

NORUT Samfunnsforskning AS  
Rapport nr 10/2005



## **SLÅ EN SPREKK I STATENS VEGG?**

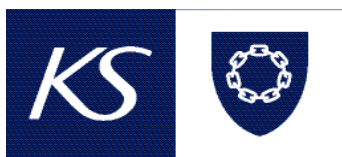
**Sluttevaluering av prosjektet "Bindende avtaler mellom  
kommune, fylke og stat - et instrument i regional utvikling"**

May-Britt Ellingsen

NORUT Samfunnsforskning AS  
oktober 2005



Prosjektnavn Bindende avtaler mellom kommune, fylke og stat - et instrument i regional utvikling		Prosjektnr 4441
Oppdragsgiver(e) Kommunenes Sentralforbund		Oppdragsgivers ref TM.Fredriksen, Ø.Gjølberg Karlsen
Dokumentnr SF 10/2005	Dokumenttype Rapport	Status Åpen
ISSN 0804-6069	ISBN 82-7697-205-5	Ant sider 120
Prosjektleder May-Britt Ellingsen	Signatur	Dato 05.10.2005
Forfatter (e) May-Britt Ellingsen		
Tittel Slå en sprekk i statens vegg? - Sluttevaluering av prosjektet "Bindende avtaler mellom kommune, fylke og stat - et instrument i regional utvikling"		
Resyme' Den ene av intensjonene med prosjektet " <i>Bindende avtaler mellom kommune, fylke og stat - et instrument i regional utvikling</i> ", i rapporten omtalt som <i>Utviklingsavtale Follo</i> , var å inngå avtaler som binder fordelingsprosessene mellom forvaltningsnivåene uten å gå rundene via tradisjonelle planprosesser. Ambisjonen var å skape forutsigbarhet på kommunenivå gjennom å binde opp statlige prioriteringer ved å inngå forpliktende avtaler med staten. Den andre intensjonen var å få de syv Follo-kommunene til å samordne utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur og innta en regional utviklerrolle. Å binde politiske prosesser gjennom juridiske avtaler var ikke gjennomførbart og avtalemålsettingen måtte skrinlegges, men Follo oppnådde å komme i dialog med statlige etater og fikk gjennom det mulighet til å påvirke prioriteringsprosesser. Prosjektet fungerte som en god og systematisk øvelse i å initiere kommunesamarbeid og utvikle Follo til å innta en pro-aktiv rolle i forhold til omgivelsene. Prosjektet var nyskapende i to henseende: 1) i ambisjonen om å binde politiske fordelingsprosesser mellom forvaltningsnivåene gjennom avtaler og 2) i det man oppnådde; å initiere reelle samarbeidsprosesser mellom kommunene om utforming av politikk for samfunnsutvikling.		
Emneord Tillit, samordning, partnerskap, regional utvikling, følgeevaluering, avtaler, roller		
Noter		
Postadresse: NORUT Samfunnsforskning Postboks 6434 N-9294 TROMSØ		
Telefon: +47 77 62 94 00	Telefaks: +47 77 62 94 61	E-post: <a href="mailto:admin@samf.norut.no">admin@samf.norut.no</a>





## FORORD

Innledningsvis vil vi takke KS for at de våren 2003 tildelte NORUT Samfunnsforskning AS oppdraget med å følgeevaluere prosjektet *"Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat - et instrument i regional utvikling"*, av praktiske grunner omtalt som *"Utviklingsavtale Follo"* eller bare *UF*. Det toårige prosjektet handler om å utarbeide forslag til forpliktende samarbeidsavtale mellom Follokommunene, fylkeskommunen og staten om planlegging og virkemiddelbruk for utvikling av bærekraftig arealbruk og infrastruktur knyttet til kollektive transportløsninger. Follorådet er prosjekteier.

Sluttrapporten er fjerde og siste leveranse i følgeevalueringen og summerer opp prosjektet. Rapporten bygger på tre underveisnotater og utdyping av datagrunnlaget finnes i disse. Den foreliggende rapporten fokuserer på resultatopptåelse og samhandling mellom offentlige aktører i tillegg til å summere opp prosessene i de tre delprosjektene. I tillegg til evalueringsrapportene, har oppdragsgiver finansiert to utredninger i regi av evalueringsoppdraget: A. Farner: *Alle veier til samordning går gjennom personer i samarbeid* (NORUT SF 08/2004) og R. Jensen: *Forhandlinger, avtaler og forebygging av avtalebrudd* (NORUT SF 05/04).

Takk til oppdragsgiver KS ved Tor-Magne Fredriksen og Øistein Gjølberg Karlsen for smidig og godt samarbeid. Prosjektledelsen i Follo, Jostein Øverby og Grethe Salvesvold takkes for informasjon og refleksjon. Konsulentene Asle Farner og Rolf Jensen takkes for inspirerende og lærerikt samarbeid. Sist men ikke minst en stor takk til alle informantene i Follo; prosjektledelsen så vel som politikere og byråkrater som gjentatte ganger velvillig har stilt opp og delt sine synspunkter og erfaringer knyttet til arbeidet med Utviklingsavtale Follo. En takk også til informanter i AFK, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Fylkesmannen i Akershus, SD og KRD for velvillig å ha delt deres kunnskap.

May-Britt Ellingsen  
TROMSØ, oktober 2005



## INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	V
INNHOLDSFORTEGNELSE .....	VII
1 SAMMENDRAG.....	1
2 INTRODUKSJON .....	7
2.1 Prosjektbakgrunn .....	7
2.2 Evalueringsmodell .....	9
2.3 Evalueringsfokus og rapportstruktur .....	10
3 DATAGRUNNLAG OG FØLGEFORSKNING .....	13
3.1 Datagrunnlag.....	13
3.2 Følgeevaluering – idealer og utfordringer .....	15
4 UTVIKLINGSAVTALE FOLLO – EN TREDELT PROSJEKTMODELL .	18
4.1 Utviklingsavtale Follo - hovedprosjekt .....	18
4.2 Forhandlingskortet: Samferdselsstrategi for Follo - vilje til lokal forpliktelse .....	19
5 SAMORDNET AREALUTVIKLING .....	22
5.1 ”Strategi for fremtidig arealbruk” – utvikling av grunnlag for helhetlig samfunnsutvikling.....	22
5.2 Multifunksjonelle strategier som samarbeidsgrunnlag.....	25
6 SAMORDNET KOMMUNEPLANRULLERING .....	28
6.1 ”Samordnet kommuneplanrullering i Follo – forberedelse” .....	28
6.2 ”Samordnet kommuneplanrullering – gjennomføring” .....	30
6.3 Samordnet kommuneplanrullering - ansatser til politisk samordning? ....	34
7 UTVIKLING AV FOLLOPAKKER.....	37
7.1 Pakkeutvikling .....	37
7.2 Follo: ”I skyggen av Oslo” .....	39
7.3 Pakkearbeid i Follo – prosessarbeid og utredninger.....	42
7.4 Pakkeutvikling – regionalt prosesseierskap og planlegging nedenfra? ....	47
8 ”GODT JOBBA, MEN INGEN AVTALE!” .....	51
8.1 Utviklingsavtale Follo – en skrittvis utviklingsprosess .....	52
8.2 Konklusjon: Gode grep som glipper? .....	53
9 TILLITSBYGGING I REGIONALT UTVIKLINGSARBEID.....	55
9.1 Nye roller og tillit .....	55
9.2 Tillit og nyskaping .....	56
9.3 Pre-kontraktuell, relasjonell og strukturell tillit i utviklingsprosjekter ....	57
10 NYE ROLLER I REGIONAL UTVIKLING - BYRÅKRATEN OG UTVIKLEREN .....	61

11 AFK – MEDSPILLER OG UTVIKLINGSAKTØR? .....	64
11.1    AFK og regional utvikling.....	64
11.2    Medspiller og døråpner.....	66
12 LOKAL FORANKRING OG LEGITIMITET .....	68
12.1    Utviklingsavtale Follo – ”ordførerbaby” eller felleseie?.....	68
12.2    Forankring av Utviklingsavtale Follo og kommunereformer.....	70
12.3    Utviklingsavtalen .....	72
13 Å INNGÅ AVTALER MED STATEN?.....	76
13.1    Avtaleprosessen .....	77
13.2    Om å slå en sprekk i statens vegg.....	78
13.3    ”Staten gjør som den vil” .....	81
13.4    Konklusjon: Å binde staten med avtaler – optimistisk men ikke realistisk ambisjon?.....	84
14 PARTNERSKAP – EN TVETYDIG SAMARBEIDSMODELL.....	87
14.1    Utviklingsavtale Folløs avtaleambisjoner.....	87
14.2    Partnerskap – et vidtfavnende begrep.....	88
14.3    Partnerskap – angloamerikanske og kontinentale røtter.....	91
14.4    Sammenblanding av styringsoppskrifter i UF? .....	93
14.5    Partnerskap som markedsløsninger eller politiske fordelingsprosesser .....	94
15 KONKLUSJON: SYSTEMOVERSKRIDENDE AMBISJONER? .....	96
16 ERFARINGER OG VEIEN VIDERE.....	100
16.1    Operativ ryddighet .....	100
16.2    Sammensatt kunnskapsbistand: Følgforskning og konsulenter i team.....	104
16.3    Strategisk samarbeid .....	106
16.4    Strukturelle stengsler?.....	110
17 LITTERATUR.....	111
VEDLEGG I, INFORMANTOVERSIKT .....	115



# 1 SAMMENDRAG

Den ene av intensjonene med prosjektet Utviklingsavtale Follo, (heretter kalt UF) var å få staten til forhandlingsbordet uten å gå rundene via tradisjonelle planprosesser. Ambisjonen var å skape forutsigbarhet på kommunenivå gjennom å binde opp statlige prioriteringer ved å inngå forpliktende avtaler med staten. Og dette ga prosjektet dets nyskapende karakter. Den andre intensjonen med prosjektet var å få de syv Follo-kommunene til å samordne utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur og innta en regional utviklerrolle.

Follo ønsket 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. I utgangspunktet var det relativt bred enighet i Follo planmiljøer om noen overordne linjer slik som satsing på kollektivtransport, knutepunktsutvikling og samordning av kommuneplanlegging.

## *Samordning av samferdselsstrategi*

Follorådet er prosjekteier og samarbeidet i det to-årige utviklingsprosjektet dreide seg om utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur i regionen. Gjennomføringen av UF ble lagt til tre delprosjekter med hovedprosjektet som organisatorisk overbygning. Den felles samferdselsstrategien som lå til grunn for hovedprosjektet har en dobbelt funksjon; den styrker samarbeidsmulighetene innad i regionen og bidrar til synliggjøring utad. Gjennom samferdselsstrategien har Follo samlet seg om noen konkrete overordnede tiltak en samlet skal arbeide for. Dette er tiltak som hver for seg er viktig for regionen og som kan underbygge hverandre positivt. Sett fra omgivelsene framstår Follo som samlet og tydelig gjennom samferdselsstrategien.

## *Samordning av arealstrategi*

Arealstrategien har en slik form at den bidrar til å konkretisere mandatet for arbeidet med utforming av avtaler med stat og fylkeskommune. Areal og samferdselsstrategiene kan betraktes som et uttrykk for et slags minste felles multiplum for Follo. Strategiene har flere funksjoner; som politisk mandat, synliggjøring utad og plattform for å drøfte helthetsløsninger både lokalt og overløkt.

## *Samordning av kommuneplanlegging*

Det synes å være stor vilje både faglig og politisk til samordning av kommuneplanrullering i tid og tematisk, men det er også fokus på at eierskap og styring med prosessen skal være forankret i den enkelte kommune. Så langt dreier samordnet kommuneplanrullering seg primært om samarbeid på prosessnivå og i mindre grad om utøvelse av felles helhetlig politikk.

Samordning av kommuneplanrulleringen i Follo vil også være en praktisk, konkret arena tema for å utvikle samarbeid på tvers av kommunegrensene og drøfte regionale tema. Samordning av kommuneplanrulling er et viktig skritt for helhetlig planlegging i Follo.

#### *Samarbeid om overlokale 'pakkeløsninger'*

Dersom Follo skulle komme noen veg i det samferdselspolitiske landskapet i Stor-Oslo ble det relativt tidlig i prosjektet tydelig at de måtte få innpass i de transportpolitiske prosessene der, særlig i arbeidet med å utvikle Oslopakke 3. I tillegg til å fremskaffe nødvendig kunnskapsgrunnlag for utvikling av samferdselspakker, noe som på sikt kan lede til avtaleinngåelse, har delprosjekt pakkeutvikling jobbet med å sikre legitimitet innad i Follo for pakkeforslag.

Delaktighet er et tveegget sverd for Follo. På kommune- og delregion-nivå innebærer det å miste noe innflytelse over egen fremdrift og avgi kontroll og føring på egne prosesser. UF måtte følge arbeidstakten i Oslopakke 3 og justere sine innspill i forhold til arbeidet som foregår der. På den annen side får Follo overlokal innflytelse og incitament til handling i tillegg til å nyte godt av den dragkraften som ligger i store prosjektutredninger og satsinger. To forhold skiller UF fra fylkesdelplanlegging; det ene er viljen til forpliktelse på del-region nivå og det andre er at prosessen er initiert nedenfra, fra kommune og delregion-nivå og ikke ovenfra, fra fylkeskommunen. Ved å inkludere lavere forvaltningsnivå i planlegging og utvikling uten å inngå forpliktende avtaler, kan staten høste det beste fra begge verdener; det vil si beholde kontrollen og samtidig få innspill fra og bedre innsikt i prosesser og planer på kommunenivå.

#### *Roller og regional utvikling*

Utvikling av nye roller, nyskaping og relasjonsbygging er prosesser som krever tillit og hvor tillitsbygging er sentralt. UF dreide seg om å bygge tillit på to fronter: 1) gjennom prosedyrer, det vil si at en følger byråkratiets formelle spilleregler der hvor dette forventes og 2) gjennom å utvikle prosessbasert tillit, det vil si å opptre utviklingsorientert, bygge nettverk og arbeide via uformelle spilleregler der det forventes. Prosjektaktørene behersket både byråkraten og utviklerrollen og klarte på den måten å bygge tillit på flere arenaer; i lokalpolitikken og blant byråkrater både lokalt og overlokalt.

Roller utvikles i samspill, statsetatene og fylkeskommunene er avhengige av medspillere for å opptre som utviklingsaktører. Regionalutviklerrollen forutsetter aktive regioner – AFK og Follo utviklet samarbeid basert på komplementaritet, ikke konkurranse. AFK valgte å fungere som støttespiller for Follo og brukte UF som en arena for å utøve en regional utviklerrolle. Fylkeskommunen er en

nødvendig støttespiller i samarbeidet med sentralnivået, og fungerte både som døråpner i Stor-Oslo og pådriver i utrednings- og konkretiseringsarbeidet.

#### *Å inngå avtale med staten*

En av intensjonene med UF var å få staten til forhandlingsbordet gjennom å drive avtaleutvikling og ikke planlegging i tradisjonell forstand. Og dette ga prosjektet dets nyskapende karakter. Men allerede høsten 2003 ble det klart at departementet ikke ønsket en avtaleløsning som gikk utenom de ordinære planprosessene. For å komme noen vei, måtte UF få innpass i transport- og samferdselsplanleggingen i Stor-Oslo og den opprinnelige målsettingen om å binde opp staten med avtaler, ble som sagt ikke oppnådd. Hvorfor ikke? Forklaringsfaktorene finnes på ulike plan eller nivåer. Det dreier seg om prosesser på det operative, strategiske eller strukturelle plan.

Det *operative* nivået dreier seg om den praktiske prosjektgjennomføringen. UF er gjennomført på en langt på vei forbilledlig måte vurdert som arbeidsprosess innenfor offentlig sektor. Prosjektarbeidet har vært kjennetegnet av ryddighet i forhold til offentlige systemers spilleregler, vedtak er ettersporebare og hensynet til bred informasjon og politiske mandater og legitimitet synes å være i varetatt. Samtidig synes prosjektledelsen, så langt det har vært mulig, å ha kombinert dette med å opptre utviklingsorientert. Likevel oppnådde ikke prosjektet hovedmålsettingen om avtaler.

På det *strategiske* planet viser prosjektet at for å komme noen vei i tunge prosesser som staten "eier" så må det mobiliseres tungt og til topps. Det er viktig å komme i omgrep med det rette aktørene – personer som vil noe og som evner å bruke systemer og strukturer til å få i gang de rette prosessene. 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. UF har i for liten grad mobilisert i forhold til toppnivå og har trukket for lite vekslere på det politiske miljøet overlokalt. Innsatsen har vært innrettet mot mellomnivå i statsetatene men denne strategiske prioriteringen er for smal.

Den kanskje viktigste forklaringen er å finne på *strukturelt* nivå. UF ville drive avtaleutvikling og ikke planlegging i tradisjonell forstand. Ambisjon var å bruke det juridiske systemet – bindende avtaler – på politikkenes domene – det vil si binde opp stortingets politiske handlefrihet i budsjettprosessene. Dette viste seg å være ugjennomførlig, og Follo måtte koble seg på den store samferdsels- og transportpolitiske fordelingsprosessen, arbeidet med NTP, via Oslopakke3 arbeidet. I realiteten innebar dette at prosjektet forlot sin opprinnelige ambisjon om bindende avtaler, i alle fall innenfor prosjektets tidshorisont.

### *Partnerskap – en tvetydig samarbeidsmodell*

Det kan trekkes et skille mellom to partnerskapstradisjoner med noe ulikt innhold og anvendelse; den kontinentale modellen hvor partnerskap inngår som samarbeidsredskap i de politiske fordelingsprosessene, og den angloamerikanske modellen hvor partnerskap dreier seg om markedsbaserte kontraktsløsninger for gjennomføring av konkrete oppgaver. Til tross for at partnerskap er ett av honnørordene i regional utviklingspolitikk, er det ikke gitt statlige signaler på hva partnerskapene skal inneholde eller omhandle, rasjonalet synes å være at dette kan utformes på lavere forvaltningsnivå. UF har opphav i partnerskapstenking, men synes å bygge på en manglende klarhet om de to partnerskaps modellene noe som resulterer i en hybrid og systemoverskridende ambisjon om å binde politiske prosesser – transportplanlegging – med juridiske virkemidler – juridisk bindende avtaler. Dette er ikke gjennomførbart i dagens institusjonelle styringskontekst.

### *Konklusjon: Å slå en sprekk i statens vegg?*

UF hadde ambisjoner om å inngå avtaler som binder fordelingsprosessene mellom forvaltningsnivåene uten å gå veien om etablerte strukturer. Å binde politiske prosesser gjennom juridiske avtaler er ikke gjennomførlig i et demokratisk system og avtalemålsettingen måtte skrinlegges, i alle fall på kort sikt. Men Follo oppnådde å komme i dialog med statlige etater og fikk gjennom det mulighet til å påvirke prioriteringsprosesser. Prosjektet fungerte som en god og systematisk øvelse i å initiere kommunesamarbeid og utvikle Follo til å ta en utviklerrolle på regionen vegne. Prosjektet kan betraktes som et lærestykke i hvordan denne typen prosesser kan initieres. Det kan også konkluderes med at UF var nyskapende i to henseende, for det første i ambisjonen om å binde politiske fordelingsprosesser mellom forvaltningsnivåene gjennom avtaler og for det andre i det man oppnådde, å initiere reelle samarbeidsprosesser mellom kommunene om utforming av politikk for samfunnsutvikling.

Arbeidet med UF bidro til å synliggjøre Follo og skapte felles forståelse både innad og utad. Prosjektet har lagt et grunnlag for at regionen kan oppnå større innflytelse, men det gjenstår å se om Follokommunene har tilstrekkelig forankring og eierskap til de felles strategiene og Follo sin regionale rolle. Kommunestyre og formannskap må bevisstgjøres på at samfunnsutvikling ikke kan drives som solospill verken fra kommune eller del-regionnivå. En rekke premisser for utvikling legges utenfor Follo. 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. Follo klarte gjennom sin innsats å ”slå en liten sprekk” i statens vegg, hvis samordningen på kommunenivå hadde vært dypere eller sterkere, kunne kanskje ”sprekken” blitt noe større. Dette er krevende og langsiktige

prosesser og Follo (eller andre) som ønsker å være i dialog med staten må gjøre grundig forarbeid. Det er åpning for at lavere forvaltningsnivå kan utøve en viss innflytelse, men det er krevende for det skal kunne innpasses i forhold til både demokratiets spilleregler og økonomiske rammer.

*Erfaringer å ta med videre – deltakelse nytter, men er krevende*

UF kan betraktes som en læringsprosess i kommunal samordning og samarbeid. Follos måte å strukturere det praktiske arbeidet i prosjektet på kan gi nyttige erfaringer til andre som ønsker å initiere samordning om planlegging i delregioner. Utviklingsmodellen med kombinasjonen konsulent – forsker bidrar til fremdrift i denne typen utviklingsprosesser. De strategiske valgene i prosjektet har overføringsverdi i at de viser at strategiske grep og veivalg har betydning for resultater. De institusjonelle styringsstrukturenes tyngde og førende kraft blir også synliggjort gjennom prosjektet. Deltakelse er den sterkeste anbefalingen fra prosjektet. Samfunnsutvikling skapes i stadig mindre grad på enkeltkommunenivå, premissene legges i større sentra og på nasjonale og internasjonale arenaer. Dersom kommunene ønsker å legge premisser for egen utvikling, må de opptre pro-aktivt og inngå samarbeidskoalisjoner for å kunne gjøre seg gjeldene på større arenaer enn den lokale.



## 2 INTRODUKSJON

*Folloregionen ønsket, gjennom et to-årig utviklingsprosjekt, å utvikle forslag til forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunene, fylkeskommunen og staten<sup>1</sup> om planlegging og virkemiddelbruk for utvikling av bærekraftig arealbruk og infrastruktur knyttet til kollektive transportløsninger. Prosjekteier Follorådets ambisjon var også å oppnå bærekraftighet gjennom å samordne utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur i regionen. Oppdragsgiver KS ønsket å få dokumentert fremdrift i arbeidet, læring og eventuelle kursendringer underveis, samordning og samarbeid, samt måloppnåelse i tillegg til analyse av sentrale prosesser og oppsummering av gode grep og mulige fallgruver.*

Folloregionen består av sju kommuner i Akershus. Follo tok statlige signaler på alvor og hadde ambisjoner om å binde opp statlige transportinvesteringer gjennom å få til forpliktende avtaler med staten. Målsettingen var å utvikle forpliktende partnerskapsmodeller i løpet av et toårig utviklingsprosjekt, gjennomført i perioden 1. juni 2003 – 1. september 2005. Prosjektet ble kalt "Utviklingsavtale Follo – hovedprosjekt", (i rapporten også forkortet til UF eller omtalt som Folloprosjektet/Utviklingsavtale Follo) og bygger på et forprosjekt om avtaleutvikling og partnerskapsmodeller, gjennomført i perioden 01.03.02-1.12.02.

Prosjekt Utviklingsavtale Follo innebærer samarbeid mellom en rekke offentlige aktører og organisatoriske enheter på ulike forvaltningsnivå og sektorer. Målsettingen 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.

### 2.1 Prosjektbakgrunn

Follo er en del av hovedstadsregionen og tar særlig del i den sterke veksten der gjennom å være bosted for dagpendlere. Folloregionen har om lag 115.000 innbyggere, herav ca 60.000 sysselsatte. 40.000 av disse dagpendler, i all hovedsak inn til Oslo. Dette skaper press på samferdselsektoren, en sektor som kommunene har liten innflytelse over. De tunge samferdselsinvesteringene ivaretas av statlige organer slik som Statens Vegvesen og Jernbaneverket, mens Akershus Fylkeskommune (AFK) leverer kollektivtransport. Kommunene opplever at de har liten direkte innflytelse på prioriteringen av

---

<sup>1</sup> Staten her i praksis tenkt representert ved Statens Vegvesen og Jernbaneverket.

samferdselsressursene og at de må drive planlegging under stor usikkerhet. Dette gjelder særlig statlige infrastrukturinvesteringer.<sup>2</sup> Tunge beslutninger på dette feltet er underlagt rikspolitiske konjunkturer gjennom Stortingets budsjettbehandling og virkemidlene er spredt på mange aktører. Det er hard kamp om prioriteringene og beslutningsstrukturene framstår som uklare sett fra kommunenivå.

Utviklingsavtale Follo startet som et tilsvar på en følelse av avmakt i det politiske miljøet og å ikke bli prioritert i forhold til viktige problemstillinger knyttet til transport og arealbruk. Dette til tross for at hovedstadsområdet (Oslo og Akershus) i 1998 hadde 54,5% av landets samlede veiinvesteringer. I tillegg er dette området jernbanens kjerneområde og den får over 9 mrd årlig fordelt på drift og investering, mens for eksempel flytrafikken er landsdekkende, hovedsakelig brukerfinansiert og mottar 420 mill årlig (Berg i Bukve og Amdam 2004). Avmaftefølelsen knytter seg særlig til manglende oppstart av utbyggingen av dobbeltsporet Oslo-Ski.

Prosjektet er finansiert av KRD, Fylkesmannen i Akershus og Follorådet mens evaluering utredningsbistand er finansiert av KS.<sup>3</sup> Prosjektgjennomføringen ledes av en tilsatt prosjektleder som rapporterer til Follorådets sekretær, som også har tittelen regionutvikler. Styringsgruppen for prosjektet består av ordførerne i de syv Follo kommunene (Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby og Ås), samt fylkesordfører og fylkesrådmann i Akershus, en representant fra Statens vegvesen og en fra Jernbaneverket region øst, i tillegg til fylkesmannen for Oslo og Akershus. Follorådet er et samarbeidsorgan mellom de 7 Follokommunene og Akershus fylkeskommune, og har som målsettinger både å være styringsorgan for interkommunale samarbeidstiltak mellom kommunene i Folloregionen samt å tilrettelegge for samarbeid mellom Follokommunene, Akershus fylkeskommune, Oslo og regionale statsetater om regionale utviklingsoppgaver som arealutvikling, samferdsel, næring, miljø og helse spørsmål. Follorådet fastsetter årlig handlingsprogram og budsjett, og godkjenner årsmelding og regnskap. Prosjekt UF er bemannet med en prosjektleder i hel stilling som rapporterer til regionutvikler. I tillegg er det trukket veksler på ressurser fra kommunene, fylkeskommunen og statens vegvesen i gjennomføringen av delprosjektene og utredningsarbeid. Samlet prosjektkostnad var kr. 1.720.000,- som ble finansiert på følgende måte<sup>4</sup>, (se neste side):

---

<sup>2</sup> Samferdselsstrategi for Follo 2003-2015

<sup>3</sup> Se Ellingsen: NORUT Notat 03/2004 for nærmere beskrivelse av finansiering.

<sup>4</sup> I følge sluttrapport for Follorådet 09.09.2005



Kommunal- og regionaldepartementet	920.000
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	550.000
Akershus fylkeskommune	50.000
Follorådet	200.000
<b>Samlet prosjektkostnad</b>	<b>1.720.000</b>

## 2.2 Evalueringsmodell

Prosjektet hadde nyskapende ambisjoner; å binde opp statlige prioriteringer gjennom å inngå avtaler i tillegg til å initiere utviklingsprosesser i Follo-regionen på bakgrunn av kommunesamarbeid. KS har derfor finansiert følgeevaluering og prosessbistand som ledd i prosjektutviklingen og for å prøve ut nye modeller for kunnskapsoverføring i utviklingsprosjekter. Dette vil si at prosesser, prosedyrer og resultater i prosjektet skal dokumenteres fra oppstart og underveis. Hensikten med følgeevalueringen er todelt: 1) å bidra til å styrke utviklingsprosessene gjennom å levere et oppdatert kunnskapsgrunnlag og 2) å avdekke generelle resultater, prosedyrer og utviklingstrekk som kan være anvendelig for andre kommuner, regioner og fylker som ønsker å gjennomføre lignende prosesser. Forskningen skal bidra med synliggjøring av gode grep og helhetlig analyse av prosessene fram mot en forpliktende avtale og 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.

I tillegg til følgeevalueringen styrkes prosjektgjennomføringen av bistand fra konsulentene Asle Farner og Rolf Jensen. Konsulentene skal yte både prosessbistand og veiledning og har spisskompetanse på prosessutvikling og avtaleforhandlinger. I konsulentenes leveranse inngår bistand til å utvikle og fastlegge en forhandlingsprosess og prosedyrer mellom forhandlingspartene, samt utrede alternative måter å håndtere avtalebrudd på. Prosjektet nådde ikke fram til forhandlingsbordet. UF kom ikke så langt at det ble igangsatt avtaleforhandlinger og mye av arbeidet har dreid seg om å ”klargjøre forhandlingsbordet.” Dette vil si drive relasjonsbygging, få innpass på relevante arenaer, igangsette utredningsleveranser som grunnlag for eventuelle avtaler, avklaring av planprioriteringer og forslag til pakkeelementer.

Farner og Jensens bistand løp fram til sommeren 2004 og deres perspektiver på prosessarbeid og avtaleutvikling presenteres i følgende NORUT rapporter: Rolf

Jensen: *Forhandlinger, avtaler og forebygging av avtalebrudd*, NORUT SF 05/04 og Asle Farner: *Alle veier til samordning går gjennom personer i samarbeid: Planlegging, prosjekt, avtale, partnerskap*, NORUT SF 08/2004.

Øvrige prosjektleveranser i tillegg til sluttrapporten er tre underveisnotat forfattet av undertegnede. Første underveisnotat, NORUT notat nr. 03/2004, dreide seg om kartlegging av status i prosjektets innledende fase, høst 2003, samt avdekking av sentrale prosesser og utvikling av arbeidshypoteser som skulle følges i den videre evalueringen. For nærmere beskrivelse av prosjektbakgrunn henvises til notatet. Andre underveisnotat, NORUT notat nr. 04/2004, fokuserer på arbeidsmåter, prosesser og fremdrift i prosjektets tidlige fase, våren 2004, og peker på erfaringer som kan ha overføringsverdi til andre kommuner. Tredje underveisnotatet, NORUT notat nr. 1/05, fokuserer på fremdrift, relasjoner og prosesser i prosjektets mellomfase, annet halvår i 2004. I ettertid viser det seg at prosjektaktiviteten bremses opp i slutfasen særlig på grunn av ”stopp” i arbeidet med Oslopakke 3, noe fremdriften i UF var nært knyttet opp mot. Notatet tematiserer ”utenrikspolitikk” og indremedisin, dvs relasjonen til transportrelaterte prosesser i Osloregionen og legitimitetsbygging innad i Follo. Datagrunnlaget i underveisnotatene består av intervjuer, møteobservasjoner og dokumentstudier. Sluttrapporten viderefører fokusert i tredje underveisnotat og bygger på datagrunnlag fra underveisnotatene samt sluttintervjuer med politikere og byråkrater i Follo, representanter fra AFK og statsetatene. Samtlige informanter i sluttintervjuene er også intervjuet underveis, bortsett fra representantene fra departementene og halvparten av rådmennene. Prosjektets notater og rapporter er lagt ut på [www.samf.norut.no](http://www.samf.norut.no).

### **2.3 Evalueringsfokus og rapportstruktur**

Utviklingsavtale Follo er et prosjekt som kan gi inntak til en rekke ulike analyser, men oppdragsgiver KS ønsket å få dokumentert følgende:

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

I tillegg kommer analyse av prosessene og oppsummering av gode grep og mulige fallgruver. Følgeforskningen fokuserer på det oppdragsgiver ønsker dokumentert og sosiale prosesser vi mener er kritiske faktorer for gjennomføring av Folloprosjektet: *tillit, utvikling av felles forståelse, samarbeid og samordning*. Prosessene kan også betraktes som faser i et løp for å inngå forpliktende avtaler. Gjennom å avdekke hvordan ulike aktører bygger tillit, utvikler felles forståelse

og driver samordning, vil vi kunne få fram arbeidsprosesser i prosjektet, relasjoner innad i ulike aktørkonstellasjoner og mellom ulike interesser. Den sosiale dynamikken formes kontinuerlig gjennom styringssignaler, relasjoner og koalisjoner som bidrar til å hemme eller fremme utviklingen av bindende avtaler.

Følgeevalueringen tar ikke utgangspunkt i en bestemt teoretisk hypotese som skal avkreftes eller bekreftes. Fokuset er på prosjektet som eksempel på offentlig utviklingstiltak med dynamiske, sosiale prosesser og målsettingen er å fange opp gode strategier og eventuelle fallgruver knyttet til utvikling av avtaler mellom forvaltningsnivåene. I februar 2004 ble gjennomføringen av Utviklingsavtale Follo organisert som en paraply over i tre delprosjekter, *arealstrategi*, *felles kommuneplanrullering* og *pakkeutvikling*. Et godt grep for å styrke gjennomføringen av prosjektet og å skape oversikt.

Delprosjektene er nødvendige forarbeider til mulig avtaleinngåelser og gjennomføringen av dem handler om politiske prosesser, planlegging, samarbeid, nye roller og relasjoner mellom forvaltningsnivåene. Dette mangfoldet gir rom for å anlegge ulike analysefokus på prosjektet. Evalueringen har som nevnt valgt å fokusere på sosiale prosesser og relasjoner. Tillit er sentralt i relasjoner og en forutsetning for samarbeide. Tillit og rolleendring står sentralt i utviklingsprosesser og er derfor valgt som det ene fokuset i drøftingen av utviklings- og samarbeidsbestrebelsene. Det er særlig en relasjon som står i fokus; forholdet til staten. Det andre fokuset for evalueringen er derfor partnerskap, avtaler og spørsmålet om å binde opp staten som avtalepartner. Heller ikke dette er noen enhetlig prosess og drøftingen støtter seg på analyser av regionale utviklingsprosesser og maktforholdene mellom staten og lavere forvaltningsnivåer. Utviklingsavtale Follo handler om planlegging og kan analyseres i et planleggingsperspektiv eller som nye eller endrede former for demokratisk styring. Disse perspektivene står ikke i fokus i denne evalueringen.

Rapportens struktur er følgende: Etter introduksjonskapitlet følger en prestasjon av datagrunnlaget og følgeforskning som metode. Videre presenteres prosjektmodell for Utviklingsavtale Follo og bakgrunn for prosjektet. Deretter kommer drøfting av de tre delprosjektene – *samordnet arealstrategi*, *samordnet kommuneplanrullering* og *utvikling av Follopakker*, som egne kapitler. Strukturen her er at det først gis en oversikt over hovedstegene i de ulike prosessene og deretter følger korte analytiske drøfting av sentrale problemstillinger delprosjektene reiser. Det neste kapitlet, kapittel 8 trekker noen konklusjoner ut i fra prosessforløpet og den resterende delen av rapporten analyserer og begrunner disse konklusjonene. Kapittel 9 analyserer tillitsbygging i regionalt utviklingsarbeid, kapittel 10 drøfter samspillet mellom byråkrat- og utviklerrollen. Deretter, i kapittel 11, følger en presentasjon av AFK sin rolle for

prosjektet og påfølgende kapittel har fokus på legitimitetsbygging og samarbeid innad i Follo. Kapittel 13 tematiserer det å inngå avtaler med staten mens kapittel 14 drøfter partnerskap som modell for regional utvikling. Dette kapitlet kan leses uavhengig av rapporten for øvrig. Deretter følger sluttkonklusjoner i kapittel 15 mens kapittel 16 gir en påfølgende oppsummering, tildels punktvis, av erfaringer som kan trekkes fra prosjektet.

### 3 DATAGRUNNLAG OG FØLGEFORSKNING

*Følgeevaluering innebærer et kontinuerlig, helhetlig forskerblick på utviklingsprosesser. Det er en dynamisk og fleksibel arbeidsmetode som løper parallelt med faktisk handling i et prosjekt. Forsknings- og analysearbeid forenes med nærhet til praktikerens virkelighet og forskeren skal aktivt tilbakeføre kunnskap, det vil si dokumentasjon og synliggjøring av prosesser og underveisanalyser. Forskeren er på leting etter generelle prosesser som kan ha allmenn læringsverdi og har samtidig fokus på prosjektets substans og fremdrift. Datagrunnlaget her er dokumenter, strukturerte intervjusamtaler og møteobservasjon.*

Rapporten er basert på kvalitative data og prosjektet er evaluert kontinuerlig gjennom følgeforskning. Begge deler presenteres i det følgende.

#### 3.1 Datagrunnlag

Datagrunnlaget består av intervjuer, dokumentstudier og noe deltakende observasjon. Det sistnevnte dreier seg om deltakelse på Follokonferanse høst 2004, ett arbeidsseminar tidlig vår 2004 og prosjektoppsummeringsseminar ved prosjektslutt sensommeren 2005. Dokumentstudiene omfatter offentlige dokumenter og utredninger, forskningsrapporter, noe forarbeider til prosjektet, delutredninger i regi av prosjektet, møteinnkallinger og møtereferater. Når det gjelder den sistnevnte typen data er forskeren avhengig av at feltet, her prosjektledelsen i UF, stiller relevant materiale til rådighet, noe de har gjort. Prosjektleder for UF har fulgt byråkatiets spilleregler når det gjelder å skape forutsigbarhet og innsyn, prosjektarbeidet har fulgt administrative prosedyrer, møter har grundige saksforberedelser, relevante aktører er litt involvert og har fått nødvendig informasjon. Prosjektet har derfor et materiale som gir god oversikt over fremdrift og arbeidsmåter. På den annen side er det ikke alltid sammenfall vurderingene hos forsker og felt av hva som er relevant som data. Rent generelt bestemmes forskerens tilgang av det feltet åpner opp for når det gjelder prosjektintern dokumentasjon. Det kan også være organisatoriske forhold som bidrar til at det hersker uklarhet om hva som er evalueringsrelevante data som forskeren bør ha tilgang til. Dette var tildels situasjonen UF.

Informantintervjuer er et sentralt datagrunnlag, i alt 36 personer er intervjuet og en del av dem opptil 4 ganger. Informantene fordeler seg på følgende måte: 5 fra Akershus Fylkeskommune, 3 fra Statens vegvesen, 3 fra Jernbaneverket, 3 fra fylkesmannen i Akershus, 1 fra KR D, 1 fra SD, 8 ordførere og 7 rådmenn fra Follo og 5 "Andre".<sup>5</sup> Fordelt på forvaltningsnivå blir det 11 fra statlig nivå, 5 fra

---

<sup>5</sup> Se vedlegg 1

fylkesnivå og 20 fra kommunenivå. Fordelingen innebærer at fylkesnivået er svakest representert, noe som kan relateres til at de synes å ha hatt en mer tilbaketrukket rolle i prosjektet enn staten, som var ”målgruppen” for avtalebestrebelsene. Hvis en trekker et skille mellom politikk og administrasjon kommer 11 av informantene fra politisk nivå og de resterende 25 fra administrasjon. Prosjektet ble gjennomført på administrativt nivå, det politiske nivå opptrådte ikke pro-aktivt<sup>6</sup>, men agerte på administrative innspill. Disse betraktningene kan settes på hodet; dersom informantutvalget hadde fordelt seg annerledes – ville det gitt andre fokus? Muligens ja.

En del av informantene er intervjuet hele 4 ganger – i forbindelse med innledende statuskartlegging for første underveisnotat, deretter som del av datagrunnlaget for hhv andre og tredje underveisnotat og ved prosjektslutt. Denne hyppigheten omfatter særlig nøkkelinformanter fra statsetatene og fylkeskommune, ordførerne og prosjektledelsen. Øvrige informanter er intervjuet 1-2 ganger.

Informantene ble valgt ut i samråd med prosjektledelsen ut i fra en vurdering av at de hadde sentrale posisjoner i prosjektets framdrift. Intervjuene har form som strukturerte samtaler ut i fra en spørsmålsmal som i utgangspunktet er felles for alle informantene, men hvor spørsmålene samtidig tilpasses informantens relasjon til prosjektet og forvaltningsnivå. Framgangsmåten gir rom for å følge interessante innspill fra informantene.<sup>7</sup>

Analyser og drøftinger er gjort på basis av dokumentstudier og informantintervjuer. Direkte presentasjon av informantsitater i underveisnotater måtte 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 underveis i notater og rapporten, 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.

For å avrunde; et følgeforskningsprosjekt er særlig 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

---

<sup>6</sup> Hvis en ser bort fra regionutvikleren som opererte i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon

<sup>7</sup> Den første statuskartleggende samtalen var mellom 30 - 60 minutter, varierende etter informantens informasjonsmengde. Noen av intervjuene er tatt opp på minidisc, de øvrige er notert i stikkordsform. De fleste intervjuene er foretatt pr. telefon. De etterfølgende samtaler var 10-20 minutter, er foretatt per telefon og notert. Innhenting av intervjudata og bredde i datatilfanget må avveies i forhold til ressursrammen for evalueringen.

formildet kan bildet bli fortegnet 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 og underveispresentasjoner med respons fra feltet vil bidra til å redusere risikoen for skjevhet og gi bedre grunnlag for å vurdere hva som er viktige hendelser.

### **3.2 Følgeevaluering – idealer og utfordringer**

Utviklingsavtale Follo er følgeevaluert,<sup>8</sup> en evalueringsform som løper parallelt med faktisk handling og er en dynamisk og framfor alt fleksibel arbeidsmetode. Den innebærer et kontinuerlig, helhetlig forskerblikk på prosjektutviklingen og ideelt sett skal forsknings- og analysearbeid forenes med nærhet til praktikerens virkelighet. Forskeren skal initiere refleksjon i feltet ved aktivt å tilbakeføre kunnskap gjennom underveisanalyser, dokumentasjon og synliggjøring av prosesser. Læring og refleksjon forutsetter at feltet tar aktivt stilling til forskerens innspill.

Et hvert forskningsprosjekt vil preges av forskeren, mer eller mindre tydelig – i følgeforskning blir forskeren veldig tydelig. Metoden synliggjør forskerens nærvær i feltet og analyser og vurderinger blir utsatt for et konstruktivt og kritisk blikk når funn og analyser presenteres for deltakerne underveis i prosjektet. Aktiv og kritisk tilbakemelding fra feltet er en viktig del av den totale kvalitetssikringen i en følgeevaluering.

Ideelt sett kan følgeevaluering bidra til styrking av prosjektgjennomføringen ved å levere et oppdatert kunnskapsgrunnlag hvor prosesser, prosedyrer og resultater i prosjektet dokumenteres og synliggjøres fra oppstart og underveis og at det initieres refleksjon på basis av dette. Gjennomføringen av UF ble som nevnt også støttet av et konsulent team som bidro med prosessbistand og veiledning i tillegg til følgeforskningen. Bruk av konsulent - forskerteam i komplekse og dynamiske utviklingsprosjekter gir et bredere kunnskapstilfang. De kan fungere som samtalepartnere, veivisere og strategibyggere i et komplekst utviklingslandskap og på den måten bidra til å øke gjennomføringskraften og fokusere arbeidet. Konsulenter gjør komplekse prosesser og målsettinger håndterbare og gjennomførlige gjennom å gi veiledning og retning på prosjektarbeidet. Konsulenter kan bidra med substansielle kunnskapsinnspill basert på erfaringer fra lignende prosesser.

---

<sup>8</sup> Følgeevaluering og følgeforskning kan betraktes som to ulike aktiviteter med mange likhetstrekk. Jeg velger for enkelthets skyld å bruke de to termene synonymt i denne fremstillingen.

Hensikten med følgeevalueringen var todelt: A) å bidra til å styrke utviklingsprosessene og B) avdekke generelle prosesser som kan ha allmenn læringsverdi. Dette krever at forskningen har fokus både på prosjektets substans og 1) følger utviklingen fram mot en forpliktende avtale 2) kontinuerlig fanger opp erfaringer og ikke minst barrierer og gode grep som utvikles underveis og 3) avdekke generelle resultater, prosedyrer og utviklingstrekk som kan være anvendelig for andre kommuner, regioner og fylker som ønsker å inngå forpliktende samarbeid.

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

Et følgeforskningsopplegg består gjerne av følgende bærende elementer; innledende *statuskartlegging*, kontinuerlig *dialog*, *dokumentasjon og analyse* og jevnlig *rapportering* med diskusjon og kritiske kommentarer. Følgeevaluering byr på en rekke dilemmaer av både teoretisk og praktisk art. Her skal det kort pekes på noen metodiske utfordringer som ble vurdert i dette prosjektet.

*Adgang og datatilfang:* Dette punktet er i hovedsak drøftet tidligere (se kap. 3.1), men det er en tilleggsutfordring at innformant tilfanget er lite, særlig tidlig i rapporteringen. Få informanter gjør det vanskelig å anonymisere. Det blir viktig at hva som skrives fra forskerhold ikke oppfattes som utlevering av informanten og at en er varsom i forhold til hva som kan forme prosessene i feltet videre.

*Rolle og relasjonsavklaring:* mellom forsker og felt – et tema som også delvis ble berørt ovenfor. Følgeforskning er en relativt ny arbeidsmetode og roller og arbeidsdeling mellom felt og forsker må avklares slik at forskerens rolle ikke oppfattes som kontrollør, men som medspiller og kunnskapsleverandør.

*Rapportering og datainnsamling:* vil i varierende grad kunne influere på prosessene i prosjektet. Med dette menes at aktørene gjennom å lese underveisnotater vil kunne kikke hverandre i kortene på en måte som kanskje ikke er ønskelige ut i fra strategiske hensyn. Dette kan ha som konsekvens at informantene ikke stiller opp eller velger å si lite ved neste runde.

*Samtidighet:* I følgeforskning kan innspill raskt tas raskt inn og transformeres til handling. Utfordringen i dette er dels at forskerinnspill kan gis uforholdsmessig



stor betydning og dels at utviklingsprosessene kan ta uønskede retninger ut fra en kunnskapsstatus gitt av en ”utenforstående” (forskeren).

*Dynamikk* Data og design kan foreldes raskt. UF har tatt andre retninger enn skissert i prosjektbeskrivelsen. Dette har konsekvenser både for evalueringens design og rapportering til oppdragsgiver, begge deler bør justeres i forhold til det som skjer i feltet. Her i evalueringen ble dette gjort i for liten grad, merarbeid som ble generert gjennom revidering av prosjektmodell ble ikke skikkelig fanget opp før i arbeidet med sluttevalueringen.

Det er også på sin plass avslutningsvis å nevne at Folloprosjektets dynamiske karakter bød på en del faglig-metodiske utfordringer når det gjaldt underveisnotatene. De skulle 1) dels være analytiske fungere som læringsinnspill til feltet og 2) dels fungere som erfaringssystematisering av prosjektets mer generelle trekk som kan ha overføringsverdi. Særlig punkt 1 byr på utfordringer, dels fordi prosjektet var svært dynamisk og innspill kan raskt miste aktualitet, dels fordi forskerinnspill og vurderinger raskt kan transformeres inn i prosessene og dels fordi rapporteringsperioden kom tett, hvert halvår. Sist men ikke minst så viser det seg i ettertid at en såpass omfattende omdefinering av prosjektet som å dele det inn i tre delprosjekter, også burde ha blitt diskutert i forhold til mulige konsekvenser for evalueringsoppdraget. Dette ble ikke gjort da man på forskerhold ikke overskuet den økte kompleksiteten dette i realiteten viste seg å medføre i forhold til det skisserte evalueringsoppdraget, det ble i realiteten fire prosjekter og relasjonen mellom dem som måtte følges. Utfordringen knyttet til punkt 2 ovenfor besto i at det å dokumentere prosesser som grunnlag for å trekke ut generelle erfaringer lett blir relativt detaljert for å kunne belegge de generelle konklusjonene som trekkes.

## **4 UTVIKLINGSAVTALE FOLLO – EN TREDELT PROSJEKTMODELL**

*Gjennomføringen av UF ble lagt til tre delprosjekter med hovedprosjektet som organisatorisk overbygning. Den felles samferdselstrategien som lå til grunn for hovedprosjektet har en dobbelt funksjon; den styrker samarbeidsmulighetene innad i regionen og bidrar til synliggjøring utad. Gjennom samferdselsstrategien har Follo samlet seg om noen konkrete overordnede tiltak en samlet skal arbeide for. Dette er tiltak som hver for seg er viktig for regionen og som kan underbygge hverandre positivt. Sett fra omgivelsene framstår Follo som samlet og tydelig gjennom samferdselsstrategien.*

UF var opprinnelig ett hovedprosjekt med hovedformål å få først og fremst statlige aktører til forhandlingsbordet for å inngå forpliktende avtaler som skulle sikre forutsigbarhet i areal- og transportutvikling i Folloregionen. Forhandlingskortet fra Follo sin side var at de skulle være villige til å inngå forpliktende avtaler i arealpolitikken. Relativt tidlig i prosjektet ble det klart at avtaleinngåelse kunne være vanskelig å oppnå innen prosjektets tidsrammer. Dels fordi Follokommunene ikke hadde avklart alle nødvendige forhold i tilstrekkelig grad og dels fordi staten ved Samferdselsdepartementet ikke var rede til å inngå avtaler. Gjennomføringen av UF ble lagt til tre delprosjekter med hovedprosjektet som organisatorisk overbygning. I det følgende presenteres bakgrunn og formål med hovedprosjektet UF som grunnlag for nærmere drøfting av delprosjektene og prosjektet som utviklingsarena forhandlingspartner for staten.

### **4.1 Utviklingsavtale Follo - hovedprosjekt**

Follorådets handlingsprogram for 2003 peker på at eksisterende planer og utredninger om utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur i hovedstadsområdet er til dels for fragmentert og har for dårlig svar på hvordan man skal få til dette i praksis. Videre pekes det på at:

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

Ambisjonen for prosjektet UF er todelt: å få til samordning av utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur og å delta i en regional

utviklerrolle med forpliktende avtaler mellom forvaltningsnivåene. Målsettingene er følgende (opt.cit):

*Prosjektets sluttprodukt skal være en forpliktende avtale mellom Follokommunene, regional stat og Akershus fylkeskommune om samordnet og forutsigbar virkemiddelbruk knyttet til utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur.*

UF er et forsøk på å skaffe en viss grad av lokal forutsigbarhet og styring i forhold til tunge samferdselsoppgaver gjennom å binde opp statlige aktører og lokal arealplanlegging. I tillegg til det å oppnå tiltrengte samferdselsløsninger, hadde Folloprosjektet ambisjoner av mer generell karakter:

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

I Follorådets ønsker om å forhandle seg fram til avtaler med de store statlige aktørene ligger også en ambisjon ”nedenfra”, fra Follo, om å være med å legge premisser ”oppover” i forholdet til statlige aktører. Follo ønsker en rolle som regional utviklingsaktør og å være bidragsyter og premissleverandør i planprosesser. Hvordan utspiltes disse prosessene i regi av prosjektet? Hvilket handlingsrom kan en delregion skape i relasjon statlige aktører?

UF kan analyseres i en større regionalpolitisk sammenheng, som et av flere eksempler på utforming av nye roller og relasjoner mellom forvaltningsnivåene. Roller utformes i samspill; hvordan utspilles dynamikken mellom de ulike forvaltningsnivåene? Hvordan utformes fylkeskommunens utviklerrolle i dette samspillet? Hvordan opptrer staten?

#### **4.2 Forhandlingskortet: Samferdselsstrategi for Follo - vilje til lokal forpliktelse**

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

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

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

Det er bred politisk enighet om de 5 prioriterte tiltakene, men det er viktig å presisere at prioriteringene ikke fratar den enkelte kommune muligheten for å arbeide for lokalt viktige samferdselstiltak. Målsettingen er at de lokale samferdselsprioriteringene i størst mulig grad skal underbygge de regionale samferdselsstrategiene og at kommunene skal se sine strategier i en større regional helhet. Under behandlingen har enkelte av kommunene kommet med presiseringer knyttet til lokalt viktige prosjekter, men alle har gitt sin tilslutning til samferdselsstrategiens hovedprioriteringer, og til at disse legges til grunn for et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom Follokommunene, i første rekke i forbindelse med prosjektet ”Utviklingsavtale Follo”.<sup>9</sup>

Samferdselstrategien har en dobbelt funksjon; den styrker samarbeidsmulighetene innad i regionen og bidrar til synliggjøring utad. Gjennom samferdselsstrategien har Follo samlet seg om noen konkrete overordnede tiltak en samlet skal arbeide for. Dette er tiltak som hver for seg er viktig for regionen og som kan underbygge hverandre positivt. I følge forordet i strategidokumentet, signaliserer det Follopolitikernes vilje til forpliktende regionalt samarbeid. Sett fra omgivelsene framstår Follo som samlet og tydelig gjennom samferdselsstrategien. De har et dokument som gir retning i samarbeidet med statlige aktører og Akershus Fylkeskommune. Fremtidig planpraksis vil vise i hvor stor grad kommunene lar seg reelt forplikte av samferdselsstrategiene i sin planlegging. Intervjumaterialet indikerer, ikke uventet, at kommunene i varierende grad følger seg forpliktet av samferdselstrategien og helhetstenkingen som ligger til grunn for den. Holdningen fra ordførere og rådmenn varierer fra å mene at det er greit å følge strategien så lenge den ikke står i motsetning til kommunenes egne prioriteringer til at en bør forsøke å ta den regionale helheten med i vurderingene. Viljen til la seg forplikte av strategiene i forhold til en mulig avtaleinngåelse settes ikke på prøve før det kommer opp konkrete prioriteringssaker og dit er en ikke kommet i forhold til avtalearbeidet.

---

<sup>9</sup> Avsnittet er i hovedsak hentet fra Samferdselsstrategi for Follo 2003-2015

I tillegg til samferdselsstrategien har Follo utviklet arealstrategi og initiert samordnet kommuneplanrullering. De to sistnente tiltakene er initiert som delprosjektene *"Fremtidig arealbruk"*, og *"Samordnet kommuneplanrullering"* i regi av UF i tillegg til delprosjektet *"Utvikling av alternative Follopakker"*. Denne organiseringen av prosjektgjennomføringen i form av tre delprosjekter kom på plass i 6. februar 2004 da styringsgruppen godkjente en revidert prosjektbeskrivelse for Utviklingsavtale Follo. Hovedprosjektet fungerer nå som paraply over de tre delprosjektene.

## 5 SAMORDNET AREALUTVIKLING

*I utgangspunktet var det relativt bred enighet i Follo planmiljøer om noen overordne linjer slik som satsing på kollektivtransport, knutepunktsutvikling og samordning av kommuneplanlegging. Det er nødvendig å ha et felles faktagrunnlag og en rimelig grad av felles forståelse av utfordringene for å få til samspillet mellom forvaltningsnivåene. Arealstrategien har en slik form at den bidrar til å konkretisere mandatet for arbeidet med utforming av avtaler med stat og fylkeskommune og areal og samferdselsstrategiene kan betraktes som et uttrykk for et slags minste felles multiplum for Follo. Strategiene har flere funksjoner; som politisk mandat, synliggjøring utad og plattform for å drøfte helthetsløsninger både lokalt og overløkt.*

En samordning av arealbruken på regionalt nivå slik som Follo har ambisjoner om, kan ha et stort konfliktpotensial. Follo har valgt å dempe det gjennom å utvikle et strateginotat hvor fagfolk har bidratt sterkt til utformingen. Det opp til kommunene hvor mye de ønsker å samordne egen politikk med regionale strategiske føringer, men ordførermøtet vedtok å anbefale at kommunene brukte notatet i arealplanleggingen. Om dette kan synes uforpliktende er det likevel bare så langt en kan å i forhold til å legge føringer på kommunenes arealdisponering.

### 5.1 "Strategi for fremtidig arealbruk" – utvikling av grunnlag for helhetlig samfunnsutvikling

I utgangspunktet var det relativt bred enighet i Follo planmiljøer om noen overordne linjer slik som satsing på kollektivtransport, knutepunktsutvikling og samordning av kommuneplanlegging. 16.05.03 vedtok ordførermøtet delprosjekt *Samordnet arealutvikling i Follo*. Høsten 2003 startet arbeidet med å trekke opp en anbefalt strategi for fremtidig arealutvikling i Follo. Delprosjektets resultatmål var følgende:

- *Det skal utarbeides ett samlet dokument som viser dagens planstatus i Follokommunene når det gjelder arealbruk, utbyggingsstrategier, boligprogram og andre dokumenter av betydning for bolig- og næringsutbygging.*
- *Det skal foreligge en anbefalt strategi for fremtidig arealutvikling i Follo, utover gjeldende kommuneplanperioder. Strategien skal bygge på prinsipper for bærekraftig nærings- og boliglokalisering og vedtatt samferdselsstrategi for Follo.*

Disse målene kan i hovedsak betraktes som oppnådd og arealstrategien ble vedtatt i styringsgruppemøtet 06.02.04. Strategien ble tatt i bruk som grunnlag for konkretiseringer av arealbruk i Follo.

Prosjektgruppen for utvikling av arealstrategi var sammensatt av relevante aktører fra planmiljøet i Follo samt deltakere fra Akershus fylkeskommune, Statens vegvesen og Jernbaneverket. De eksterne deltakerne var i hovedsak aktører som også var involvert i forarbeidet til mulige avtaler. Delprosjektet munnet ut i et notat ”*Anbefalt strategi for fremtidig arealutvikling i Follo.*” Strategien ble utformet med utgangspunkt i den situasjonen der den skal anvendes; ved utforming av alternative Follopakker og påfølgende forhandlinger/samtaler med stat og fylkeskommune med sikte på å komme frem til avtale mellom de partene om samordnet areal- og transportutvikling i Follo.

Deltakerne i strategiarbeidet ble anmodet om å informere om strategien i sine respektive fagmiljøer og strategien ble debattert av ordførermøtet i Follorådet den 06.02.04. Møtet ga sin tilsutning til strategien og at den skulle ”*benyttes (foreløpig) i utviklingen av alternative Follopakker.*” I tillegg orientert prosjektledelsen de politiske miljøene i kommunene gjennom informasjonsskriv og presentasjoner til formannskap/kommunestyre. Høsten 2004 drøftet prosjektleder arealstrategi og pågående pakkeutviklingsarbeid kommunevis med planleggerne i alle Follokommunene (bortsett fra Enebakk). Gjennom arealstrategien har Follokommunene et omforent arbeidsgrunnlag og forhandlingsutgangspunkt for kommunenes arealplanmessige bidrag i ”Utviklingsavtale Follo”.

Arealstrategien presenteres i sin helhet da den bidrar til å trekke opp rammene for hva Foll betrakter som relevant ”input” og utgangspunkt for forhandlinger om avtale med overlokale aktører. Arealstrategien har en slik form at den bidrar til å konkretisere mandatet for arbeidet med utforming av avtaler med stat og fylkeskommune. Strategien har følgende 10 punkter:<sup>10</sup>

1. *Samferdselsstrategi Follo 2003-2015 og Akershus fylkesplan 2004-2007 (kapittel 3 om areal og transport) legges til grunn for Follas fremtidige arealutvikling. Det innebærer en fremtidig arealutvikling i Follo basert på at:*

---

<sup>10</sup> Vedlegg 1 til infoskriv 1/2004 fra Follorådet

Utbygging:	<p>a) Vi vil prioritere fortetting med kvalitet i byggesoner med godt utbygd infrastruktur, særlig nær jernbanestasjoner og andre trafikk-knutepunkt.</p> <p>b) Vi vil skape attraktive knutepunkt med helhetlige løsninger for boliger og arbeidsplasser.</p> <p>c) Vi vil regulere areal for erverv og offentlig bebyggelse i tråd med ABC-prinsippet.<sup>11*</sup></p> <p>d) Vi vil fastholde sentrumspolitik i samsvar med fylkesdelplan for handel, service og sentrumsutvikling.</p>
Bevaring /vern:	<p>e) Vi vil ta vare på og øke almenhetens tilgang til de unike opplevelsesverdiene ved fjorden og langs vassdragene.</p> <p>f) Vi vil bevare lokalt og regionalt viktige "marka"-områder</p>
Transport:	<p>g) Vi vil tilrettelegge for effektiv, trygg og miljøvennlig transport</p> <p>h) Tenke alternativt før det oppstår kapasitetsproblemer på vegnett (trafikkregulering/alternativ kollektivsatsning)</p>

2. Langsiktig arealbruksforpliktelse må motsvares av langsiktig forpliktelse transportinvestering og/eller –drift.
3. Det må være en rimelighet i forholdet mellom hva enkeltkommuner gir og hva de får.
4. Kommunene er villige til å ta i bruk både positive og begrensende virkemidler, d.v.s. å positivt fastlegge hvor utvikling og vern skal skje og negativt begrense hvor utvikling ikke skal skje.
5. Kommunene er villige til å innføre en kollektivtransportfremmende parkeringspolitikk.
6. Follokommunene er villige til å drøfte en boligvekstfordeling kommunene imellom i tid og omfang, i den grad dette underbygger prioriteringer i Samferdselsstrategi Follo 2003-2015.
7. Kommunene er avhengig av markedet når det gjelder tempo i utvikling. Maksimalgrenser for vekst (i tid og rom) kan fastlegges, men ikke minimumsgrenser.

<sup>11</sup> Fra Akershus fylkesplan 2000, s. 28-29: ABC-modellen er utviklet med sikte på å forbedre framkommeligheten for godstrafikken og å forbedre miljøet i byer/(tettsteder). Modellen gir en klassifisering av områder ut fra deres tilgjengelighet for henholdsvis vei og kollektivtransport. I dette systemet er lokalisering av ulike typer næringsaktivitet prioritert som følger:

**A-områder:** God tilgjengelighet med kollektivtransport, for eksempel nær transportknutepunkt. Innpendling/tilreiser med bil bør ikke overstige 20 % av alle reiser.

**B-områder:** God tilgjengelighet med både kollektiv- og biltransport, for eksempel nær ringveier som krysser kollektive transportkorridorer. Innpendling med bil bør ikke overstige 33 %.

**C-områder:** God tilgjengelighet fra vei, for eksempel langs motorvei, ingen begrensninger på bilbruk.

Forskjellige typer næringsvirksomheter gis deretter en mobilitetsprofil ut fra ventet antall ansatte og besøkende, avhengig av frakt på vegnettet og biltransporten. Butikker eller kontorer lokaliseres til A- eller B-områder, og transportbaserte (ikke arbeidsplassintensive eller publikumsrettede) virksomheter på C-områder. Kjøpesentre utenfor byer/(tettsteder) tillates ikke.



8. *Det må være mulig å ta hele eller deler av avtalen mellom stat, fylkeskommune og kommuner opp til reforhandling. Enkeltkommuner kan, gjennom Follorådet, initiere slik reforhandling.*
9. *Vedtatte kommuneplaner er utgangspunktet for avtaleforhandlinger.*
10. *Follorådet vil ta initiativ til å fremme for kommunene med sikte på behandling i løpet av 2004, rutiner og innhold i samordnet kommuneplanlegging i Follo. Siktemålet er at kommuneplanrulleringene skal være samkjørt fra 2007/2008. Aktuelt innhold i en slik samordnet kommuneplanlegging kan bl.a. være:*

*Felles regional prosess som start på kommuneplanrulleringer, samordnet offentlig ettersyn, samhandling med eksterne aktører og lignende*

*Angivelse av når kommunene skal legge den avtalte fremtidige arealbruk inn i sine kommuneplaner (i plankart og/eller i bestemmelser).*

*Rutiner for å vurdere forslag til kommuneplan opp mot inngåtte regionale avtaler.*

*Felles rutiner for behandling av planinnspill som er i strid med vedtatt kommuneplan og som fremkommer uavhengig av kommuneplanrullering.*

Gjennom å trekke inn samferdselsstrategien legges rammene for å kunne utvikle en helhetlig areal- og transportpolitikk. Særlig prinsippene under punkt 2 og 3 formulerer kommunenes forventinger til overløkal aktører og deres ”motypelser”, mens punktene 4 til og med 9 trekker opp Follokommunene sin vilje og handlingsrom. Det siste punktet beskriver prosessen videre framover for å sikre lokal foranking av arealprinsippene gjennom kommuneplanrulleringen på en slik måte at den også inngår som en del av Follo sine forpliktelser. Follo sier seg villige til å ta i bruk både positive og begrensende virkemidler, d.v.s. å positivt fastlegge hvor utvikling og vern skal skje og negativt begrense hvor utvikling ikke skal skje og de er villige til å innføre en kollektivtransportfremmende parkeringspolitikk.

## **5.2 Multifunksjonelle strategier som samarbeidsgrunnlag**

Areal og samferdselsstrategiene kan betraktes som et uttrykk for et slags minste felles multiplum for Follo. Strategiene har flere funksjoner; som politisk mandat, synliggjøring utad og plattform for å drøfte helthetsløsninger både lokalt og overløkal.

- *Mandat:* Da strategiene er vedtatt i ordførermøtet fungerer de som politisk mandat fra Follo til de som arbeider med utvikling av samferdselspakker – pakkeutvikling. (Se kap 7).

- *Synliggjøring*: Gjennom strategiene fremstår Follo som samlet og fokusert sett fra omgivelsene. Regionen har gjort ei hjemmelekse om hva de ønsker å oppnå og hva de må bidra med. De kan agere pro-aktivt og blir synlige i de omgivelsene de operer i.
- *Plattform*: Strategiene er et arbeidsdokument som fungerer som plattform for samarbeid og utvikling av helhetsløsninger innad i Follo. De utgjør også et grunnlag for konkrete drøftinger og samarbeid med overlokale aktører.

Arealstrategiene ble trukket opp på administrativt nivå med deltakere fra statsetatene og fylkeskommunen. Deltakerne i arbeidsgruppen for arealstrategier fikk avklart synspunkter, avdekket begrensninger og drøftet muligheter knyttet arealplanlegging og utvikling av transportinfrastruktur. Representantene fra stat og fylkeskommune fikk bred innsikt i hvordan det tenkes i Follos planmiljøer og de statlige representantene kunne luften innspill direkte med planmiljøene. Strategiarbeidet fungerte som arena for å utveksling av kunnskap på tvers av forvaltningsnivåer og etater. Det ga rom for innsikt i andres virkelighetsforståelser, rammebetingelser og argumentasjonsgrunnlag, noe som ga større forståelse for den annen part handlingsrom og åpnet for utvikling av felles forståelse av muligheter og begrensninger.

Tillit og dialog er sentrale elementer i forhandlinger, avtaleinngåelse og forebygging av avtalebrudd (Jensen 2004). Kunnskapsutveksling og utvikling av felles forståelse er viktige elementer for å utvikle tillit og det å møtes ansikt til ansikt gir rom for å avklare usikkerhet og ”avdramatisere” potensielle konflikter. Strategiarbeidet har fungert som arena for gjensidig tillitsbygging mellom deltakerne. En del av deltakerne i strategiutviklingen treffes også på andre arenaer i tilknytning til arbeidet med UF, for eksempel i forbindelse med utvikling av samferdselspakker. Samarbeid på flere arenaer gir økte muligheter for å bygge tillitskapital og høy tillitskapital gir ”slingringsmonn” i drøftinger (se kap. 9)

Arealprinsippene har punkter som kan være kontroversielle både politisk og i praksis og det ikke vanskelig å se at det er i de praktiske arealdisponeringene at det kan oppstå uenighet. Dette kan for eksempel gjelde både det anbefalte utbyggingsmønsteret, forholdet mellom bevaring/vern og utbygging og parkeringspolitikk. Utfordringene kommer når strategiene skal gjøres gjeldende i prioriteringene på kommunenivå. Da settes kommunenes vilje til å forplikte seg ovenfor fellesskapet og en regional helhetstenking opp mot hensynet til hva som kan tjene egen kommune best. Det kan være sammenfall mellom disse to hensynene, men trenger ikke å være det. Det vil også være et spørsmål om tidshorisont, det som kan gi lokal politisk gevinst på kort sikt kan være uheldig i

et langsiktig perspektiv. Langsiktighet er generelt vanskelig å håndtere, særlig for lokalpolitikere, deres (og velgernes!) målestokk er hva som skjer i den fireårsperioden de er valgt for. Det kan da være fristende å for eksempel gå inn for utbygginger som kan fremstå som synlige resultater på kort sikt, men som kan bidra til uheldig arealbruk sett i et regionalt helhetsperspektiv og/eller på lang sikt. Denne typen dilemmaer ble også trukket fram av informantene som en styrende faktor i politikernes handlingsbetingelser og som mulige eksempler på barrierer mot samordning i Follo. Arealstrategien og helhetstenkingen den gir uttrykk for er Follo sin ”gulrot” ovenfor samarbeidspartnere i de eksterne utviklingsprosessene.

Arbeidet med delprosjektet ”*Strategi for fremtidig arealutvikling i Follo*” ble avsluttet i februar 2004 og munnet ut i det ovennevnte notatet med 10 prinsipper for arealbruk hvor samordnet kommuneplanrullering inngår som en av prinsippene. Arealstrategien er ikke vedtatt i kommunestyrene, men i ordførermøtet, og kan betraktes som en viljeserklæring fra dette politiske nivået i Follo. Strategien kan fungere som et arbeidsdokument og neste ledd i prosessen er konkretisering av strategien på kommunenivå. Den ble trukket fram både på Follo konferansen 2004 og i kommunenes arbeid med planprogrammene og den er tema på regionalpolitisk konferanse i Follo høsten 2005. Prinsippene inngår i en foreslått mal for samordnet kommuneplanrullering. Ordførermøtet 07.03.05 ga tilslutning til malen og oppfordret kommunene til å bruke den i planprogramarbeidet. Kommunenes planprogram med felles høringsfrist 30.09.05.<sup>12</sup> har i varierende grad forholdt seg arealstrategien for Follo. Det er også signaler fra AFK om at arealstrategien blir en viktig målestokk å holde planprogrammene opp mot når fylkeskommunen skriver sine høringsuttalelser. Samlet sett er dette indikasjoner på at arealstrategien er virksom både innad i Follo og utad i forhold til fylkeskommune og statlige aktører. Ytterligere analyse av dette ligger utenfor evalueringens ressursramme.

For å oppsummere; erfaringene fra arealplansamlingene var at det er nødvendig å ha et felles faktagrunnlag og en rimelig grad av felles forståelse av utfordringene for å få til samspillet mellom forvaltningsnivåene. I tillegg tydeliggjorde arbeidet med arealbruksstrategien at utvikling av felles strategier krever en viss synkronisering i kommuneplanrulleringen i Follo. Delprosjekt ”*Samordnet kommuneplanrullering i Follo*” ble dratt i gang i mars 2004 og i desember samme år besluttet ordførermøtet å igangsette samordning av kommuneplanprosessene fra og med våren 2005.

---

<sup>12</sup> Bortsett fra Frogn som er litt i ”utakt” og har kommuneplanforslag til offentlig ettersyn.

## 6 SAMORDNET KOMMUNEPLANRULLERING

*Det synes å være stor vilje både faglig og politisk til samordning av kommuneplanrullering i tid og tematisk, men det er også fokus på at eierskap og styring med prosessen skal være forankret i den enkelte kommune. Så langt dreier samordnet kommuneplanrullering seg primært om samarbeid på prosessnivå og i mindre grad om utøvelse av felles helhetlig politikk. Samordning av kommuneplanrulleringen i Follo vil også være en praktisk, konkret arena for å utvikle samarbeid på tvers av kommunegrensene og drøfte regionale tema.*

### 6.1 "Samordnet kommuneplanrullering i Follo – forberedelse"

Follorådets handlingsprogram for perioden 2004-2007 har samordning av kommuneplanprosessene som en av de vedtatte tiltakene (Pkt. 4.1.3). Gjennom UF ble tiltaket iverksatt som ett av delprosjektene. Samordnet rullering ble fremmet som forslag til styringsgruppen, som 26.03.04 vedtok å igangsette delprosjekt "Samordnet kommuneplanrullering i Follo - forberedelse." Prosjektet skulle gjøre forberedelser for og munne ut i at Follokommunene skulle ha en regionalt samordnet planprosess. En planprosess som gir Follo et grunnlag for større gjennomslag overfor andre myndigheter i regionalt viktige prioriteringer. Delprosjektet hadde følgende målsettinger (fra prosjektbeskrivelse av 06.02.04):

- *Det skal være utarbeidet en statusbeskrivelse av kommuneplanprosessene i Follokommunene som viser fellestrekk og ulikheter.*
- *Det skal være avklart omfang av samordning tilstrekkelig til å nå delprosjektets effektmål.*
- *Det skal være utarbeidet rutiner/retningslinjer og prosedyrer for samordnet kommuneplanrullering i Follo, inkl. overgangsordninger fram mot full samordning.*

Disse målsettingene ble nådd i rimelig grad. Status i kommunene våren 2004 var at det for fire av dem syntes å være mulig å komme i takt med rullering relativt raskt. Kommunene kunne stille seg bak et delprosjekt med formål å avdekke samordningsambisjoner, rutiner og overgangsordninger som de fleste kunne enes om. Prosessene videre besto samlinger i kommuneplangruppen og resultatene fra samlingene munnet ut i saksframlegg for ordførermøtet. Tidlig i mai 04 ble erfaringer fra kommunenes planprosess, gode grep og prinsipper for rullering drøftet. I slutten av mai var felles kommuneplanrullering sak på ordførermøtet hvor en diskuterte prinsipper for samordning i tid, dvs når i kommunestyreperioden rullering skulle skje og ambisjonsnivå for innhold i samordningen, slik som felles kommuneplantema. Konkrete forslag til dette ble utarbeidet i notatsform fra prosjektledelsen i UF på bakgrunn av samtaler med

planmiljøene og lagt fram i ordførermøtet i august 2004.<sup>13</sup> Møtet besluttet å oversende notatet til kommunene med anmodning om å bruke det som grunnlag for politisk sak om samordnet kommuneplanrullering i Follo. Utover høsten 2004 behandlet kommune gjennomføring av samordning av kommuneplanrulleringen og det ble etablert en videreføring av dette delprosjektet desember 2004 med tittel *Samordnet kommuneplanrullering i Follo – gjennomføring*.

Framgangsmåten i arbeidet med å utvikle samordnet kommuneplanrullering var jevnlig prosjektgruppemøter med deltakelse fra planmiljøene i Follo og arbeidsseminarer supplert med deltakelse fra Akershus fylkeskommune, Statens Vegvesen og Jernbaneverket. I tillegg var det relativt tett dialog med ordførerne via lederen i Follorådet. Arbeidsseminarene ga innspill til ordførermøtene og styringsgruppen i UF og gjennom disse arbeidsformene ble det utarbeidet strategier for gjennomføring av felles kommuneplanrullering. I Follorådets handlingsprogram for perioden 2005-2008 er samordning av kommuneplanrulleringen en av hovedaktivitetene (Vedlegg 1 til handlingsprogrammet) og UF fikk gjennomføringsansvar fram til prosjektslutt 01.09.05.

Det foreslåtte rulleringstidspunktet var nyåret 2005 og det slås fast i notatet at: *'En samordnet kommuneplanprosess må ha et reellt regionalt innhold, men i tillegg vil hver kommune ha sin prosess med sitt spesifikke lokale innhold'* (Notat 23.08.04). Notatet presenterer en modell for sammenknytting av lokale og regionale planprosesser. Modellen fokuserer på tre milepæler oppstart, offentlig ettersyn og vedtak. Mellom de 3 hovedmilepælene vil det være arbeid, hendelser og drøftelser som har et spesifikt lokalt innhold, men det vil også åpnes rom for samhandling, utredning og drøftelse knyttet til regionale tema, løsninger og prioriteringer. Oppstart og offentlig ettersyn er basert på samtidighet og det kan også etableres felles arenaer for drøftinger av regionale tema. Også vedtaksfasen åpner for samtidighet. Modellen gir en grei oversikt over prosessene og gir rom for at ambisjonsnivået for samordning kan drøftes nærmere både lokalt og regionalt. Samordning på prosessnivå kan gjøres ut i fra en minimumstilnærming, det vil si at en har felles oppstart og ettersynsperiode. Follo har en del erfaring fra samarbeid om tjenesteproduksjon, men tematisk samordning og samordning av vedtak i kommuneplanen er en form for politisk samarbeid som felles rullering gir mulighet for, men som synes å ligge noe fram i tid.

Notatet trekker fram arealutvikling, samferdsel, næringsutvikling samt miljø- og bærekraftsspørsmål av regional betydning (for eksempel kystforvaltning) som

---

<sup>13</sup> Omtalt i dokumenter som "Notat 23.08.04".

særlig aktuelle regional tema. Helhetlig planlegging og samfunnsutvikling vil ideelt sett innebære at disse temaene vurderes i sammenheng. En viktig ambisjon bak arbeidet med UF var å initiere denne type brede samfunnsplanlegging. Intervjudata indikerer at Follo på det nåværende tidspunkt ikke er moden for slik helhetlig samordning av kommuneplanleggingen.

Utover høsten 2004 ble samordning av kommuneplanrulleringen drøftet i Follokommunene. Med litt ulike vedtak og med noe ulik poengtering av fokus i arbeidet stilte alle kommunene seg positive til å delta i samordnet kommuneplanrullering med oppstart på nyåret 2005. Kommunene delegerte til ordførermøtet å organisere arbeidet, sørge for felles oppstart og være styringsgruppe for overordnet fremdrift og det regionale innhold i prosessen. Gjennom styringsgruppefunksjonen ble ordførermøtet løpende orientert om arbeidet. Ordførermøtet 26.11.04 vedtok Follorådets handlingsprogram for 2005-2008 og samordning av kommuneplanarbeidet er en av hovedaktiviteten i planen (fra vedlegg 1 i handlingsprogrammet):

*”Det skal gjennomføres en samordnet kommuneplanrullering i Follo-kommunene fra oppstart av planarbeid og minimum frem til kommuneplanene sendes på offentlig ettersyn. Viktige aktiviteter:*

- *utarbeide fremdriftsplan for felles rullering*
- *utarbeide en ”regional planmelding” el.l. som grunnlag for arbeidet*
- *lage arenaer for innspill, drøfting og samordning av regionale temaer*
- *samordne oppstart av offentlig ettersyn ”*

*Dette er en del av Follorådets målrettede arbeid for bedre samarbeid innad og mer strategisk påvirkning utad. Tiltaket følges opp som en del av ”Utviklingsavtale Follo” frem til dette prosjektets sluttdato, som er august 2005.”*

## **6.2 ”Samordnet kommuneplanrullering – gjennomføring”**

Det formelle vedtaket om gjennomføring av samordnet kommuneplanrullering ble fattet i ordførermøtet 14.12.04 og ikke da saken ble fremmet i november som det ville være rimelig å forvente. Utsettelsen skyldes debatt og uklarhet om hvordan neste fase – organisert som delprosjektet ”*Samordnet kommuneplanrullering - gjennomføring*” skulle organiseres etter utløpet av prosjekt UF 01.09.05. Ansvaret ble lagt til rådmennene og de ble pålagt å fremme sak til ordførermøtet i april om organiseringen av det videre arbeidet. Å forankre videreføringen innad i kommuneorganisasjonen i stedet for på siden som eget prosjekt, kan være et grep som bedre sikrer videreføring og forankring av samordningsarbeidet. Frem til 01.09.05 har ”*Samordnet*

*kommuneplanrullering - gjennomføring*” status som eget delprosjekt under hovedparaplyen UF og arbeidet ble drevet fram av prosjektleder i samarbeid med kommuneplangruppen.

Samordnet kommuneplanrullering er en nyskaping blant norske kommuner og innebærer at Follokommunene skal gjennomføre kommuneplanprosessen parallelt i tid. I tillegg skal kommuneplanrulleringen nå skje i henhold til revidert lovverk. Dette innebærer krav om utarbeiding av planprogram som sendes på separat høring tidlig i planprosessen, og utvidet krav til konsekvensutredning av arealplanendringer. Samtidig rullering gjør det mulig å samarbeide om det utviklingsarbeidet disse endringene innebærer.

Arbeidsform og deltakere var den samme som tidligere; faglige samlinger i plangruppen, saksframlegg til ordførermøtet og jobbing innad i kommunene. Målsettingen var å utforme planprogram og KU (konsekvensutredning) på kommuneplanens arealdel. Et planprogram skal i prinsippet fungere som et program for gjennomføring av planprosessen og beskriver medvirkning og frister samt utredningsoppgaver og mål for prosessen. I et løp hvor 7 kommuners planleggingsprosess skal samordnes kan utarbeidelsen av felles planprogram bidra til å sikre enighet om forutsetninger, skape forutsigbarhet og sikre etterprøvarhet. I en samordningsprosess på tvers av kommunegrensene er det nødvendig å foreta en del avklaringer av forhold som kan tas for gitt eller er uten relevans i planprosesser på kommunenivå. Dette krever at hver kommunene gjør hjemmeleksen sin og kartlegger forhold slik som lokal organisering av ansvar for og arbeid med samordnet rullering, både administrativt og politisk. De må avklare sentrale kommuneavgrensede tema, grad av medvirkning, informasjon og behov for grunnlagsdata. Det er også nødvendig å avklare forventninger til og ambisjonsnivå for prosessen og enes en form for minste felles multiplum. Den enkelte kommune og felles regionale behov må avveis og avklares på en måte som er inngir aksept. Det samme gjelder tema for samordning og den praktiske arbeidsfordelingen mellom kommunene.

Forventningsavklaring ble gjennomført på et arbeidsseminar i slutten av februar 2005. Forventningsavklaringer er nødvendig i tillitsbygging og samarbeidsprosesser. Det syntes å være relativt stor samstemmighet i forventningene på prosessnivå; til hva man skal gjøre og hvor man vil. Selvsagt er forventningene også preget av det forvaltningsnivå de representerer. Statlige representanter og Akershus fylkeskommune er fokusert på regional samordning, felles strategier og bedre dialog mellom forvaltningsnivåer. Kommunenes forventninger handler også om disse spørsmålene, men omfatter i tillegg noe mer konkrete tema for samarbeid. Aktørene som deltok i forventningsavklaringene har samarbeidet i vel ett år og den relativt gode avstemmingen i forventninger

mellom forvaltningsnivåene og på tvers av kommunegrensene er ett av resultatene fra dette arbeidet.

Det kan stilles spørsmål om hvor stor grad av samstemmighet det er mellom forventninger som uttrykkes på administrativt nivå (i arbeidsseminaret) og det en finner hos politikerne på kommune og fylkeskommunenivå. Intervjudata fra kommunenivå indikerer at det er relativt stor samstemmighet når det gjelder forventninger til prosessen.<sup>14</sup> Når det gjelder samordning på om konkrete tema eller strategigjennomføring, så er en ikke kommet så langt, men intervjudata indikerer at det er prosesser som kan ta tid. Kommunepolitikere synes å være avventende til å innordne seg langsiktige fellesinteresser, men disse standpunktene kan endres over tid og i forhold til konkrete saker.

Ordførermøtet er en svært viktig arena for forankring av selve samordningsarbeidet og i mars 2005 vedtok ordførermøtet en felles mal for planprogram for kommuneplanrulleringen. Malen inneholder en regional del som er likelydende for alle kommunene. Den gir en felles ramme og omhandler prioriterte tema: Status, nye forutsetninger, felles utredningsbehov. Malen inneholder også en lokal del relatert til kommunale forhold: Implementering av regionale tema og kommunenes løsning av prosess, organisering og gjennomføring av planarbeidet. Kommunene ble anmodet om å bruke malen, noe de også valgte å gjøre.

I midten av april 2005 ble det gjennomført et seminar hvor kommunene presenterte sine tanker om areal og samferdsel i kommuneplanrulleringene. Seminaret ga status for kommunenes vurderinger av forholdet mellom regionale areal- og transportstrategier og konsekvenser for den enkelte kommunes kommuneplan i den forestående rulleringen. I følge prosjektleder i UF tydeliggjorde seminaret kommunenes ulike planutfordringer og at rulleringsprosessen må betydelig rom for ulike tilnæringsmåter (feks. i strukturen på planprogrammet) alt etter hva den enkelte kommune har behov for.

Den felles høringsfristen for planprogrammene er som nevnt 30.09.05 og et par dager før er det regionalpolitisk konferanse med kommuneplanrulling som tema. På basis av statusvurderinger i arbeidsseminaret i april og innspill fra planprogrammene er det spisset ut 2 store aktuelle tema med regional betydning: Sammenhengende regionale grønt/friluftsområder og god tettstedsutvikling. Regionalpolitisk konferanse er en arena for drøfting av regionalpolitiske tema. Konferansens hensikt er felles kunnskapsoppbygging og inspirasjon med sikte på å kunne ta noe nye grep i den pågående kommuneplanleggingen, grep som ivaretar kvaliteter som har verdi utover den enkelte kommunes grenser.

---

<sup>14</sup> Har for smalt intervjumateriale fra fylkespolitisknivå til å kunne trekke konklusjoner i dette spørsmålet.



Når det gjelder planprogrammene har regionale myndigheter som ambisjon å skrive separate høringsuttalelser til hver kommune, men samtidig drøfte regionale utfordringer og strategier som et likelydende innspill til alle kommuner. Kommunene ønsker at de separate delene av høringsuttalelsene ivaretar tilbakemeldinger på det detaljeringsnivået de ulike planprogrammene legger opp til og som kommunene har behov for i sin videre planlegging.

Prosjektet *"Samordnet kommuneplanrullering – gjennomføring"* fortsettet som nevnt etter UF's avslutning 01.09.2005. Videreføring og forankring av utviklingsprosjekter i basisorganisasjonen er ofte et kritisk punkt i prosjektarbeid. Videreføring av samordnet kommuneplanrullering, ble etter noe debatt, administrativt forankret på rådmannsnivå og delegert til en gruppe av kommuneplanleggere. Valg av løsning for videreføringen ble noe komplisert av at sentrale aktører i arbeidet - både prosjektleder for UF og regionutvikler/sekretær for Follorådet - slutter i løpet av september og tiltrer nye jobber utenfor Follo. På denne måten forsvinner viktig kompetanse knyttet til prosessene rundt UF ut av regionen. Gjennom å forankre samordningen av kommuneplanrulleringen hos rådmannskollegiet, gis den status som en del av den ordinære driften av kommunene og ikke som et eget prosjekt. 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 konkludere; kommunene i Follo er i startgropa med rullering av kommuneplaner. Rulleringene skal skje samordnet i tid og de skal forholde seg til nye krav i plan- og bygningsloven om konsekvensutredninger og planprogram. Det er nå 6 planprogram og ett planforslag ute til høring med frist som nevnt 30.09.2005. *"Planprogrammene er betydelig ulike, så lesing av dem gir et nyansert, oppdatert og godt bilde av mange lokale og regionale Follo-utfordringer og perspektiver"* i følge prosjektleder i UF. I skrivende stund gjenstår det å se hvor langt og dypt samordningen kommer på planprogramnivå. Samordning av kommuneplanrulleringen er et incitament for strategisk arbeide med samarbeidsrelaterte spørsmål. Prosjektet åpner praktiske, konkrete arenaer og tema for å utvikle regional politikk og samarbeid på tvers av kommunegrensene. I tillegg gis det muligheter for lokale utviklingsprosesser og

lokal tilpasning av løsninger slik at det enkelts kommunes handlefrihet ikke avgrenses for mye.

### **6.3 Samordnet kommuneplanrullering - ansatser til politisk samordning?**

Samordnet kommuneplanrullering er relativt nytt for norske kommuner. Felles strategier for arealbruk, utbygging og infrastruktur inngår i en felles plattform for samordning av kommuneplanrulleringen – kan dette betraktes som ansatser til politisk samordning i Follo? Det er vanskelig å avdekke hvor dypt viljen til reell samordning av den langsiktige arealdisponeringen i Follokommunene stikker. Det vil først vise seg når det må gjøres avveieringer hvor det er sprik mellom lokale ambisjoner og prinsippene den anbefalte arealstrategien. De fleste informantene på ordfører- og rådmannsnivå gir tvetydige signaler når det gjelder omfanget av samordning og samarbeid.

På den ene siden indikerer samtaler med ordførere og rådmenn i Follo, at det synes å være sterk reell ”drive” for å få til samordning av kommuneplanrulleringen. 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 egne 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. Som ordførerne pekte på:

*”Vi er valgt av våre velgere og må ta hensyn til dem og vår kommunes interesser”.*

En annen sa det slik: *”Vi er valgt for å styre våre innbyggere.”* Disse utsagnene oppsummerte et perspektiv som er sammenfallende for mange av ordførerne – lokale hensyn har forrang dersom det er sprik eller motsetninger mellom lokale og regionale interesser. Denne holdningen kan i og for seg betraktes som legitim, kommunepolitikernes rolle er å ivareta egen kommunes ve og vel. Utfordringen er at landskapet for å drive politikk har endret seg og interessene til en kommune kan 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 politisk gevinst på kort sikt er det som gagnar fellesskapet og samfunnsutviklingen 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 fra og med 2005. Man er over i fase to hvor kommunene skal følge samme tidsplan og drøfte sentrale felles tema. I dette arbeidet 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 kunne medføre en tettere 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 premissene 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 gli over i en sammenslåing. I tillegg synes det å herske en viss bekymring blant enkelte politikere særlig 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 og har deler utfordringer. 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 ”utenrikspolitikk”, men det kan synes langt frem til en konkret plattform som alle kommunene kan inngå en avtale ut i fra. Det en kan si er at deltakelse i eksterne prosesser krever forarbeid og kunnskapsproduksjon på lokalt nivå. Deltakelse i eksterne prosesser kan derfor fungere som pådriver for utviklingsprosesser lokalt. 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.

For å oppsummere; det synes å være stor vilje både faglig og politisk til samordning av kommuneplanrullering i tid og tematisk, men det er også klart fokus på at eierskap og styring med prosessen skal være forankret i den enkelte kommune. Så langt dreier samordnet kommuneplanrullering seg primært om samarbeid på prosessnivå og i mindre grad om utøvelse av felles helhetlig politikk. Samordning av kommuneplanrulleringen i Follo også en arena for drøfting av felles regionalpolitikk, 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 derfor for seg at disse inngås på kommunenivå, men at det politiske avtalegrunnlaget i størst mulig grad er forankret i en Follo-tenking. Dersom samordning av kommuneplanrulleringen nedfelles i varig samarbeid om helhetlig utforming av arealpolitikk, så kan det være en av de viktigste resultatene fra utviklingsavtale Follo.

## 7 UTVIKLING AV FOLLOPAKKER

*Dersom Follo skulle komme noen veg i det samferdselspolitiske landskapet i Stor-Oslo ble det tydelig relativt tidlig i prosjektet at de måtte få innpass i de transportpolitiske prosessene der, særlig i arbeidet med å utvikle Oslopakke 3. I tillegg til å fremskaffe nødvendig kunnskapsgrunnlag for utvikling av samferdselspakker, noe som på sikt kan lede til avtaleinngåelse, har delprosjekt pakkeutvikling jobbet med å sikre legitimitet innad i Follo for pakkeforslag. Delaktighet er et tveegget sverd for Follo. Det innebærer å miste noe innflytelse over egen fremdrift og avgi kontroll og føring på egne prosesser. UF måtte følge arbeidstakten i Oslopakke 3 og justere sine innspill i forhold til arbeidet som foregår der. På den annen side får Follo overlokal innflytelse og incitament tilsamarbeid i tillegg til å nyte godt av den dragkraften som ligger i store prosjektutredninger og satsinger. To forhold skiller UF fra fylkesdelplanlegging; det ene er Follo sin vilje til forpliktelse og det andre er at prosessen er initiert lokalt og ikke fra fylkeskommunen.*

Delprosjekt utvikling av Follopakker står i en noe annen stilling enn de øvrige to delprosjektene. De dreide seg om å utvikle interne prosesser i Follo mens dette prosjektet arbeider med å koble sammen lokale strategier, behov og innspill og bringe det inn i overlokale prosesser – det vil si transport og samferdselsutvikling i Stor-Oslo.

Dersom Follo skulle komme noen veg i det samferdselspolitiske landskapet i Stor-Oslo ble det tydelig relativt tidlig i prosjektet at de måtte få innpass i de transportpolitiske prosessene der. Follo måtte komme med så raskt som mulig for å følge tidsfrister for høring og innspill. I en forstand ble Folloprosjektet ”kastet” ut i dette komplekse landskapet og måtte operere i svært dynamiske omgivelser. Med det menes at det transport- og kommunikasjonsmessige landskapet Follo tok del i, jobber utviklingspreget, delvis innenfor og delvis ved siden av ordinære planprosesser. Mange aktører og kryssende interesser er involvert og UF måtte få innpass i fylkesplanens, vegvesenets og jernbaneverkets handlingsprogram og framstå som en relevant og interessant deltaker på ulike arenaer og i ulike partnerskap

### 7.1 Pakkeutvikling

Delprosjekt *Utvikling av alternative Follopakker* (heretter omtalt som Pakkeutvikling) dreide seg om å utvikle fremtidige mulighetsbeskrivelser innenfor areal- og transportområdet som skulle omhandle tiltak, finansiering, anvendelsen av ikke-finansielle virkemidler, incentiver for oppfølging m.m. Follo utgangspunkt var vidtfavnende; fra omfattende, langsiktige pakker og til begrensede, kortsiktige pakker, samt en rekke mellomløsninger. Samferdsels- og

arealstrategiene skulle ligge i bunnen for pakkearbeidet. Planene var at når alternative Follopakker var utformet, skulle de modnes og drøftes i en politisk ”forhandling” mellom de 3 partene; stat, fylkeskommunen og kommune. Tanken var at man kan velge en pakke eller kombinere innhold fra ulike pakker. Delprosjekt *Utvikling av alternative Follopakker* ble igangsatt etter beslutning i styringsgruppen for Utviklingsavtale Follo 06.02.04. De opprinnelige målsettingene for delprosjektet var følgende:

- *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.*
- *Det skal være klargjort konsekvensene for den enkelte kommune av de alternative Follopakkene.*

Delprosjektet skulle være gjennomført innen 1.10.04 i følge de opprinnelige resultatmålene, men arbeidet måtte naturlig nok følge fremdriften i Oslopakke 3 og ble derfor videreført fram til hovedprosjektets slutt 01.09.05. I 3. reviderte versjon av prosjektbeskrivelsen, pr. 06.04.05 er resultatmålene justert til følgende:

- *Beskrive og utrede aktuelle virkemidler og tiltak (bla RV 152, fremtidige kollektivtrafikk, regional parkeringspolitikk, regional sykkelstrategi, stoppestedenes transport rolle)*
- *Informasjon til/drøftelser med styringsgruppe underveis.*
- *Det skal være utarbeidet alternative Follopakker for samordnet virkemiddelbruk innen areal og transport. Pakkene skal utarbeides parallelt med utarbeidelsen av Oslopakke 3.*
- *Bred politisk drøfting med utgangspunkt i tiltaks- og virkemiddelporteføljen.*
- *Bruke den beskrevne porteføljen som innspill til NTP, Oslopakke 3 og stat og fylkeskommunes årlige budsjettprosesser*

De nye delprosjektmålene var mer spesifisert enn de opprinnelige og det lå inne krav om prosesser for politisk drøfting av pakkene. Prosjektledelsen i UF har kontinuerlig informert, rapportert, tatt initiativ til og hatt drøftinger med politikerne i Follo og målsettingene var et incitament til politisk engasjement omkring pakkeforslagene.

Status for pakkearbeidet ved prosjektslutt var at en del av kunnskaps- og faktagrunnlaget for mulige avtaler var kommet på plass gjennom delutredningene og det er laget et dokument over aktuelle samferdselstiltak fra Follo for Oslopakke 3. Konkrete avtaleforhandlinger var ikke kommet i gang. Opprinnelig skulle pakkeforslag til Oslopakke 3 sendes på høring 01.02.05. Denne fristen ble endret og høringsforslagene ventes mot slutten av 2005.

Pakkeutviklingsarbeidet ble drevet fram på to hovedarenaer, lokalt og overlokalt. Overlokalt var *Koordineringsgruppen for Oslo og Akershus*, heretter omtalt som Koordineringsgruppen, den viktigste arenaen. Lokalt ble pakkearbeidet drevet gjennom en prosjektgruppe initiert av prosjektlederen for UF – ”pakkegruppen” som skulle utvikle forslag til alternative Follopakker. Pakkegruppen er sammensatt av fagfolk fra de ulike Follokommunene, Statens Vegvesen, Jernbaneverket og Akershus Fylkeskommune. De statlige aktørene var i hovedsak de samme som møtte i Koordineringsgruppen og som hadde deltatt på prosjektmøter i tilknytning til utvikling av arealstrategien. I det følgende presenteres aktiviteten på de to arenaene.

## 7.2 Follo: ”I skyggen av Oslo”

Studier av andres forsøk på samordnet regional areal- og transportplanlegging, viser at det er store samordnings- og koordineringsproblemer i denne typen planlegging. Det institusjonelle rammeverket legger ikke opp til helhetlig, samordnet politikk på disse feltene og plansamarbeidet framstår som relativt uforpliktende.<sup>15</sup> Transportøkonomisk institutt har evaluert både Oslopakke 2<sup>16</sup> – og Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren<sup>17</sup>. Evalueringene viser at avtaleformen kan gi mer/raskere resultat enn den tradisjonelle planformen etter PBL (plan- og bygningsloven), samtidig som det i evalueringen av Oslopakke 2 vises til at avtaler må knyttes opp til de ordinære planprosessene, både etter PBL og sektorplanene. Utvikling av ”pakkeløsninger” med samferdselstiltak synes å bli en mer og mer vanlig strategi i større norske byer for å finansiere investeringer i transportinfrastruktur. Pakkene utvikles med sikte på å få i stand sammensatte finansieringsmuligheter for utbygging av transportinfrastruktur<sup>18</sup>, primært veiutbygging<sup>19</sup>. Gjennom pakkene kan en dels forsere den utbyggingstakten som er skissert innenfor ordinære budsjetter og dels utvikle supplerende løsninger og finansieringsformer. Pakkene er ekstraordinære og delvis frakoblet de ordinære planprosessene i startfasen ved at de ikke er knyttet

---

<sup>15</sup> Nielsen m fl 2000, Osland og Kråknes 1998 i Lerstang og Stenstavold 2003

<sup>16</sup> ”Oslopakke 2 – en helhetlig pakke eller en pakke i helheten?” - TØI-rapport 664/2003

<sup>17</sup> ”Det umuliges kunst? Bruk av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå” – TØI-rapport 531/2001

<sup>18</sup> T. Lerstang og M. Stenstadvold 2003

<sup>19</sup> Lerstang og Stenstavold ibid

direkte til formelle planformer etter PBL, men inkorporeres underveis og legges inn i statsetatenes handlingsplaner i NTP.

Høsten 2003 ble det inngangsatt forberedelser til en del større samferdselspolitiske prosesser slik som handlingsprogrammet til fylkesplanen 2004-2007, og vegvesenets Handlingsprogram til NTP for 2004. Parallelt med arbeidet med det statlige handlingsprogrammet til nasjonal Transportplan er det igangsatt arbeid med en mulig Oslopakke 3. Oslopakkene er utbyggingsprogram for infrastruktur for veg- og kollektivtrafikk i Oslo- og Akershus regionen og arenaer 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. En Oslopakke 3 vil være avhengig av en forlenget brukerbetaling etter 2007 (d.v.s. at bomring rundt Oslo eller lignende innretning for trafikantbetaling blir forlenget etter 2007). Det jobbes med sikte på utforming av 3 alternative pakkeinnretninger (i tillegg til referansealternativer uten forlenget brukerbetaling): Vegpakke, Kollektivpakke, By- og tettstedsutviklingspakke.<sup>20</sup>

Overordnede mål for Oslopakke 3 er samordning av areal- og transportpolitiske virkemidler for å øke nytten av samferdselsmidlene og miljøvennlig transport gjennom økt kollektivandel og begrensninger på trafikkveksten i sentrale deler av Oslo.<sup>21</sup> Areal- og transportstrategier i Follo faller godt inn i dette. Oslopakke 3 bygger på en areal- og transportpolitisk strategi som også omfatter økonomiske midler og virkemidler utenfor selve Oslopakke 3, i motsetning til Oslopakke 1 og 2 som ikke hadde det. Oslopakke 3 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. Arbeidet har vært ledet av en styringsgruppe med politisk oppnevnte medlemmer<sup>22</sup>, *Koordineringsgruppen for Oslo og Akershus* og en prosjektgruppe. Det operative arbeidet med Oslopakke 3 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. Endelig styrings- og organiseringsmodell for Oslopakke 3 er ikke vedtatt.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Orientering, sak 09/04 til styringsgruppemøte for UF

<sup>21</sup> I flg. rev.notat av 01.09.04, fra sekretariatet Oslopakke 3

<sup>22</sup> 3 fra Oslo, 3 fra Akershus

<sup>23</sup> Mulige styringsmodeller for gjennomføringen av Oslopakke 3 er under utredning. Det ses på tre modeller, en der det åpnes for økt innflytelse innenfor dagens makt-/organisasjonsstruktur, en annen der det opprettes et myndighetsorgan som får ansvar for å prioritere midler (hele eller deler av Oslopakke 3s økonomiske ramme) og dermed overføres makt fra fylkesting og bystyre, og en siste modell som er en



Koordineringsgruppen var en sentral arena og fungerte som en informasjons- og dialogarena for offentlige aktører i areal- og transportplanleggingen i Oslo og Akershus i tillegg til at den koordinerte NTP prosessen. Gruppen var en arena for faglige drøftinger og for bygging av nettverk og allianser, behov kunne spilles inn og prioriteringer diskuteres. Gruppen ga signaler som etatene tok med inn arbeidet med handlingsprogrammene. Koordineringsgruppen hadde ikke beslutningsmyndighet og de ulike deltakerne kunne ha ulike mandater fra sine organisasjoner. Follo har ett av 18 medlemmer i Koordineringsgruppen, representert ved regionutvikleren.<sup>24</sup> Follo kan øve innflytelse i denne gruppen gjennom allianser for eksempel med AFK. Organiseringsmodell og status for Koordineringsgruppen er ikke endelig avklart og arbeidet stoppet opp våren 2005 dels i påvente av ny organisering og mulige endringer som følge av stortingsvalget.

Deltakelse i Koordineringsgruppen ga kunnskap. Det at alle sentrale aktører innenfor transport- og samferdselsplanlegging i Oslo-regionen møttes i samme forum ga 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 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. Nyten 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.

I tillegg til at Follo er representert i Koordineringsgruppen er det på det operative planet nært samarbeid med sekretariatet for Oslopakke 3 og representanter derfra deltar i Follo's møter for utvikling av pakkeinnspill. Gjennom dette oppnåes en god kunnskapsflyt mellom nivåene. Follo's bidrag på det strategiske planet inn i Oslopakke 3 er å legge til rette for en felles arealstrategi i Follo ut i fra enighet om noen rådende strategiske arealprinsipper og å samordne

---

mellomvariant der det opprettes et ATP-utvalg som ikke tilføres myndighet, men innstiller overfor dagens folkevalgte organer.

<sup>24</sup> Det er ikke innhentet systematiske data fra arbeidet i Koordineringsgruppen da deltakelse her var i regi av regionrådet og ikke selve prosjektet UF. Sett fra forskerståsted har deltakelse i Koordineringsgruppen betydning for UF, det er derfor tatt med i rapporten. Norut notat 01/05 gir noe nærmere presentasjon av Koordineringsgruppens organisering.

kommuneplanrulleringene. På det operative planet deltar Follo gjennom utredninger av kunnskapsgrunnlag for utforming av mulige tiltak som kan inngå i Oslopakke 3.

For å oppsummere; arbeidet med Oslopakke 3 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 Oslopakke 3 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 Oslopakke 3 prosessen i følge informantene.

### **7.3 Pakkearbeid i Follo – prosessarbeid og utredninger**

Det konkrete arbeidet knyttet til pakkeutvikling pågikk i hovedsak i løpet av 2004. Utpå nyåret 2005 ble det klart at Oslopakke 3 prosessen ikke holdt tidsplanen og pakkearbeidet i UF ble trappet ned utover våren 2005. Delprosjektet er fortsatt ikke er slutført, arbeidet skal videreføres, men nøyaktig hvordan er ikke helt avklart i skrivende stund (tidlig september 2005). Dokumentet ”*Kjente, aktuelle, store samferdselstiltak i Follo i forbindelse med utviklingen av Oslopakke 3*” levert i april 2005, kan betraktes som et slags foreløpig punktum for og oppsummering av delprosjektet.

I februar 2004 vedtok utvidet ordførermøte i Follo,<sup>25</sup> som også er styringsgruppe for UF, en revidert prosjektbeskrivelse med bla følgende resultatmål for Delprosjekt pakkeutvikling:<sup>26</sup>

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

---

<sup>25</sup> Utvidet med representant fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Jernbaneverket og Statens Vegvesen

<sup>26</sup> Internt notat i Follorådet 21.12.2004

- ”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.”*

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 drev fram arbeidet med utvikling av pakker gjennom arbeidsseminarer og prosjektgruppemøter. I den første fasen ble det brukt ekstern prosesskonsulent på arbeidsseminarene for å skape fruktbare samarbeidsprosesser, strukturere og fokusere arbeidet.<sup>27</sup> Konsulenten driver regulerende rådgiving: Det vil si skyver på prosesser som bidrar til utvikling av løsninger og demper ned uheldige utviklingsløp og korrigerer kursen hvis deltakerne er på vei inn i et uhensiktsmessig spor. Ekstern bistand bidrar til å fokusere deltakerne og få dem til å rette blikket mot neste steg i prosessen, til konkretisering og oversikt. Konsulenten spiller inn momenter, hjelper fram klargjøring, spissformulerer, systematiserer, løfter fram poenger og bidrar til konkretisering.<sup>28</sup> I sum bidrar konsulenten med kunnskapsutvikling på stedet ved å lede arbeidet gjennom ulike faser, noe som er særlig fruktbart i en tidlig fase av et prosjekt hvor deltakerne har lite konkret å forholde seg til og kan være utrygge på hverandre. Det som var viktig i den tidlige fasen var å få fram hvilke kunnskapsbehov de ulike partene hadde og å få initiert nødvendige delutredninger.

Neste fase i pakkeutviklingen dreide seg om å få gjennomført nødvendige utredninger. Det er svært viktig at de temaene som skal inn i pakkebyggingen er grundig utredet sett fra et faglig ståsted, utredningene betraktes fra faglig hold som helt nødvendig kunnskapsgrunnlag for å kunne gå videre i pakkeutviklingen. Å ha et felles kunnskapsgrunnlag bidrar dessuten til å skape tillit. Det gir en felles forståelse, en plattform å planlegge og diskutere ut i fra og gjør det mulig å

---

<sup>27</sup> Prosesskonsulent Asle Farner

<sup>28</sup> Se også Farner 2004

konkretisere utfordringer og uenigheter så vel som enigheter. Som en informant pekte på:

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

Det ble også fremhevet at:

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

Delprosjekt pakkeutvikling fremskaffet en rekke dokumenter og utredninger. Sett under ett gir materialet et inntrykk av helhetstenking og rasjonalet i pakkeutviklingen. Som en orientering refereres titlene og oppsummering av dokumentene (i kursivert tekst). Oversikten er hentet fra Follorådets sluttrapport for prosjektet, *”Utviklingsavtale Follo Sluttrapport”*. Oversikten er ført i pennen av prosjektleder har hans vurderinger av videre bruk av utredningene. Følgende dokumenter er initiert gjennom pakkeutviklingsarbeidet:

*Dokumentet ”Kjente, aktuelle, store samferdselstiltak i Follo i forbindelse med utviklingen av Oslopakke 3”, datert 26.04.05, leveranse fra ”delprosjekt Utvikling av alternative Follopakker”. Bestilt fra Oslopakke 3-sekretariat gjennom Akershus Fylkeskommune, utarbeidet av prosjektleder Utviklingsavtale Follo i samarbeid med ”delprosjekt Utvikling av alternative Follopakker”.*

*Videre bruk:*

*Dette er et samledokument, primært til bruk i det videre arbeidet med Oslopakke 3, men også mulig brukt i fremtidige handlingsprograminnspill. Dokumentet setter sammen kjente, aktuelle, store samferdselstiltak med det prioriteringsgrunnlag Follokommunene har bragt frem gjennom de siste års arbeid (se innledningen av dokumentet). Samtidig viser dokumentet omfanget, grovt beregnet, av ønskede samferdselstiltak i Follo. Ytterligere detaljering finnes i den enkelte kommunes trafikksikkerhetsplaner, tidligere innspill til lokale og statlige handlingsprogram og lignende. Sluttleveranse fra prosjektet ”Regional sykkelveinett i Follo for nyttesykling” vil ytterligere detaljere og prioritere innenfor den del av ”Samferdselsstrategi Follo 2003-15” som handler om regionalt sykkelveisystem.*

*”Parkeringspolitikk og parkeringstilbud i Follokommunene”, TØI rapport nr. 778/2005 på bestilling fra Akershus fylkeskommune, leveranse fra ”delprosjekt Utvikling av alternative Follopakker”. Rapporten støtter seg på ”Strategi for fremtidig arealutvikling i Follo”.*

Videre bruk:

*Ved siden av arealbruk generelt, er parkeringspolitikken kommunenes viktigste virkemiddel i areal- og transportpolitikken. Arbeidet med parkeringsspørsmål har sitt grunnlag i "Strategi for fremtidig arealutvikling i Follo". Dokumentet er en mulig start og/eller inspirasjon for lokalt eller regionalt å se nærmere på parkeringspolitikken som del av kommunens areal-, transport- og miljøpolitikk. Dokumentet rommer gode lokale løsninger med overføringsverdi til andre steder, gir et bilde av omfanget av arealer brukt til parkering i Follos tettsteder og gir et felles utgangspunkt den dagen det blir aktuelt å drøfte en regional parkeringspolitikk, noe det er antydning om fra andre virkemiddeleiere innenfor areal- og transport. På den annen side vil en parkeringspolitikk for Follo alene neppe ha vesentlig betydning for hovedstadsområdets transportutfordringer. Follos vilje til å gå inn i temaområdet er et signal og mulig oppfordring til andre delregioner i Akershus og til Oslo om også å tilnærme seg tematikken.<sup>29</sup>*

*Rapporten "RV 152 i Follo – status, funksjon, tiltak, prioritering". Utarbeidet av SVRØ, på bestilling fra Akershus fylkeskommune (eget fylkesutvalgsvedtak) og "delprosjekt Utvikling av alternative Follopakker". Konkretiserer og operasjonaliserer "Samferdselsstrategi Follo 2003-15" når det gjelder RV 152.*

Videre bruk:

*Det har vært viktig å få et helhetlig grep om utfordringer knyttet til denne veien. Rapporten er utarbeidet av Statens Vegvesen i nært samarbeid med de berørte kommuner og Akershus fylkeskommune. Rapporten er allerede tatt i bruk i forbindelse med handlingsprogram til Nasjonal Transportplan 2006-15 og ikke minst i arbeidet med Oslopakke 3. Rapporten vil kunne brukes til å initiere drøftelser av løsninger, prioritere og begrunne tiltak, både i tilknytning til trafiksikkerhet, fremkommelighet m.m. Vil kunne brukes av enkeltkommune eller 2-4 kommuner sammen. Ås og Fron har felles interesser i strengen Korsegården – Drøbak. Ski og Oppegård i strengen Langhus – Kolbotn og Ski og Ås i strengen Ås-Holstad. Kommer det midler gjennom en Oslopakke 3 til tiltak på RV 152 bør noe av Follos avtaleambisjoner kunne realiseres i en avtale (mellom stat, fylkeskommune og 1-4 kommuner) om investeringer i vei sett i sammenheng med fremtidig arealbruk.*

**"Utredning av kollektivtransporten i Follo 2008-15" v/ Asplan Viak på bestilling fra Akershus fylkeskommune og "delprosjekt Utvikling av alternative**

---

<sup>29</sup> Det er inspirasjon å hente også i andre TØI-rapporter: 615/2002 "Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling" og 349/1997 "Parkering – et virkemiddel i samordnet areal- og transportplanlegging". Disse finnes på [www.toi.no](http://www.toi.no).

Follopakker”. Konkretiserer og operasjonaliserer ”Samferdselsstrategi Follo 2003-15” når det gjelder bedret bussnett.

Videre bruk:

Det har vært viktig å få et helhetlig grep om utfordringer knyttet til fremtidig kollektivtransport i Follo. Kommunene har tidligere vært i lite inngrep med kollektivtrafikkutviklingen. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Akershus fylkeskommune som virkemiddeleier på kollektivsiden. Utredningen er allerede tatt i bruk i forbindelse med arbeidet med Oslopakke 3, både for å begrunne og for å konkretisere satsing på forbedret kollektivtransport. Rapporten vil kunne brukes til å initiere drøftelser av løsninger, prioritere og begrunne driftstiltak på buss og bane og se drift av kollektivtrafikk i en regional sammenheng og i sammenheng med andre infrastrukturtiltak. Utredningen vil i minimal grad kunne brukes av enkeltkommuner, drøftelse av endringer i drift av kollektivtrafikk har nesten alltid kommuneoverskridende konsekvenser. Det blir en utfordring for Follo, om det blir avsatt mer midler eller den dag for eksempel nytt dobbelt jernbanespor gir nye muligheter, å bruke utredningen til å tydeliggjøre regionale prioriteringer. Kommer det friske midler gjennom en Oslopakke 3 til drift av kollektivtrafikk, bør noe av Follos avtaleambisjoner kunne realiseres i en avtale (mellom Akershus fylkeskommune og Follokommunene) om fremtidig driftsopplegg sett i sammenheng med fremtidig arealbruk.

**”Jernbanestoppstedene og de største bussstoppstedenes transportrolle”** av mai 2005, leveranse fra ”delprosjekt Utvikling av alternative Follopakker”. Konkretiserer og operasjonaliserer ”Samferdselsstrategi Follo 2003-15” når det gjelder samferdselsinvesteringer i jernbanetettstedene.

Videre bruk:

Det har vært en ambisjon å få et bedre grep på helhetlig utvikling av stasjonsområder og større buss-stoppsteder. Rapporten er utarbeidet av delprosjektet selv og vil kunne brukes til å initiere drøftelser av løsninger, prioritere og begrunne tiltak i stasjonsområder og ved større buss-stoppsteder og som del av generell knutepunktsutvikling. Rapporten har nær forbindelse med drøftelser av parkering og innfartsparkering i TØI’s rapport (se over). Vil kunne brukes av enkeltkommune, event. flere kommuner sammen i dialog mot Statens Vegvesen og Jernbaneverket/NSB.

Prosjektet **”Regional sykkelveinett i Follo for nyttesykling”** har vært et selvstendig prosjekt med egen prosjektleder og prosjektgruppe uavhengig av, men i nær kommunikasjon med Utviklingsavtale Follo. Prosjektet er en direkte oppfølging av Samferdselsstrategi Follo 2003-15. Prosjektet har hatt eget budsjett og avsluttes høsten 2005.

### Videre bruk:

*Sluttleveranse fra prosjektet er en prioritert, beskrevet og kostnadsberegnet oversikt over de viktigste manglende gang- og sykkelveistrakninger i Follo av betydning for nyttesykling. Resultatene vil kunne brukes som samlede Follo-innspill til Vegvesenets handlingsprogramarbeid, Akershus Fylkeskommunes arbeid med prioritering på Øvrige riksveier og som prioriteringsinnspill til Oslopakke 3-arbeidet.*

Utredningene konkretiserer ulike muligheter for bruk av og samvirke mellom areal- og transportvirkemidler og de er konkrete dokumenter som kan inngå i prioriteringsdebattene i Oslopakke 3, 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. En vurdering av innholdet i denne dokumentasjonen ligger utenfor rammen av evalueringen, men som prosjektleder peker på kan dokumentasjonen brukes i areal- og samferdselsplanleggingen framover både i Follo og Osloregionen.

I tillegg til å fremskaffe nødvendig kunnskapsgrunnlag for utvikling av samferdselspakker, noe som på sikt kan lede til avtaleinngåelse, har delprosjekt pakkeutvikling jobbet med å sikre legitimitet innad i Follo for pakkeforslag. Det har vært månedlige drøftelser med styringsgruppen for UF om innholdet i delprosjekt pakkeutvikling og ordførermøtet ble orientert om pakkearbeidet før sommeren 2004. Felles formannskapsmøte 21.09.04 var delvis viet dette delprosjektet og ambisjonen var at en her skulle konkretiserte prioriteringer diskuteres, primært partimessig med sikte på kommunestyrevedtak med valg av en konkret og prioritert Follopakke i løpet av november 2004. Disse ambisjonene kom ikke i mål. Siste møte i pakkeutviklingsgruppen var i februar 2005 og der ble det også klart at Oslopakke 3 prosessene var gått inn i en ”dvale”. Dokumentet ”Kjente aktuelle, store samferdselstiltak i Follo i forbindelse med utviklingen av Oslopakke 3” kan fungere som en opplisting som kan brukes inn i det videre arbeidet med planlegging av transport- og samferdselsløsninger både innad i Follo og i de overløke prosessene i Stor-Oslo.

## **7.4 Pakkeutvikling – regionalt prosesseierskap og planlegging nedenfra?**

I februar 2004 startet pakkegruppen prosessen med å utvikle alternative Follopakker. Pakkegruppen hadde deltakelse fra utvalgte kommuneplanleggere, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Akershus fylkeskommune og Follorådet.

Deltakerne startet med å avklare forventninger til eget og andres bidrag i pakkeutviklingsprosessen og helt kort kan en oppsummere disse på følgende måte: Akershus fylkekommune hadde relativt konkrete forventninger; et at pakkearbeidet skulle munne ut i et felles faktagrunnlag og en konkret Follopakke men konkretisering og igangsetting av planarbeid for konkrete utbyggingsoppgaver bla dobbeltsporet Oslo Ski. Statens Vegvesen hadde ikke fullt så konkrete forventninger, men ønsket å utvikle felles forståelse for hverandres prioriteringer også i forhold til deres handlingsprogram (HP). De hadde også forventninger til bedre koordinering av investeringer og politisk styring av Stor Oslo Lokaltrafikk. Jernbaneverktes forventninger var å øke de andre aktørenes innsikt i Jernbaneverktes muligheter og begrensinger for iverksetting av utbyggingsprosjekter og å øke fokuset på deres arbeid i Follo. Follorådet og kommunenes forventninger var rettet mot egen rolle som koordinator og de andre aktørenes roller som virkemiddeleier.

Follorepresentantenes forventninger var hovedsakelig prosessorientert og relativt diffuse. De eksterne aktørene og da særlig fylkeskommunen hadde i større grad fokus på konkrete resultater. Denne observasjonen støttes av intervjudata. Fra fylkeskommunen ble pakkearbeidet i UF til dels betraktet som en parallell til fylkesdelplanleggingsprosesser og dermed ikke vurdert som særlig nyskapende. Fra Follo sin side betraktet man UF som et forsøk på nyskapende og helhetlig politikkutforming og iverksetting av dette.

To forhold skiller UF fra fylkesdelplanlegging; det ene er viljen til forpliktelse på regionalt nivå og det andre er at prosessen er initiert regionalt og ikke fra fylkeskommunen. I den grad arbeidet i UF har likhetstrekk med prosesser for å utvikle fylkesdelplaner så er eierskap og styring med prosessen ulik. Fylkesdelplaner skal være naturlige fordypninger eller påbygginger i forhold til regulære fylkesplaner, og er forankret der. Fylkesplanen er fylkeskommunens dokument og dreier seg først og fremst om fylkenes egen politikk - som tar opp i seg de nasjonale utfordringene regionale myndigheter oppfatter som viktigst i planperioden.<sup>30</sup> UF er initiert fra kommunenivå gjennom Follorådet. Et par år før prosjektstart hadde Follorådet ”løsrevet” seg fra fylkeskommunal styring og overtatt sekretariatsfunksjonen for rådet, et uttrykk for vilje til å ta sitt eget grep om den regionale utviklingen. Noen av Follokommunene hadde erfaring fra deltakelse i utarbeiding av fylkesdelplan innenfor samferdsel. I følge Lerstrang og Stenstavold (2001:10) deltok bare tre Follo kommuner, Ski, Oppegård og Ås i utvikling av fylkesdelplanen for Sørkorridoren, som går gjennom Follo. Kommunene var med i styringsgruppen og i en samarbeidsgruppe, men var uten

---

<sup>30</sup> Miljødep. Rundskriv T-3/98 B



noen aktiv rolle i sekretariatet. Lerstrang og Stenstadvold konstaterer videre *”at fylkesdelplanen har en relativt vag tilkobling til kommunenes arealpolitikk”* (ibid:10). Planfokuset ligger på de fysiske infrastrukturinvesteringene fra statlig sektor slik som jernbane og veg, mens arealpolitikken og kollektivtrafikkens synes å mangle gode formelle koblinger til planprosessen.

Initiativet til planarbeidet lå i Oslo og Akershus, og de regionale statsetatene har vært viktige deltakere. I evalueringen av planprosessen framheves det at planprosessen har vært et viktig bidrag til å utvikle *”felles virkelighetsforståelse og bedre innsikt i de ulike deltakernes situasjon og perspektiv på arbeidet”* (ibid:12). Men dette omfattet i liten grad kommunenivået, som velger å ikke ta stilling til arealspørsmålene i fylkesdelplanen. Lerstrang og Stenstadvold karakterer dette som *”en form for utøvelse av ’passiv negativ’ makt”* (ibid:24), som kan være et uttrykk dels for at kommunene ikke ønsket å involvere seg eller at organiseringen av planprosessen ikke har tatt høyde for en aktiv kommunal deltakelse. Planprosessen synes også å ha hatt relativt svak politisk forankring. Planarbeidet rundt Sørkorridoren er et eksempel på *”top-down”* prosesser. Det er prosesser som kjennetegnes av at initiativ og eierskap ligger på et høyere forvaltningsnivå og hvor involveringen fra lavere nivå er svak. Gjennom UF har Follo valgt å involvere seg i overlokale planprosesser og agere pro-aktivt. UF er initiert fra nedenfra, fra del-region nivå, og forankret i kommunenes vilje til å ivareta del-regionale forpliktelser. Dette betyr ikke at pakkeutvikling dreier seg om solospill i forhold til ordinære planprosesser. Tvert i mot, pakkeutvikling handler om å samordne lokale og overordnede planer, avklare forventninger og handlingsrom, fremskaffe kunnskaps- og faktagrunnlag og arbeide fram nye samferdsels- og transportløsninger og strukturer.

Evalueringen av planprosessen for Sørkorridoren konkluderer også med at planprosessene skjer i en kontekst der aktørene opererer *”i det samme planmiljøet og med høy grad av organisasjons- og personfelleskap”* (ibid. Vedl. 1:44). Dette har også gyldighet for UF, både innad i region Follo og i mellom Follo og fylket/ regionale statsetater har det vært en viss utveksling på planfaglig nivå. Mange av aktørene har et visst kjennskap til hverandre og ikke minst til hvordan den annens fagetat tenker. Dette er nyttig kunnskap og gir grunnlag for kontinuitet og tillit.

For å avrunde, mye skjer i samferdselsprosessene rundt Oslofjorden, mange tunge investeringer kjemper om relativt knappe midler. Østsiden av Oslofjorden kjemper mot vestsiden, Østlandet mot Sør- og Vestlandet, jernbane mot veg, nybygging mot opprusting. I tillegg er samferdsel et område som er gjenstand for politiske byttehandler. Follo sine krav kan lett framstå som David mot Goliat i

dette landskapet, men samarbeid, deltakelse og involvering gir muligheter for påvirkning og innflytelse i komplekse prosesser.

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 måtte følge arbeidstakten i Oslopakke 3 og justere sine innspill i forhold til arbeidet som foregår der. På den annen side får de overlokal 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 overløke nettvirket 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 Oslopakke 3 dersom de ønsker å få gjennomslag for avtaler.

## 8 "GODT JOBBA, MEN INGEN AVTALE!"<sup>31</sup>

*Den opprinnelige målsettingen ble ikke oppnådd til tross for at prosjektet er gjennomført på god måte vurdert som arbeidsprosess innenfor offentlig sektor. Prosjektarbeidet har vært kjennetegnet av ryddighet i forhold til offentlige systemers spilleregler, vedtak er ettersporebare og hensynet til bred informasjon, politiske mandater og legitimitet synes å være i varetatt. Samtidig synes prosjektledelsen, så langt det har vært mulig, å kombinere dette med å opptre utviklingsorientert. Likevel oppnådde ikke prosjektet hovedmålsettingen om forpliktende avtaler mellom forvaltningsnivåene.*

Sett fra et evalueringsståsted synes Follo å ha gjennomført prosjektarbeidet på en ryddig og systematisk måte som har ivaretatt både faglige, administrative og politiske hensyn. Bortsett fra at det tok en del tid før prosjektarbeidet beveget seg fra analyse og avklaringsfasen og over i konkretisering, så kan fremdriften vurderes som god og avtaler kunne kanskje vært innen rekkevidde, bortsett fra at tidshorizonten var for kort – bare to år. UF vurdert som prosjektarbeid – på det operative planet – kan vurderes som vellykket. Til tross for at prosjektutviklingen har "fulgt boka" har UF ikke oppnådd målsettingene om å binde opp staten med avtaler. Ligger forklaringene på dette på det operative, strategiske eller strukturelle planet?

Hovedprosjektet *Utviklingsavtale Follo* har som målsetting å utvikle bindende avtaler mellom forvaltningsnivåene. Å inngå avtaler krever nøye forberedelser og gjennomtenkt posisjonering i forhold til de en skal inngå avtaler med.<sup>32</sup> Fase to i UF handlet om å posisjonere seg i forhold til personer og prosesser i det samferdselspolitiske bildet i Stor-Oslo, det handlet om å komme i dialog med de rette aktørene i Statens Vegvesen og Jernbaneverket, om å sikre seg de relevante aktørene i Akershus Fylkes kommune som medspillere og tilretteleggere og det handlet ikke minst om å sikre lokal politisk ryggdekning, handlingsrom og administrative medspillere i relevante fagmiljøer.

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

---

<sup>31</sup> Sitat fra en informant i Follo

<sup>32</sup> R. Jensen 2004

## 8.1 Utviklingsavtale Follo – en skrittvis utviklingsprosess

Prosjektledelsens arbeidsmåter i UF kan karakteriseres av stikkord som ryddighet og struktur, veivalg og fremdrift fremstår som gjennomtenkt, systematisk og velbegrunnet. Prosjektet opparbeidet et positivt renommé i omgivelsene, og prosjektaktørene framsto som troverdige og kompetente. Hovedprosjektet var forankret i politisk vedtatte strategier for samferdsel og arealutvikling, strategier som dels var på plass i en tidlig fase av hovedprosjektet. Ved å initiere delprosjekter for å gjennomføre relevante oppgaver for hovedprosjektet skapes involvering og forankring, særlig administrativt, samtidig som arbeidet blir delegert til fagfolk. Gjennom bred forankring og involvering skapes flere arenaer for dialog og utvikling av felles forståelse og tillit. Delprosjektene bidro til å styrke samarbeid og tillit mer enn å aktivisere motsetninger – noe de også kunne gjort. Gode prosesser og gode relasjoner til ledende aktørene bygger tillitskapital – den gir større toleranse og relasjonelt slingringsmonn for utenighet. I tillegg har prosjektet arbeidet seg fra det overordnede og mer diffuse nivået og gradvis nærmet seg det nære, konkrete og mer spesifikke problemer. Gjennom delprosjektene jobbet prosjektet seg gradvis ”innover” mot de potensielt konfliktfylte delene i arbeidet med konkrete løsninger. Samtidig bygget man konsensus om de store linjene på ulike arenaer, både faglig og politisk.

Delprosjektene var primært befolket av fagfolk, mens forankring og kobling til politikken skjedde gjennom fremlegg for og vedtak i styringsgruppen for prosjektet. I tillegg ble formannskapene involvert når det ble vurdert som nødvendig. Prosjektledelsen jobbet målrettet med å sikre politisk legitimitet for det arbeidet som ble gjort både i hoved- og delprosjektene. Det bør likevel nevnes at uformelle samtaler med kommunepolitikere på Follo konferansen ga inntrykk av at UF ble betraktet som ”utenrikspolitikk” som var delegert til Follorådet. Dette medførte at regional utvikling lett ble noe lokalpolitikere ikke behøvde å befatte seg med, det var ivaretatt gjennom Follorådet. Prosjektutviklingen beveget seg fra mål, visjoner og strateginivå og nedover mot det mer konkrete, men de store politisk kontroversene mellom kommunene ble unngått gjennom at samordning presenteres som muligheter ikke tvang.

Den prosessuelle arbeidsmåten bidro til å avklare en del potensielle uenigheter underveis samtidig som det ble bygget tilstrekkelig enighet om de store linjene. Toleransen for uenighet økes gjennom åpent samarbeid. Samarbeidspartnere binder seg også gradvis opp gjennom samarbeidet, slik at et totalt brudd blir vanskeligere. Det kan oppstå en form for ”samarbeidsspiral” som vil gi en viss robusthet i forhold til å takle uenighet. Hvor robust denne samarbeidsspiralen er, vil først settes på prøve når det oppstår uenighet – og den vil kunne komme i skjæringspunktet mellom kommunenes og Follo sine strategier. Samtidig kom det signaler i slutfasen av prosjektet som tyder på at det nødvendigvis ikke er

samstemmighet mellom kommunene om hvor langt en skal gå i samordning. I det videre Follo samarbeidet kan det tenkes samordningsmodeller som nødvendigvis ikke omfatter alle 7 kommunene til en hver tid, men at kommuner som mener at de møter felles utfordringer og kan se felles løsninger jobber sammen.

## 8.2 Konklusjon: Gode grep som glipper?

Ved oppstart var prosjektmålsettingen å inngå avtale mellom Follokommunene, Akershus fylkeskommune og staten om å sikre samordnet, kostnadseffektiv og forpliktende/forutsigbar virkemiddelbruk i areal- og transportutvikling i Follo.<sup>33</sup>

Den 06.02.04 vedtok styringsgruppen å endre prosjektbeskrivelsen og fokus ble å få innpass i de pågående planprosesser i hovedstadsområdet, primært arbeidet med Oslopakke 3 og Nasjonal Transportplan 2006-15. Samtidig ble hovedprosjektet definert som en overbygning over de tre tidligere omtalte delprosjektene *samordnet arealutvikling, samordnet kommuneplanrullering og Follopakker*. Den 06.04.05 vedtok styringsgruppen å endre den opprinnelige målsettingen fra å **inngå** avtale til å **tilrettelegge** for avtale. Ved den siste endringen av målsettingene knapt et halvt år før prosjektslutt, ble prosjektet formelt justert i forhold til det som var realistisk å oppnå i løpet av en to-årsperiode – nemlig å tilrettelegg for avtaler og utarbeide en tiltaksportefølje. Denne justeringen er av mindre betydning i forhold til å evaluere utviklingsprosessene i prosjektet. Den opprinnelige målsettingen ble ikke oppnådd selv om prosjektarbeidet har vært kjennetegnet av ryddighet i forhold til offentlige systemers spilleregler, vedtak er ettersporebare og hensynet til bred informasjon og politiske mandater og legitimitet synes å være i varetatt. Samtidig synes prosjektledelsen å ha kombinert dette med å opptre utviklingsorientert.

Det er relativt stor samstemmighet mellom ordførerne og rådmennene i sluttintervjuene når det gjelder synet på måloppnåelse. Man erkjenner at prosjektets målsetting om bindende avtaler mellom Follo og statlige aktører ikke er oppnådd, men de fleste mener likevel at Follo er kommet et stykke på vei mot avtale målsettingen i løpet av prosjektet. Hovedoppfatningen er at den viktigste barrieren mot avtaleinngåelse er at staten i ikke er reelt interessert å inngå forpliktelser med lavere forvaltningsnivå. Oppfatningene av årsakene til dette varierer noe; fra at det er vanskelig å binde opp store investeringer fordi det påvirker Stortingets budsjetteringsfrihet til at staten er urokkelig og viser vrang vilje.

---

<sup>33</sup> Follorådets handlingsprogram 2004-2007, pkt. 3.1.1

Litt spissformulert kan en si at prosjektutviklingen har ”fulgt boka” men UF er tilsynelatende ikke kommet særlig langt i forhold til å oppnå målsettingene om å binde opp staten med avtaler. Hva er oppnådd i prosjektet og hvorfor ble det ingen avtaler? Disse spørsmålene er tema for siste del av rapporten. Utgangspunktet er at forklaringene kan diskuteres på tre plan; det operative, strategiske og strukturelle plan. Dette dreier seg om prosjektets arbeidsmåter, om de strategiske valg som er gjort og om den institusjonelle konteksten prosjektet utfoldes i. De forgående kapitlene har i hovedsak fokusert på det operative og tildeles strategiske nivået i prosjektet og beskrevet arbeidsmåter – skrittvis prosesser og utvikling av samordningsstrategier som gir rom for ulike grader av samordning. De neste kapitlene handler om strategiske valg i prosjektet, om tillitsbygging og roller på ulike arenaer og sist men ikke minst staten som institusjonell kontekst for prosjektet.

## 9 TILLITSBYGGING I REGIONALT UTVIKLINGSARBEID

*Utvikling av nye roller, nyskaping og relasjonsbygging er prosesser som krever tillit og hvor tillitsbygging er sentralt. Tillit og tillitsbygging er derfor et element i analysen av hva UF oppnådde. I det følgende drøftes tre former for tillit – prekontraktuell, relasjonell og strukturell – og samspillet mellom dem i UF, som arena for tillitsbygging.*

I det forgående er de operative sidene ved UF – gjennomføring og konkrete leveranser i prosjektet – beskrevet ganske inngående. I det følgende drøftes hva som er oppnådd gjennom prosjektet i et bredere perspektiv, tillitsbygging som strategi og UF som arena for utvikling av nye roller og tillitsbygging. Tillitsbygging var sentralt i prosjektarbeidet, uten tillit både innad i det politiske og administrative Follo, og utad hos aktørene i statsetatene og AFK, ville Follo møtt langt sterkere barrierer i arbeidet.

### 9.1 Nye roller og tillit

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

Tillit er både en individuell følelse og sosial strategi og en relasjonell kvalitet som utvikles gjennom sosiale prosesser. Ved å fatte tillit kan det bygges bru over sosial og geografisk distanse og mellom fortid, nåtid og fremtid. Menneskets frie vilje innebærer frihet til å opptre vilkårlig, og medfører at sosial samhandling innebærer kompleksitet og risiko i en eller annen forstand. Tillit skal gjøre oss i stand til å tåle den relasjonelle risikoen og skaper forutsigbarhet i sosialt liv.<sup>34</sup> Det å fatte tillit innebærer å gjøre forutsetninger om den annen, om fremtiden og seg selv.

*Tillit er derfor en antagelse om, en forventning til, en tatt for gitt tro på, en følelse av, eller håp om at den annen vil handle og opptre slik vi forestiller oss ut fra vår fortolkning av virkeligheten.*

---

<sup>34</sup> Luhman 1979, 1988

Tillit betraktes her i et funksjonelt perspektiv, dens sosiale funksjon er å være "samfunnslim", dvs gjøre sosial samhandling mulig.

To av de øvrige kunnskapsleveransene i dette prosjektet fokuserer på forarbeid til avtaleinngåelse (Jensen 2004) og forutsetninger for samordning (Farner 2004). Sett fra ett ståsted handler disse utredningene om hhv nødvendigheten av tillitsbygging for å kunne inngå avtaler (Jensen *ibid*) og hvordan man kan arbeide for å bidra til den nødvendige tillitsbyggingen i samordningsprosesser (Farner *ibid*). I det følgende presenteres kort det tillitsperspektiv som ligger til grunn for evalueringen.<sup>35</sup>

## 9.2 Tillit og nyskaping

Tillit kan kategoriseres og inndeles på ulike måter. Her brukes følgende tre former for tillit: 1) *Pre-kontraktuell tillit*: den tatt for gitt, underforståtte tilliten. Pre-kontraktuell tillit er både en aktør- og samfunnsmessig forutsetning for sosial handling, en rekke forhold må tas for gitt både på individ og samfunnsnivå for at sosialt liv skal kunne fungere. 2) *Relasjonell tillit*: tillit basert på nærhet, kjennskap eller samhandling. Relasjonell tillit skapes mellom individer og er knyttet til relasjoner og samhandlingsprosesser. 3) *Strukturell tillit*: tillit basert på formelle strukturer eller posisjoner. Strukturell tillit kan betraktes som en form for bånd mellom aktør og system, mellom person og organisasjon, mellom mikro og makro. De tre tillitsformene er ikke gjensidig utelukkende og kan framtre sammen eller alene. Når det hersker tillit, skjer samhandling rutinemessig og uforbeholdent, mens manglende tillit kan resultere i *exit*,<sup>36</sup> dvs. brutte relasjoner, tilbaketrekning eller passivitet. Vedlikehold og styrking av tillit skjer gjennom at aktørens sosiale forventninger bekreftes og oppfylles.

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

---

<sup>35</sup> Teksten er i all hovedsak basert på Ellingsens øvrige arbeider med tillit. Referanser til faglitteraturen på feltet finnes der, se særlig Ellingsen 2003 og Ellingsen og Lothington 2004.

<sup>36</sup> Hirschman (1970) gir en aktør tre strategier for å artikulere seg, enten det er som kunde eller som deltaker i et demokrati. *Exit* vil si å velge bort en relasjon eller avslutte den. *Voice* innebærer artikulering av misnøye og *loyalty* vil si å bli værende i relasjonen, også om aktøren ville foretrukket *exit*.



Jensen (2004) peker på at å gjennomføre grundig situasjonsanalyse og utvikle felles virkelighetsforståelse er fundamentalt for å forebygge avtalebrudd.<sup>37</sup> Sitasjonsanalyse og utvikling av felles virkelighetsforståelse dreier seg nettopp om å utvikle et felles tillitsgrunnlag gjennom å avklare forventinger og situasjonsforståelse. Det er viktig å understreke at å utvikle felles forståelse ikke nødvendigvis innebærer total enighet eller konfliktløshet. Felles forståelse innebærer også en eventuell avklaring av og aksept for uenighet. Konflikter og uenighet er en uunngåelig del av sosialt liv, og det kan fungere tillitsbyggende dersom konfliktene håndteres på en måte som er ryddig, forutsigbar og åpen sett fra alle parter ståsted.

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

### **9.3 Pre-kontraktuell, relasjonell og strukturell tillit i utviklingsprosjekter**

Tillit utvikles og forankres gjennom ulike strategier og relasjoner, tillitsformene samspiller og kan styrke hverandre.

#### *Pre-kontraktuell tillit*

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

Relasjonen mellom politikk og planlegging er gjennomsyret av diffuse og usagte forventninger, mye tas for gitt. Det kreves både erfaring og innsikt og en god porsjon kunnskap – det vi kan samlet sett kan kalle *fingerspitzgefühl* – en fornemmelse for samspillet mellom politikk og planlegging, for å få til gode prosesser. En del av tilliten mellom politikk og administrasjon og mellom ulike forvaltningsnivåer er knyttet til at de ulike partene opptrer rimelig forutsigbart, at de fyller de forventningene som stilles fra forskjellig hold, både innad og utad. Å ha *fingerspitzgefühl* innebærer en forståelse for hva som ligger i det pre-kontraktuelle tillitsgrunnlaget, for hva som bør avklares og hva som kan ”passere” i ulike nye situasjoner. Å omdefinere grunnlaget for den pre-kontraktuelle tilliten dreier seg om å oppnå felles forståelse for det nye på ulike hold, slik at nye handlemåter og prioriteringer framstår som riktige og etter hvert som selvfølgelige.

Gjennomføringen av UF kan betraktes som et forsøk på å bygge tillit til Follo nye rolle som legitim regional aktør i samferdselsplanlegging i Stor-Oslo. Denne tilliten måtte bygges både innenfra, fra kommunene i Follo og til prosjektets ideer og handlinger, og tilliten måtte bygges utenfra slik at Follo deltakelse på ulike samferdselspolitiske arenaer i Stor-Oslo har legitimitet og tas for gitt.

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

### *Relasjonell tillit*

Møtet mellom utvikler- og byråkrattrollen er for eksempel en situasjon hvor en rekke tatt for gitte forventninger til byråkratiet må justeres i forhold til krav om

---

<sup>37</sup> Jensen 2004

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

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

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

Utvikling av relasjonell tillit var et sentralt grep i UF. Gjennom arbeidet både med arealstrategi og pakkeutvikling møttes en del av de samme aktørene fra Follo og statsetatene relativt jevnlig i prosjektarbeid og seminarer. De ble kjent med hverandre noe som bidro til trygghet og større terskel for å kunne håndtere uenighet. Faglige diskusjoner kunne føres i flere runder og aktørene fikk utype og begrunne standpunktene. Dette arbeidet bidro til at deltakerne økte forståelsen for og innsikten i andres vurderinger og standpunkter, noe som bidro til å skape et løsningsorientert klima. Forutinntatte holdninger fikk muligheter til å bli korrigert gjennom at aktørene ble nærmere kjent og utviklet felles forståelse. I følge informantdata resulterte dialogene i endringer i det pre-kontraktuelle tillitsgrunnlaget, gamle ”sannheter” ble ikke tatt for gitt lengre, men ga rom for ny innsikt.

### *Strukturell tillit*

Tillit bygges også gjennom formelle strukturer, de både sikrer tillit og bygger den. Den strukturelle tilliten er av fundamental betydning for viktige

samfunnsinstitusjoner og sikrer transaksjoner mellom fremmede. Offentlig forvaltning skal sikre en viss grad av forutsibarhet, være ikke-vilkårlig, gi likebehandling, gi innsyn, ha legitim deltakelse og ha etterprøvbare rutiner og prosedyrer. Allmennhetens tillit til politikk og forvaltning er sterkt koblet til at de som skal opptre på vegne av folket følger etablerte rutiner og prosedyrer, at de opptre på en forutsigbar og etterprøvbar måte. Rutiner, prosedyrer, regler, organisasjonskart og kompetansekrav inngir strukturell tillit og forutsigbarhet, de skal sikre tillit til at bestemte handlinger gjennomføres.

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

En del av prosjektarbeidet innad i Follo dreide seg om å sikre politisk legitimitet, fortrinnsvis hos ordførermøtet, for strategier, utredninger og anbefalinger som ble gjort i regi av prosjektet. Et viktig ledd i denne legitimitetsbyggingen var å bygge strukturell tillit gjennom å følge etablerte rutiner og prosedyrer for saksfremlegg, informasjon og vedtak.

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

Et nødvendig strategisk grep var å koble UF på prosessene i Oslopakke 3, og tillitsbygging både innad i Follo og utover hos samarbeidspartnerne var viktige grep både på det operative og strategiske planet.

## 10 NYE ROLLER I REGIONAL UTVIKLING - BYRÅKRATEN OG UTVIKLEREN

*UF dreier seg om å bygge tillit på to fronter: 1) Gjennom prosedyrer, det vil si at en følger byråkratiets formelle spilleregler der hvor dette forventes og 2) gjennom å utvikle prosessbasert tillit, det vil si å opptre utviklingsorientert, bygge nettverk og arbeide via uformelle spilleregler der det forventes. Prosjektaktørene må beherske både byråkraten og utviklerrollen og spille disse ut på de rette arenaene for å vedlikeholde tilliten i prosjektet.*

UF var preget av at det var mange aktører, mange interesser og ulike målsettinger som skulle samspille og særlig innledningsvis var det knyttet stor usikkerhet til hva som skulle gjennomføres, hvilke roller ulike aktørene ville ta og hvilken rolle Follo kunne ta. Prosjektledelsen måtte ta høyde for spillergelene i politiske og byråkratiske prosesser.

Den innledende intervjurunden var en kartlegging av status i prosjektet og datamaterialet er kilde til utvikling av hypoteser om sentrale prosesser i prosjektet.<sup>38</sup> En arbeidshypotese som tidlig utkrystalliserte seg var at prosjektet også handler om utforming av nye roller. UF er et møte mellom to roller; byråkraten og utvikleren. Prosjektet er også en arena for utforming av nye roller i relasjonen mellom kommune og fylket, om utformingen av fylkeskommunens nye utviklerrolle, og det dreier seg om nye roller i lokalpolitikken, om regionalisering av lokalpolitikken i bred forstand. Rolleutøvelse, nyskaping og relasjonsbygging er prosesser som krever tillit og hvor tillitsbygging er sentralt.

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

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

---

<sup>38</sup> Basert på bruk av generativ metode (Glaser & Strauss 1967)

på veg synes prosjektet å ivareta nødvendige elementer fra byråkratiet og samtidig opptre med fleksibilitet, samarbeidsevne og dialogorientering. Aktørene i denne typen nyskapende prosesser som UF representerer vil kunne ha behov for ekstern kompetansetilførsel og veiledning knyttet til utvikling av nye roller og samarbeidsprosesser. Ekstern prosessbistand kan også bidra til å forsterke den gjensidige læringen som må ligge i det å utvikle nye roller som samspiller mer enn å være i konflikt.

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

UF dreier seg om å bygge tillit på to fronter: 1) Gjennom prosedyrer, det vil si at en følger byråkratiets formelle spilleregler der hvor dette forventes og 2) gjennom å utvikle prosessbasert tillit, det vil si å opptre utviklingsorientert, bygge nettverk og arbeide via uformelle spilleregler der det forventes. En av de praktiske utfordringene i prosjektet var å kombinere disse to tilsynelatende uforenelige rollene. Utviklerrollen er nyskapende, og spillereglene vil dels skapes underveis gjennom de relasjoner som bygges, samtidig skal dette forenes med etablerte spilleregler for demokratiske politiske prosesser. Prosjektledelsen i UF måtte håndtere begge rollene.

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

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

For å sikre politisk oppslutning og legitimitet må forutsigbarhet sikres gjennom å følge etablerte spilleregler, sikre mandat og involvere både byråkrati og politikere i tilstrekkelig grad. På ”hjemmebane” må arbeidet i UF fastholde en del av byråkratiets kjennetegn og samtidig balansere dette med utviklerrollen og drive overlokal nettverksbygging. På denne måten drives tillitsbygging på flere fronter samtidig noe som er nødvendig dersom det skal skapes reell endring gjennom prosjektet.

Generelle sosiale prosesser slik som tillitsbygging mellom nye aktører og rolleendring utspiller seg på alle forvaltningsnivåene prosjektet. Innad i Follo utspilles det både i forhold til prosjektledelsens arbeid og mellom kommunene som skal samordne seg på nye områder. Det gjelder Akershus Fylkeskommune (AFK) som kan bruke samferdsel som arena for å ivareta en utviklerrolle og det gjelder statlige aktører som kan inngå i nye konstellasjoner. Statens rolle drøftes i et senere kapittel, i det følgende drøftes UF og relasjonen til AFK samt AFK som arena for samordning og regionalt utviklingsarbeid i Follo.

## 11 AFK – MEDSPILLER OG UTVIKLINGSAKTØR?

*Roller utvikles i samspill. AFK og Follo utviklet relasjoner basert på komplementaritet, ikke konkurranse. AFK valgte å fungere som støttespiller for Follo og brukte UF som en arena for å utøve en regional utvikler rolle. Fylkeskommunen er en nødvendig støttespiller i samarbeidet med sentralnivået, for Follo var fylkeskommunen både en døråpner i Stor-Oslo og pådriver i utrednings- og konkretiseringsarbeidet.*

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.

Innledningsvis i denne rapporten, under drøftingen av datagrunnlaget, ble det pekt på at AFK framsto som noe tilbaketrukket eller lite tydelig i prosjektet. Denne observasjonen ble koblet til at datagrunnlaget fra fylkesnivået var relativt smalt. Samtidig er det mulig at denne observasjonen også er et uttrykk for prosesser som knytter seg til fylkeskommunens noe uklare og til dels nedleggingstruede posisjon, samt korte erfaring i å opptre som regional utviklingsaktør.<sup>39</sup>

### 11.1 AFK og regional utvikling

Samlet vurdert synes Akershus fylkeskommune å ha tatt en relativt aktiv, men likevel tilbaketrukket rolle i forhold til UF. I dette ligger at fylkeskommunen har fungert som medspiller og kompetent støttespiller. De kunne valgt å opptre annerledes – som motstander og barriere som forsinket eller trenerte Follo sin deltakelse i Oslopakke 3 arbeidet. Alternativt kunne de forholdt seg passiv og tilbaketrukket, for eksempel som respons på at Follo noen år tidligere hadde valgt å overta sekretariatsfunksjonen for Follorådet fra fylkeskommunen. Knudsen m.fl (2005:35) peker på at staten synes å mangle evne eller vilje til å spesifisere innholdet i begrepet regional utvikling, og den ”fylkeskommunale aktørrollen spilles uansett i et rom der den vanskelig griper eller gripes av andre tunge samfunnsaktører.”

Roller utvikles i samspill. Dette vil si at statsetatene og fylkeskommunene er avhengige av medspillere for å opptre som utviklingsaktører. Regionalutviklerrollen forutsetter aktive regioner – AFK og Follo utviklet

---

<sup>39</sup> Erfaringene i å opptre utviklingsorientert varierer mellom fylkene i forhold til hvor stor tilgang de har hatt på regionalpolitiske virkemidler. AFK har tradisjonelt ikke hatt særlig tilgang på denne typen midler.



relasjoner mer basert på komplementaritet enn konkurranse. AFK valgte å fungere som støttespiller for Follo og brukte UF som en arena for å utøve en regional utvikler rolle. Fylkeskommunen er en nødvendig støttespiller i samarbeidet med sentralnivået, en region i Akershus blir liten i NTP sammenheng – Akershus fylkeskommune har større tyngde. For Follo var fylkeskommunen både en døråpner i Stor-Oslo og pådriver i utrednings- og konkretiseringsarbeidet.

Fylkeskommunens rolle som medspiller for Follo kom til uttrykk på forskjellige måter. Ved å etterspørre konkretiseringer av tiltak og initiere en stor del av utredningsarbeidet i tilknytning til pakkeutviklingen har AFK bidratt til å styrke fremdriften i prosjektet. Å få fram konkretiseringer av hva som var ønskelig å oppnå av transport- og samferdseltiltak var svært viktig for fremdriften da den tidlige fasen var preget av møter hvor det ble fokusert på generelle premisser og avklaringer. Konkretiseringer derimot gir både fagfolkene og politikerne noe å ta stilling til. Gjennom utredningsarbeidet bidro fylkeskommunen med kompetanse og ressurser. Fra politisk hold betraktes kollektivtrafikk som et viktig bidrag fra fylkeskommunen som også kan ivareta sin regionale utviklerrolle gjennom å bruke dette som et samferdselspolitisk virkemiddel.

Fylkestingets høringsuttalelser til NTP og statsetatens handlingsprogram påpeker at utbyggingen av dobbeltsporet Oslo-Ski må oppprioriteres og Jernbaneverket anmodes om å vurdere alternative finansieringsformer slik som låneopptak og etablering av egne utbyggingsselskaper for å øke utbyggingstakten. Fremleggningen av Jernbaneverkets handlingsprogram i NTP 2006-2015 viste at forarbeid til utbygging av dobbeltsporet Oslo-Ski ikke skulle igangsettes før tidligst i 2007 og da med planlegging av Ski stasjon. Forsering av dobbeltsporet var en av ambisjonene for avtaleinngåelse i UF, men fremleggningen av handlingsprogrammet viste at ikke noe var oppnådd i forhold til tidligere prioriteringer. Et utspill fra AFK i februar 2005 var å tilby Jernbaneverket at fylkeskommunen skulle forskuttere 25 millioner til oppstart av planlegging av Ski stasjon i 2005 noe som kunne forsere utbyggingen.<sup>40</sup> Tilbudet kan også betraktes som et eksempel på viljen til å opptre som regional utviklingsaktør og forsøk på å utfordre den etablerte arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene.

I følge informanter ble tilbudet oppfattet i Jernbaneverket som et tvetydig håndslag. Dels ble det vurdert som forsøk på ”sniking” i deres prioriteringskø og

---

<sup>40</sup> Det var ikke 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.

som forsøk på innblanding som vil beslaglegge ressurser og femtvinge oppstarten på et nytt stort prosjekt før eksisterende prosjekter (Vestkorridoren) er på plass. Begge deler ville for så vidt være mulige konsekvenser for Jernbaneverket dersom de tok i mot midlene. Tilbudet har resultert i at det er etablert et planleggingsteam hvor berørte parter deltar for å avklare planarbeid knyttet vegnett, bussterminal og fotgjengerovergang ved Ski stasjon i påvente av Stortingets budsjettbehandling 2005.<sup>41</sup>

Tilbudet reiser også spørsmålet om med hvor stor tyngde skal AFK 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.

## **11.2 Medspiller og døråpner**

En fylkeskommune bør ideelt sett 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, slik som fylkeskommunen. Tydeligheten gjør det enklere å være medspiller og å tenke helhet. Fylkesnivået kan vanskelig samarbeide med enkeltkommuner og er langt på vei avhengig av at kommunene samler seg og etablerer organer som kan ivareta samarbeid og nettverksbygging på overlokale arenaer. Regionrådene har en slik funksjon, og gjennom arbeidet i UF har fylkeskommunen fått en tydeligere og mer velforberedt ”adressat” å samarbeide med i Folloregionen.

Det å opptre som regionale aktører kan de fleste kommuner bare makte gjennom samarbeidskonstellasjoner slik som for eksempel Follorådet. Å ta en pro-aktiv 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? Dette er spørsmål som må avklares underveis i samarbeidsprosessene mellom aktører fra ulike forvaltningsnivå. 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, og kan nok til en viss grad ha

---

<sup>41</sup> AFK komite for samferdsel og miljø, møte 14.04.05

satt sitt preg på UF. ”Kommunesammenslåingsspøkelset” drøftes kort i neste del. Når det gjelder fylkeskommunes fremtid så har ikke det vært et eksplisitt tema i verken prosjektet eller datainnsamling/evaluering. Administrative omorganiseringer i fylkeskommunen og mulig rolleklarhet kan ha skapt vakuum internt i organisasjonen, noe som også vil kunne prege arbeidet i forhold til omgivelsene i en fase før nye organisasjonsmønstre har ”satt” seg.

Fra fylkespolitisk nivå fremholder informanter at samarbeids- og samordningsprosessene innad i Follo fremstår som kanskje den viktigste ”leveransen” fra prosjektet. Dette støttes også av informanter både på politisk og administrativt nivå i Follo. Samarbeidsprosessene dreier seg også om at Follo-regionen utvikler sin rolle som aktør på overlokale arenaer. Prosjektet bidrar til å gjøre kommunene oppmerksomme på at de også må opptre som delregion på overlokale arenaer. 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 overlokalt. 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.

Helt kort kan det konkluderes med at fylkeskommunen har tatt rollen som medspiller og UF er en mulighet til å ivareta en regional utviklerrolle. Det synes å ha vært god dialog og arbeidsdeling mellom region og fylke. Fylkeskommunene er avhengig av at kommunene opptre 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 overlokalt, men også for fylkeskommunen som må utvikle sitt rollerepertoar i forhold til sine delregioner og i samspill med Oslo.

## 12 LOKAL FORANKRING OG LEGITIMITET<sup>42</sup>

*Arbeidet med UF har bidratt til å synliggjøre Follo og skapt felles forståelse både innad og utad, men det er et åpent spørsmål om kommunenivået har tilstrekkelig forankring og eierskap til de felles strategiene og Follo sin regionale rolle. Kommunestyre og formannskap må bevisstgjøres på at samfunnsutvikling ikke kan drives som solospill verken fra kommune eller regionnivå. En rekke premisser for utvikling legges utenfor Follo. 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. Samordning av kommuneplanrullering er et viktig skritt for helhetlig planlegging i Follo.*

### 12.1 Utviklingsavtale Follo – ”ordførerbaby” eller felleseie?

Samtlige ordførere og rådmenn i Follo ble telefonintervjuet som bakgrunn for sluttevalueringen. I tilknytning til tredje underveisnotat fra prosjektet ble samtlige ordførere i Follo telefonintervjuet i uke 3, 2005 og alle bortsett fra et par ble de også intervjuet høsten 2003 som ferske ordførere. Noen av dem har blitt intervjuet i tilknytning til andre følgeevaluering av prosjektet (Ellingsen 2004/4).<sup>43</sup> I tillegg ble 3 av rådmennene i Follo intervjuet.<sup>44</sup> I sluttintervjuene ble samtlige ordførere og rådmenn (bortsett fra en) intervjuet, og Tema for samtalen var vurdering av status for UF som prosjekt og måloppnåelse sammenholdt med forventninger, læring av prosjektet, vurdering av resultater i forhold til forventninger, felles kommuneplanrullering, forankring av UF og det den står for og veien videre. Det var viss variasjon i synspunktene, men det generelle bildet viste relativt stort sammenfall i vurderingene – både mellom ordførere og rådmenn og i forhold til de synspunktene som framkom i tredje intervjurunde i januar i år.

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.

---

<sup>42</sup> Kapitlet er i hovedsak hentet fra 3. underveisnotat, Norutnotat 01/2005

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Et tilfeldig utvalg som består av de jeg fikk i tale i intervjuperioden i løpet av minst tre oppringinger.

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 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 utviklingsavtaletenkingen 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 ivarettatt og videreutviklet av Follorådet og ordførerne.

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

Statusen etter intervjuene er at ordførerne nok også synes å ha en viss distanse til UF. Deres blikk synes primært å være rettet innover mot egen kommune. Dette kan være både en fordel og en ulempe. Det fordelaktige er at det ga et visst handlingsrom og ”ro” til selve prosjektet. På den annen side kan det være at en mister noe politisk drakraft, både utover i omgivelsene og innad i Follo. Et annet forhold som kanskje er mer problematisk, er at distanseringen kan være et uttrykk for svakt eierforhold til UF. Det kan oppfattes som en *”administrativ baby”* eller som en innsnevring av den lokale politiske makten. Det er også uklart hvor mye prosjektet vil gripe inn i de enkelte kommunenes arealdisponeringer. Å utvikle en felles overordnet arealstrategi – det er utfordrende, arealplanlegging er en av de få områdene hvor det fortsatt er kommunalt selvstyre. Prosjektet kan oppfattes som et *”top-down”* prosjekt, en prosess som initieres ovenfra og som ikke har tilstrekkelig bred forankring. Gjennom delprosjektet *”Samordnet arealutvikling i Follo”* ble det jobbet fram en

bred og involverende prosess på administrativt nivå og man anla et ”bottom-up perspektiv” som innebærer en oppsamling av de ulike kommunale strategiene som det så ble jobbet videre i forhold til. Utfordringen er å tenke i en mangfoldmodell heller enn samordning. Mangfoldsmodellen gir større handlingsrom, en drar i samme retning, men trenger nødvendigvis ikke å gå i samme takt eller gjøre det samme, men en kan ha samme mål og retning.

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. Ordførerfokuset 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.

## **12.2 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.<sup>45</sup>

*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.

---

<sup>45</sup> 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.

### **12.3 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 hatt 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 svak kunnskap lokalt om de resultater som er oppnådd gjennom Oslopakke 3 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 av de fleste på kommunenivå som en til dels uforutsigbar motspiller som ikke overholder sine forpliktelser.

Disse oppfatningene burde prosjektledelsen ha grepet sterkere fatt i. Sett fra forskerståsted burde både kompleksiteten i prosjektet og de suksessene som er oppnådd ha vært drøftet tettere med ordførerne bla som grunnlag for å drøfte Follo sin fremtidige regionale rolle. Prosjektet har utvidet Follo sin arena og muligheter for å skape utvikling og resultater, kommunestyre og formannskap må bevisstgjøres at samfunnsutvikling ikke kan drives som solospill verken fra kommune eller regionnivå. Kommunene må ta høyde for at en rekke premisser, slik som for eksempel for mye av samferdselsutviklingen i Follo legges i Oslopakke 3 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 var 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 lokaliseringsmønster 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? Mener politikere at når de 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’? Hvis de mener det – bør det være slik?

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 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. Om prosjektet har vart til strekkelig lenge til at denne arbeidsmåten har fått festet seg gjenstår å se, men 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 kommuneplanrulleringen. Det hersker relativt stor enighet om å få til samordning i tid og på drøftinger av plantema.

Når det gjelder det strategiske arbeidet lokalt i Follo, så er det mulig at prosjektledelsen har opptrådt noe for lite involverende i forhold særlig til det politiske miljøet. Det lå uutnyttet dragkraft for prosjektet her, i å mobilisere lokale politikere til å legge trykk på sine respektive stortingsrepresentanter. Det er mulig at man i Follo er uvant med å tenke politisk påvirkning oppover i til stortingsnivå og har derfor i større grad jobbet på det administrative nivået, men det er ikke tilstrekkelig for å mobilisere prioriteringsendringer i statsetatene, noe som en eventuell avtaleinngåelse ville krevd. Statsetatene har to utviklingsprosesser i budsjett- og handlingsplanarbeidet. Det foregår en intern fagbasert prosess og en prosess utad hvor omgivelsenes behov skal transformeres inn i etatenes handlingsplaner. Prosessene må trekke i samme retning og omgivelsene må være i dialog med etatene for å gjøre sine interesser gjeldende. Dette åpner for politisk mobilisering enten via fylkespolitikere når handlingsplaner er ute på høring eller i Stortingets budsjettdebatter. Konklusjonen er at UF ikke jobbet tilstrekkelig bredt og systematisk på denne arenaen.



### 13 Å INNGÅ AVTALER MED STATEN?

*En av intensjonene med UF var å få staten til forhandlingsbordet uten å gå rundene via tradisjonelle planprosesser, men gjennom å drive avtaleutvikling. Dette ga prosjektet dets nyskapende karakter. Allerede høsten 2003 ble det klart at departementet ikke ønsket en avtaleløsning som gikk utenom de ordinære planprosessene og UF måtte få innpass i transport- og samferdselsplanleggingen i Stor-Oslo. For å komme noen vei i tunge prosesser som staten 'eier' må det mobiliseres tungt og til topps. Det er viktig å komme i omgrep med det rette aktørene – personer som vil noe og som evner å bruke systemer og strukturer til å få i gang de rette prosessene. 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.*

Avtaler som redskap for utvikling har rot i ideen om partnerskap. Partnerskap er en av de mest brukte ”godord” i regionalpolitikken og en av samtidens styringsmessige trender. Hva er forholdet mellom politisk retorikk og praktiske realiteter i bruken av partnerskapsmodeller i regionale utviklingsprosesser – rent generelt og mer spesifikt i dette prosjektet?

I den opprinnelige prosjektbeskrivelsen for utviklingsavtale Follo datert 09.12.02 er det skissert følgende resultatmål for prosjektet:

- *Det skal være forhandlet og inngått avtale(r) mellom Follokommunene, Akershus fylkeskommune og staten om den regionale utviklingen i Follo.*
- *Avtalen(e) skal tydeliggjøre hvilke virkemidler de ulike partene skal bruke for å oppfylle sin del av avtalen, og når og hvordan disse virkemidlene skal brukes.*
- *Prosjektet skal være evaluert i samarbeid med avtale- og finansieringspartnerne.*

Det ble gjennomført et forprosjekt i perioden 01.03.02-01.12.02 hvor det ble valgt ut noen avtalem modeller 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. Effektmålsettingene for hovedprosjektet er uendret mens resultatmålsettingene er justert og tilpasset utviklingen i prosjektet to ganger, 06.02.04 og 06.04.05. Den første endringen av målene skjedde samtidig med at det ble vedtatt ny organisasjonsmodell – å ha hovedprosjektet som paraply over tre delprosjekt – og det ble føyd til en hovedmålsetting om at nødvendige delprosjekter skal være gjennomført. I tillegg er det lagt til resultat- og effektmål for de tre delprosjektene. I siste justering av

hovedmålene ble den opprinnelige målsettingen om *inngåelse* av avtaler endret til *tilrettelegging* for avtaler.

Delprosjektene er gjennomført og har oppnådd sine målsettinger. Hovedmålsettingen om tilrettelegging for avtaler kan vurderes som oppnådd så langt det lar seg gjøre sett i forhold til prosessene i hovedstadsområdet. Den opprinnelige hovedmålsettingen derimot, om å binde staten ved avtaler mellom forvaltningsnivåene, er ikke oppnådd. Hvorfor? Var tidsrammen for kort? Var det arbeidsmåtene – de operative grepene som slo feil, var det uheldige strategiske vurderinger eller var det strukturelle forhold utenfor Follo sin rekkevidde som førte til manglende avtaler?

### 13.1 Avtaleprosessen

I NTP, St.meld nr. 24 (2003-2004), anbefaler staten avtaler mellom forvaltningsnivåene som ett av virkemidlene for å fremme kollektivtransport i og rundt byområdene (ibid. kap. 9.1). Kap 9.4.2, *Avtaler om virkemiddelbruk*, trekker opp en del retningslinjer som er relevant for UF.<sup>46</sup> Staten peker på nødvendigheten av at lokale aktører vil inngå bindende forpliktelser knyttet til arealbruk. Sett fra statens side, har man en rekke eksempler på at nødvendige tiltak fra planer ikke iverksettes. Det er lokalnivået som ikke holder avtaler og som bør bindes opp gjennom forpliktende avtaler, et synspunkt som støttes i intervjuer med departementet. Det synes å være svak tillit mellom forvaltningsnivåene når det gjelder den annen parts vilje til forpliktelse.

Avtaler bør ha konkrete mål, det bør være et system for resultatrapportering, sanksjonsmuligheter og en viss grad av fleksibilitet. Sanksjonen fra statlig hold er muligheten for at det avtalte tiltaket trekkes fra NTP i neste runde, mens de lokale sanksjonsmulighetene ligger i å ikke gjennomføre planer og forpliktelser. Ved første blick kan det synes som statens sanksjonsmuligheter er sterkere enn de lokale, og at det å inngå avtaler med staten ikke oppfattes som særlig forlokkende sett fra lokalt nivå. Dersom det ikke er inngått avtale, er ikke forpliktelsene så sterke, og staten har ikke samme handlingsrom til å bruke sanksjoner selv om resultatet i praksis kan bli det samme, at et planlagt tiltak trekkes ut av NTP.

Videre sier Stortingsmeldingen at avtale skal knyttes til spesifikke forhold i det enkelte byområde. Utgangspunkt for avtalene er å få best mulig utbytte av statens ressursbruk og utvikling av en helhetlig transportpolitikk. Kravene til lokal

---

<sup>46</sup> Refererer i det følgende til dette avsnittet, 9.4.2, i St.meld. 24 (2003-2004), har ikke sidetall pga. at jeg refererer til nettutgaven pr. 16.03.2004.

motytelse skal være nært koblet til det statlige bidraget. Igjen ser det ut til at det er staten som legger premisser, det lokale handlingsrommet synes å være begrenset. Sist men ikke minst, avtaler skal inngå i større planprosesser og ha utgangspunkt i planprosesser koblet opp mot NTP og de føringene som er lagt der. Det står utrykkelig at avtaler ikke skal inngås før etter at stortingsmeldingen om NTP er behandlet av Stortinget. Videre knyttes avtaler til gjennomføring av planer, og de bør utformes i forbindelse med transportetatenes handlingsprogrammer.

Disse signalene tilsier at UF i realiteten ikke hadde noe valg, men måtte gå veien om pakkeutvikling knyttet til NTP prosesser. Transportetatenes handlingsprogrammer er konkretiseringer av NTP, og i Osloregionen er disse programmene knyttet opp til utviklingen av transportpakker. Follo avtaler måtte kobles på disse prosessene og utvikling av Oslopakke 3, det er i dette arbeidet at det lå åpninger for eventuelle avtaleinngåelse som også kunne sikre igangsetting av planlegging for dobbeltsporet Oslo - Ski. Folloprosjektet kunne ikke operere helt på siden av de øvrige prosessene og aktørene som er i dette feltet og måtte flytte fokus fra å arbeide for forpliktende avtaler til samspill om tunge planprosesser. Signalene i NTP gjør det rimelig å anta at denne strategien vil føre fram bedre enn om Follo skulle forsøkt å utarbeide en avtale uten koblinger til de pågående samferdsels- og transport prosessene som foregår i Stor-Oslo. Avtaletenkingen ble som nevnt ikke forlatt i målsettingene før våren 2005.

### **13.2 Om å slå en sprekk i statens vegg**

I løpet av høsten 2003 måtte prosjektet foreta ett strategisk veivalg, et veivalg som nærmest tvang seg fram. En av intensjonene med UF var å få staten til forhandlingsbordet uten å gå rundene via tradisjonelle planprosesser og ambisjonen å kunne runde denne bøygen gjennom å drive avtaleutvikling og ikke planlegging i tradisjonell forstand. Og dette trekket ga prosjektet dets nyskapende karakter.

Som et resultat av forhandlinger gjennom forprosjektet fikk Statens vegvesen og Jernbaneverket i desember 2002 brev fra Follorådet med forespørsel om å gi skriftlig tilslutning til deltakelse i hovedprosjektet som skulle forhandle om og inngå avtaler.<sup>47</sup> I mars 2003 ble denne henvendelsen videresendt til Vegdirektoratet med anmodning om at de *avklarte de prinsipielle sidene ved saken med Samferdselsdepartementet* som det het i brevet.<sup>48</sup> Statsetatene har vært koordinert i dette arbeidet og likelydende brev gikk fra Jernbaneverket. I slutten av september 03 kom svaret fra departementet til etatene. Brevet åpner for

---

<sup>47</sup> Follorådets brev av 23.12.2002

<sup>48</sup> Statens vegvesen RØ brev av 05.05.2003

videre utvikling av Folloprosjektet, men signaliserer også betydningen av å følge de ordinære planprosessene. Det presiseres at statsetatene kan ikke inngå bindende avtaler som binder opp fremtidige budsjetter på vegne av Stortinget og departementer, men departementet:

*”..anser det likevel som positivt at det utvikles kunnskap om hvordan forvaltningsnivåene bedre kan samarbeide om virkemiddelbruken i transportsektoren, for en effektiv ressursanvendelse og bedre måloppnåelse i areal- og transportpolitikken”.*<sup>49</sup>

I brevet henvises det også til nærmere utredninger om avtalebruk i St. meld. Nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015. Stortingsmeldingen åpner for den typen avtaletenking som UF arbeider for og legger samtidig inn en del krav. Dette er slikt 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.”*

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 transportetatenes 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 Oslopakker 3 er både strategisk viktig og helt nødvendig. Ikke bare det, departementets brev gjør det klart at man neppe kan påregne å inngå avtaler innen for prosjektets tidshorisont. Follo kan berede grunnen for avtaler, men da ved å følge de ordinære prosessene. Dermed mistet i realiteten UF ganske mye av sitt nyskapende preg. På den annen side kunne en jo ikke vite høsten 2003 hvor langt en kunne komme i forhold til avtaleutvikling i løpet av prosjektperioden, det var derfor ingen grunn til for eksempel å avblåse prosjektet på bakgrunn av departementets brev.

---

<sup>49</sup> I følge brev av 29.09.2003

Statsetatene kan som nevnt ikke inngå bindende avtaler på vegne av storting og departementer, men de har handlingsrom til å ha en rådgivende rolle, til å være en dialogpartner og en faglig medspiller i UF. Samferdselsdepartementet er inviterende til samarbeid som har kunnskapsutvikling som formål.<sup>50</sup> Avtaletenkingen er ny og det synes å være en viss nysgjerrighet også i departementet for å prøve ut nye løsninger og prosesser. UF fortønet seg som en mulighet til å få til nye løsninger og utvikle partnerskap mellom ulike offentlige etater og nivåer. Partnerskap og fylkeskommunens nye utviklerrolle er i fokus som regionalpolitisk instrument, men samferdsel er ikke fokusert som et slikt redskap. Gjennom UF kan en gjøre nye koblinger og bruke samferdsel som regionalpolitisk instrument gjennom å utvikle nye partnerskap. UF representerer en interessant mulighet for samferdselsetatene. Avtalen kunne med den riktige kombinasjonen av flaks og dyktighet skape vinn-vinn situasjoner for mange ulike aktører, samtidig som slike situasjoner ikke oppnås uten at en gir fra seg noe. Heri lå en åpning til videre utvikling av Folloprosjektet og innebar i praksis at Follo måtte jobbe på de eksisterende samferdselspolitiske arenaene som er en kompleks sammenveving av pakkedløsninger, planer og prosjekter. Forprosjektet til UF fokuserte i all hovedsak på det å bygge intern legitimitet og konsensus for å utvikle en felles plattform utad. Jobben framover ville dels dreie seg om å skape tillit i omgivelsene til Follo som avtalepartner, dels om å skape aksept for og tillit til forhandlinger som instrument og til selve konseptet ”forpliktende avtaler”.

Statsetatene vil også gi faglige anbefalinger til departementet. Dersom departementet ønsker det, kan de inngå avtaler med Follo, for å skjerme investeringer, etter godkjenning av Stortinget. Men stortinget kan ikke binde opp kommunenes råderett over arealplanleggingen – og risikoen sett fra statens side ville være kommunenes muligheter til å omgjøre eller fatte nye vedtak på tvers av det eksisterende. Staten v/samferdselsdepartementet hadde ikke tilstrekkelig tillit til kommunenes vilje til forpliktelse, en tillit som nok må bygges over lenger tid enn de to prosjektårene det her var snakk om.

Samtaler med departementet bekrefter at de er interessert i kunnskapsutvikling om samarbeid og mulige avtaler mellom forvaltningsnivåene, men at dette ikke må binde Stortingets budsjettarbeid (og heller ikke politisk). Pr dato synes dette uløselig i praksis – men som informanten i departementet på pekte så kan det finnes muligheter til å skape forutsigbarhet gjennom avtaler – vi kan ikke unnlate å prøve ut dette. UF ble vurdert som en mulighet til å prøve ut et nytt grep og fra departementet sin side var man særlig opptatt av det å få kommunene til å

---

<sup>50</sup> I følge brev av 05.12.2003, se også NORUT rapport av Jensen 2004, samt intervjudata fra departementsnivå



forplikte seg, deres arealmyndighet representerer det utforutsigbare sett fra departementalt nivå.

For å komme videre hadde Follo i realiteten ikke noe annet valg enn å jobbe på de eksisterende samferdselspolitiske arenaene som er en kompleks sammenveving av pakkelsesløsninger, planer og prosjekter. Follo måtte posisjonere seg for å komme med i prosess pakkeutvikling og det er i en mellom fase av denne prosessen man befinner seg ved prosjektslutt. Det Follo da har oppnådd overlokalt er å bli tatt på alvor som medspiller i utviklingen av samferdsels- og transportløsninger i Stor-Oslo, de har muligheten å agere pro-aktivt, legge premisser og ta et sterkere grep om egen utvikling.

### **13.3 "Staten gjør som den vil"<sup>51</sup>**

Prosjektets kontakt med staten har hovedsakelig vært på faglig nivå med representanter fra Statens Vegvesen og Jernbaneverket som deltakere i pakkeutvikling og utredningsarbeid i tillegg til møtene i Koordineringsgruppen.

#### *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, var sekretariat for Oslopakke 3 fram til våren 2005, ledet Koordineringsgruppen og arbeidet med NTP i Oslo-Akershusregionen. Samferdselspakkene i Oslopakke 3 skulle inn som forslag 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 fylkeskommunens 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. NTP ble behandlet av Stortinget i juni 2004 og statsetatens handlingsprogram ble lagt 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 utkastet til handlingsprogram. Follo var ikke klar for dette på det konkrete planet (jfr også oppfatninger av dette hos Vegvesenet referert nedenfor) og målsettingen om avtaler mellom statsetater, Akershus fylkeskommune og Follokommunene innen prosjektslutt høsten 2005, ble skrinlagt i mars 2005.

---

<sup>51</sup> Informantsitat

Pakkeutviklingen følger som nevnt fremdriften i Oslopakke 3 arbeidet og da fremdriften her er satt på vent til etter Stortingsvalget 2005, ble også fremdriften i UF bremsset opp når det gjaldt pakkeutvikling. 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 nytt til konkrete, større utbyggingstiltak som det er plandekning for. Det er vanskelig å få til endringer i prioriteringen av tyngre utbyggingsoppgaver. Fra Statens Vegvesen pekes det på at etaten 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.

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."* Follo har oppnådd å fått større fokus på sine prosjekter fra vegvesenet og gjennom prosjektet *"har de 'stresset' vegvesenet til å skyve på andre prosjekter til fordel for Follo"* som en informant uttrykte det.

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 valgte de å sikre mandat skrittvis i forhold til veivalg underveis.

#### *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 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 prosjektet 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 det har ikke vært jobbet systematisk tilstrekkelig lenge sett i relasjon til den tunge investeringen dobbeltsporet er.

For å avrunde; for å komme noen vei i tunge prosesser som staten ”eier” så må det mobiliseres tungt og til topps. Hvis en skal få gjennomslag der innsatsen settes inn, 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 det 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 innpass på de betydningsfulle arenaene. Utviklingsaktør rollen i offentlig sektor handler også om å bygge nettverk og å være representert der ting skjer og få de som får ting til å skje som medspillere.

Follo har samarbeidet med mellomnivå i vegvesenet; der er det både midler og et visst handlingsrom. Prosjektet oppnådde å skyve på prosessene på det nivået. I tillegg ”matchet” prosjektledelsen dette nivået organisatorisk sett. I Jernbaneverket er handlingsrommet begrenset på det nivået Follo mobiliserte. Investeringer i jernbanesektoren er så tunge at det er vanskelig å mobilisere det nedenfra når det gjelder slikt som bygging av dobbeltsporet. Å få innpass hos statsetatenes toppledelse ville krevd at Follo mobiliserte aktører som matcher toppnivået organisatorisk – det ville antakelig dreie seg om toppnivå i fylket og

stortingspolitikere – og denne typen tillitsbygging ville måtte ha et langsiktig tidsperspektiv.

### **13.4 Konklusjon: Å binde staten med avtaler – optimistisk men ikke realistisk ambisjon?**

Det er, som det fremgår av den foranstående analysen, flere momenter som samlet bidrar til at ambisjonen om bindene avtaler mellom forvaltningsnivåene ikke var realistisk å oppnå innen september 2005. Forklaringsfaktorene ligger på ulike nivåer, både på det operative, strategiske og strukturelle plan og de 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 var høyt gitt prosjektets noe nyskapende karakter, mulige konsekvenser for andre lignende tiltak, kompleksitet og tidshorizont. 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 dreide 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 tidshorizont og kompleksitet på denne type prosesser på forhånd da UF i en viss forstand drev nybrottsarbeid i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og planlegging.

#### *Nasjonale prosesser*

Stikkordet nasjonale prosesser dreier seg både om styringsmessige forhold 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 Akershusregionen. Avtalerinnngåelse vil kunne ”spise” av Stortingets budsjettmakt og åpne for en rekke prinsipielle spørsmål av typen ”hvis Follo får gjennomslag for avtale, hvorfor skal ikke vi 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 'utviklingsdrive' synes også å være viktig i forhold til å få til avtaleutvikling. Jernbanelog 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.<sup>52</sup>

### *Regionale prosesser*

Regionale prosesser er stikkord for politiske og administrative prosesser i Follo, innad i Follokommunene 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 av arbeidsinnsatsen i UF har dreid seg om å sikre en skrittvis politisk aksept og avtalevilje på kommunenivå. I tillegg vil samordnet kommuneplanrullering, 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, men den politiske mobiliseringen kunne vært sterkere,

---

<sup>52</sup> Det sistnevnte er kun en forsiktig hypotese, basert på generelle inntrykk, det er ikke undersøkt systematisk som del av følgeevalueringen.

særlig overløkal. Det viser seg også at det kunne vært arbeidet bredere i forhold til å sikre støtte i statlige organer. Erkjennelsen av nødvendigheten av å sikre overløkal 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 prosjektstutt at disse erfaringene tas videre til det lokale nivået.

For å oppsummere så kan det se ut til at verken staten ved statsetatene eller Follo var 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 gjennom delprosjektene, omtalt foran i rapporten. Prosjektets opprinnelige hovedmål er ikke oppnådd og var neppe innen realistisk rekkevidde innenfor prosjektets tidshorisont eller nåværende styringsstrukturer. Det sistnevnte vil drøftes nærmere i det følgende.

Hovedhypotesen her er at Utviklingsavtale Follo hadde systemoverskridende ambisjoner ved målsettingen om å binde opp statlig politikk gjennom avtaler mellom forvaltningsnivåene. Avtalemålsettingen bygger på partnerskapstenking som redskap for løsning av samfunnsoppgaver. Partnerskap som politisk redskap har røtter i andre styringstradisjoner enn den norske. Dette medfører at forsøk på å bruke partnerskap mellom aktører på ulike forvaltningsnivå vanskelig kan gjøres juridisk forpliktende fordi det ikke er institusjonelt handlingsrom for den type ordninger. En utdyping av og begrunnelse for dette resonnementet følger under neste kapittel (14).

## 14 PARTNERSKAP – EN TVETYDIG SAMARBEIDSMODELL<sup>53</sup>

*Det kan trekkes et skille mellom to partnerskapstradisjoner med noe ulikt innhold og anvendelse; den kontinentale og den angloamerikanske. Til tross for at partnerskap er ett av honnørordene i regional utviklingspolitikk, er det ikke gitt tydelige statlige signaler på hva partnerskapene skal inneholde eller omhandle, rasjonalet synes å være at dette kan utformes på lavere forvaltningsnivå. UF har opphav i partnerskapstenking, men synes å bygge på en manglende klarhet om de to partnerskapsmodellenes anvendelsesområder, noe som resulterer i en hybrid og systemoverskridende ambisjon om å binde politiske prosesser – samferdsels- og transportplanlegging – med juridiske virkemidler – juridisk bindende avtaler. Dette synes ikke å være gjennomførbart i dagens institusjonelle styringskontekst.*

I det følgende presenteres en drøfting av partnerskapsbegrepet, dets styringsmessige bakgrunn og bruk som begrunnelse for påstanden om at selve utgangspunktet eller ideen om juridisk bindende partnerskap mellom forvaltningsnivåene anvendt slik intensjonen var i Follo – for å styre regional utvikling gjennom å binde den politiske fordelingsprosessen – i liten grad er forenelig med norske styringsinstitusjoner.

### 14.1 Utviklingsavtale Follo avtaleambisjoner

Berg (i Amdam og Bukve 2004:76) peker på at staten har styrket sin stilling i forhold til de lavere forvaltningsnivå i løpet av de siste 10-20 årene. Sentraliseringen av makt innebærer bla svekking av den demokratiske styring over statsetater som vegvesen og jernbane. I teorien kunne det tenkes at det ble større åpning for å inngå den typen avtaler med statsetatene som Follo hadde ambisjoner om. Hvis det skulle skje måtte en rekke betingelser være oppfylt; Follo måtte være i omgrep med toppledelsen i statsetaten og de måtte være villige til å ta den risikoen en slik form for avtale ville kunne innebære i forhold til etablerte politiske strukturer. Videre måtte Follo hatt politiske støttespillere, full konsensus lokalt og tidsperspektivet på avtaleprosessen måtte være relativt langsiktig. Ingen av disse betingelsene var oppfylt i tilstrekkelig grad i UF.

---

<sup>53</sup> Kapitlet bygger på følgende litteratur: N. Veggeland 2003: Det nye demokratiet: et politisk laboratorium for partnerskap, J. Pierre ed. 1998: Partnerships in urban governance: European and American experience, N. Finstad og N.Aarsæther (red.) 2003: Utviklingskommunen: art. O.J. Andersen: Offentlige-private partnerskap: En ny kanal for lokal deltakelse og mobilisering? J. Amdam: Regionale utviklingsprogram og partnerskap mellom private og offentlige utviklingsaktører, notat 6/98 Møreforskning, P.Arbo: Partnerskap – den nye universalløsningen? Plan 6:2002, KRD rapp 2000 T. Stabæk: Erfaringsutveksling og læring i regionale utviklingstiltak, Econ 28/2003 – Bruk av avtaler i transportplanleggingen, St. meld. 31 (2000-01), St. meld. 34 (2000-01), St.meld. 19 (2001-02), J. P. Knudsen Nordregio /Working paper 2003:1, J. P. Knudsen m.fl. Nordregio Working paper 2005:1, M. Grønquist Nordregio Working paper 2002:2, Østhol & Svensson Nordregio Rapport 2002:6, Bukve og Amdam: Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Norge (2004), Busch m.fl: Modernisering av offentlig sektor (2001)

UF og forsøket på å binde staten med juridiske avtaler støttet seg på et 9-måneders forprosjekt:<sup>54</sup> ”der målsettingen var å vurdere ulike modeller for partnerskapsavtaler, sikre ekstern finansiering og lage en prosjektplan for et 2-årig hovedprosjekt.”

Forarbeidet til UF viser at prosjektet er "født inn i" den kontinentale partnerskapstenkingen. Utredninger fra AFK om partnerskap inngår som en del av bakgrunns materialet for forprosjektet og hovedprosjektet.<sup>55</sup> I dette materialet trekkes det linjer til regionalmeldingene så vel som det franske plankontraktsystemet og prosjektskissen for UF preges av dette. Noe som selvsagt ikke bare gjelder for UF. Bukve og Amdam peker på at den norske politiske modellen påvirkes gjennom lån av politikkmodeller og tenking om regional utvikling fra EU – ideer om plankontrakter, ideer om regionalt partnerskap og programorientering (Amdam og Bukve 2004:316). Follo ønsket å ta statlige styringssignaler på alvor gjennom å satse på partnerskap og initiere helhetlige og bærekraftige utviklingsprosesser. Avtaler som binder økonomiske ressurser av noen størrelse må godkjennes i Stortinget og dermed kobles på den nasjonale politiske fordelingsdebatten og de prosessene som skal håndtere denne debatten. Follo ambisjon var at ved å bruke partnerskapstilnærningen så skulle en kunne inngå avtaler etter europeisk modell. Staten har inngått en rekke partnerskapsavtaler om store utbyggingsoppgaver (OPS), men disse må betraktes som konkrete organisatoriske og finansielle løsninger som er enten godkjent av Stortinget eller er av en størrelsesorden som ikke krever Stortingets godkjenning. Det dreier seg om partnerskap i en mer angloamerikansk tradisjon og i mindre grad om partnerskap for regional utvikling slik det skisseres i målsettingene for UF.

Partnerskap er blitt det nye grepet i regionalpolitikken, men når den kontinentale partnerskapsmodellen er utgangspunkt, uten at noen av forvaltningsnivåene er gitt myndighet til å opptre i hht til en slik modell, så blir partnerskap lite annet enn retorikk når det gjelder forpliktende avtaler mellom forvaltningsnivåene. I et demokratiperspektiv er det kanskje greit så lenge det ikke er utviklet nye spilleregler for demokratisk kontroll.

## 14.2 Partnerskap – et vidtfavnende begrep

Partnerskap stammer fra latin *partir* – å dele og *partironarius* – parthaver, deltaker. Til tross for at partnerskap er ett av de mest brukte ”godord” i

---

<sup>54</sup> Follorådets årsmelding for 2002, vedtatt 10.04.03, gir pkt. 2.1.1, Utviklingsavtale Follo - samordning av utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur

<sup>55</sup> Tor Bysveen, AFK (2002): Refleksjoner om partnerskap og avtaler og notat fra fylkesplanutvalget til fylkesrådmannen mai 2003



regionalpolitikken, så er det vanskelig å finne presiseringer av begrepet i offentlige utredninger og stortingsmeldinger. Statlige myndigheter synes ikke å ha noen klar oppfatning om hva partnerskap skal innebære som redskap for regional utvikling (Knudsen 2005). Begrepet favner vidt og kan brukes på ulike måter og ulike arenaer:

- I dagliglivet om samlivsform og samarbeid, om økonomisk organisering og om redskap for iverksetting av politikk gjennom konkrete aktiviteter.
- I politikk og administrasjon om iverksetting av utviklingsprogram, om politiske fordelingsprosesser og kontrakts- og avtale basert samarbeid. Partnerskapet krever en aktiv offentlig aktør, et rolleskifte fra byråkrat til utviklingsaktør
- Partnerskap skal ideelt sett være en bottom-up strategi som griper fatt i reelle problemer og utfordringer, programmene skal utvikles nedenfra og gjennomføres av aktører med nytte av arbeidet

I det følgende fokuseres det på kjennetegn ved partnerskap som redskap i offentlig politikk og styring, betraktet fra regionalt og overnasjonalt nivå. Dette fordi partnerskap som redskap for politikkgjennomføring har utspring på regionalt og nasjonalt nivå og innsikt i den brede politiske konteksten kan gi en utvidet forståelse av partnerskapsprosesser som styringsgrep lokalt. Det lokale forvaltningsnivået går i mange tilfeller inn i en mottaker- eller tilpasningsrolle i forhold til overlokale nivåer i partnerskapsammenhenger – noe vi også ser i Follo sin rolle i prosessene i Stor-Oslo.

Partnerskap ble for alvor introdusert i regionalmeldingen, i St.meld 31 (1996-97) og i påfølgende regionalmelding, St.meld 34 (2000-01). Kontraktfestet samarbeid har lange tradisjoner i næringslivet – det nye er utbredelsen av partnerskap som arbeidsredskap eller honnørord i offentlige utviklingsprosesser. Undersøkelser av Knudsen m.fl. konkluderer med at partnerskap foreløpig oppfattes mer som politisk retorikk enn praktiske realiteter (Knudsen 2003, 2005).

Det kan trekkes et skille mellom to partnerskapstradisjoner med noe ulikt innhold og anvendelse; den kontinentale og den angloamerikanske (Arbo 2002, Knudsen 2005, Veggeland 2003). Følgende beskrivelse fra EU kommisjonen kan gi et bilde av den kontinentale tradisjonen, partnerskap som prosessuell- og samarbeidsbasert styring:

*”Partnerskap er en prosess der man involverer en rekke personer fra ulike samfunnssektorer med sikte på å arbeide mot et felles mål. Prosessen er basert på demokratiske prinsipper, fungerer på klar definerte medvirkningssystemer med løpende oppfølging, for å produsere resultater som øker verdien av den felles innsatsen”* (Forging local partnerships – EU kommisjonen 1998)

En norsk partnerskapsforståelse, med røtter i anglo-amerikansk tenking, antyder en mer rasjonell tilnærming til partnerskap; som redskap for måloppnåelse:

*”Partnerskap i regional utvikling er organisatoriske instrument for iverksetting av tiltak i situasjoner der ein regional aktør ikkje er i stand til å nå vedtatte målsettingar utan nært samarbeid med andre aktører i same region.” (Amdam 1998:3)*

*”’Partnerskap’ viser til et fellesskap mellom to eller flere aktører og i forretningsmessig sammenheng blir gjerne ’partnerskap’ brukt for å vise til en økonomisk virksomhet som bli utøvd av to eller flere deltakere for felles regning og risiko.” (Knudsen 2005:24)*

I Knudsens undersøkelse av *”Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng”* (opt.cit) peker de fleste informantene på at:

*”(Partnerskap) er et nytt begrep som tillempes til mange av de samarbeidsrelasjoner fylkeskommunene allerede inngår i.” og begrepet ”oppfattes mer som et moteord enn som et signal til kvalitativ endring av politikk”. (ibid.:36).*

Denne oppfatningen begrunnes bla i at det er ikke gitt statlige signaler på hva partnerskapene skal inneholde eller omhandle, rasjonalet synes å være at dette kan utformes på lavere forvaltningsnivå og underveis i partnerskapene.

Uklarhet kan skape handlingslammelse eller handlingsrom. Follo ønsket å ta statlige signaler på alvor og fremme helhetlig og miljøriktig transport gjennom å partnerskapsavtaler. Når statlige signaler er uklare og legger lite føringer på hvilke praktiske realiteter partnerskap skal dreie seg om, så åpnes det fortolknings- og handlingsrom for de som er villige til å gripe det, slik Follo var. Utviklingsavtale Follo har utspring i partnerskapstenking, men synes å bygge på en manglende klarhet om de to partnerskapsmodellenes anvendelsesområde, noe som er helt forståelig sett på bakgrunn av uklare statlige signaler om bruk av partnerskap. Resultatet ble en la oss kalle det hybrid ambisjon om å binde politiske prosesser – samferdselses- og transportplanlegging – med juridiske virkemidler – juridisk bindende avtaler.

Denne påstanden må sees i sammenheng med at det som drøftes i det følgende er mulighetene for å inngå juridisk bindende partnerskap mellom forvaltningsnivåene i utformingen av regionalpolitikk. Partnerskap som

samarbeidskonstellasjoner og nettverksbygging for planlegging og koordinering mellom privat og offentlig sektor har ikke den grad av forpliktelse som en juridisk bindende avtale ville ha og kan derfor ”leve” trygt som retorikk – så samarbeider man og gjør det man alltid har gjort – noe Knudsen også finner i den nevnte undersøkelsen. Knudsen konkluderer undersøkelsen med at det regionale utviklingsarbeidet lider under mangel på autoritative styringssignaler som trekker opp hva slags system man vil satse på nasjonalt fremover (Knudsen 2005). En manglende autoritet som også kan tilskrives at det er uklarhet om utviklingsmodeller slik som for eksempel partnerskap.

### **14.3 Partnerskap – angloamerikanske og kontinentale røtter**

Det er vanlig som nevnt å koble partnerskapsbegrepet, brukt i offentlig utviklingspolitikk, til en angloamerikansk og en kontinental tradisjon. (Arbo 2002, Gjertsen og Halkier 2004, Veggeland 2003). Den førstnevnte står i en markedsøkonomisk tradisjon og er mer orientert mot konkret oppgaveløsning mens den sistnevnte i større grad dreier seg om partnerskap som redskap for utforming av politikk og samfunnsutvikling.

Den angloamerikanske partnerskapstilnærmingen kan kobles til partnerskap som redskap for privatisering og har røtter i amerikansk byutvikling på 1970-tallet og den nyliberale bølgen som startet for alvor i Thatchers Storbritannia på slutten av 1970-tallet. Satsingen på deregulering, liberalisering og fristilling var en del av privatiseringsbestrebelsene og omformingen av offentlig sektor, den skulle gjøres mer bedriftslik og forretningsaktig. Den nyliberale retorikken målbar kritikk av offentlig byråkrati, monopoler, fagforeninger, skatter og avgifter og var forankret i troen på markedet som løsning for alle utfordringer. Markedsløsninger var synonymt med dynamikk. De var forventet å skape vekst og rikdom og å kunne løse problemer skapt av politikk og byråkrati. Konkurransetsetting og tettere samarbeid mellom privat og offentlig sektor var løsningen og intensjonen var at gjennom partnerskap kunne det offentlige lære av og trekke vekst på næringslivets kompetanse og ressurser og dermed oppnå større effektivitet og bedre resultater. Den tatt for gitt forutsetningen i denne retorikken var (og er) at det private er en bedre og mer effektiv tjenesteleverandør enn det offentlige. En forutsetning som stadig viser seg å være feil, men som likevel synes å leve i beste velgående.

Thatchers etterfølger Major lanserte i 1992 det såkalte Private Finance Initiative – PFI, som innebar at private aktører kunne ta på seg alle typer offentlig infrastrukturbygging og drift og så lease tilbake til det offentlige; bygninger og faste strukturer på langtidskontrakter på 30 år og tjenester kunne kjøpes på langsiktige kontrakter. Blair videreførte dette som Public Private Partnership –

PPP. Det offentlige er bestillere av tjenester utført i private regi og alle offentlig virksomheter er underlagt strengere revisjon og evaluering og skal framvise og synliggjøre konkurransedyktighet. Fremveksten av kontrollinstanser og regelverk har økt parallelt med deregulering og fristilling. Kontrollen er overført fra demokratiet til byråkratiet og det har så langt vært heller vanskelig å påvise de forventede positive effektene av privatisering.

Modernisering av offentlig sektor de siste 20 årene har vært preget av New Public Management tenking – markedsstyring og bruk av markedslignende organisasjons- og styringsprinsipper (Busch m.fl. 2001) og bruk av partnerskap av angloamerikansk type har føyd seg inn i dette.

Den kontinentale partnerskapstradisjonen kan kobles til Jacques Delors, leder av EU kommisjonen i perioden 1985-95. Delors regnes for å være en av de store formative personligheter i EU. Hans fokus var på fullføring av etableringen av det indre markedet, å legge til rette for opptak av nye medlemsstater, opprettelsen av felles økonomisk og monetær union og styrke de overnasjonale organenes myndighet. Delors lanserte visjonen om ”Regionenes Europa”, subsidiaritetsprinsippet og trappet opp Strukturfondene som skulle bidra til regional utjevning og skape samhørighet innad i unionen.

Strukturfondene skulle bidra til å balansere effektene av at konkurransehindrende ordninger ble fjernet, sikre folkelig oppslutning om den europeiske integrasjonsprosessen og dempe inntrykket av maktkonsentrasjon i EU. Strukturfondsreformene i 1988 fordoblet pengetilgangen og det ble utviklet en felles politisk-institusjonell ramme for innsatsen i alle medlemslandene. Programmene skulle utformes og gjennomføres i et nært partnerskap mellom Kommisjonen, det enkelte lands myndigheter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå og deres respektive sosiale og økonomiske partnerne. Bred deltakelse skulle gi legitimitet og mer effektiv implementering var tanken. Gjennom dette instituerte EU partnerskap som modell for bruken av strukturfondene og de franske plankontraktene inngår i modellgrunlaget for reorganiseringen av Strukturfondene.

Plankontrakter er en samarbeidsform mellom stat og region, utviklet i første halvdel av 1980-tallet i Frankrike. Plankontraktene dreier seg om avtalebasert styring og er juridisk bindende (Bysveen 2002). Den enkelte regions myndigheter forhandler med statsmyndigheten og i fellesskap avgjør dette partnerskapet de respektive nivåenes ansvar for de ulike utviklingstiltakene, fastlegger finansieringsordninger, herunder EU sine støtteordninger, og fordeler inntekter og utgifter. Dette nedfelles i regionkontrakter som vedtas både i det franske parlamentet og i den enkelte regionens direkte valgte folkeforsamling.

Kontraktene har 6 års varighet før de reforhandles. De regionale myndighetene har ansvaret for iverksetting samtidig som kontraktene representere styringsgrunnlaget. Frankrike har et annet inntektssystem enn i Norge, hovedprinsippet er ikke statlige midler som fordeles gjennom et inntektsystem, men regionale og lokale skatter. I tillegg gir staten overføringer til regionene gjennom plankontraktene og bidrar da med minst 50% i avtalte programmer/prosjektet.

#### **14.4 Sammenblanding av styringsoppskrifter i UF?**

Poenget med gjennomgangen av systemet med plankontrakter er at denne tenkingen står sentralt EUs utforming av partnerskapsmodeller bla for administrering av Strukturfondene. Denne partnerskapsmodellen synes å ha sivet inn i norsk politikk og administrasjon og kan gjenfinnes bla som oppskrift på regionalt utviklingsarbeid. Styringsoppskrifter ”smitter” som virus, hevder organisasjonsforsker Kjell Arne Røvik (Røvik 1998). Retorikken om partnerskap kan kanskje betraktes som et slikt virus?

Røvik peker på at styringsoppskrifter tas inn i organisasjoner, dels modifiserer organisasjonen og dels modifiseres av den. Partnerskapsbegrepet tas opp i den norske styringskonteksten og kan ende opp som en hybrid fordi oppskriftene er utviklet i andre styringsmessige kontekster enn den norske: Når modellene brukes her vil de omformes delvis til norske styringsstrukturer – samtidig som de også på sikt vil kunne påvirke disse strukturene. Prosessen går begge veier.

På den ene siden har vi importert noe som er utviklet i en annen kontekst, både den franske regionalpolitikken, EUs Strukturfond og engelske privatiseringsmodeller vil måtte arte seg annerledes i Norge. Vår regionalpolitikk henter impulser fra EU systemet, og vi må også tilpasse oss europeiske strukturer for å kunne samspille. Deregulering, liberalisering og fristilling er relativt utbredt om enn kanskje ikke like gjennomgripende som i Thatchers og Blairs Storbritannia. ”Begrepsimporten” eller ”virusmitten” bidrar til at partnerskap framstår som et uklart begrep. Det er unnfanget som politisk verktøy i politiske kontekster forskjellig fra den norske og skal tilpasses vår virkelighet på en rekke områder. Selv om partnerskap er nytt også i Europa, så har begrepet vokst fram der i større grad innenfor formelle strukturer som designes for å bruke partnerskap som styrings- og implementerings grep.<sup>56</sup> Norge har importert begrepet og det synes å havne i form for strukturelt og institusjonelt tomrom - det kan fungere på et retorisk og uformelt plan, men synes å være dårlig tilpasset eksisterende styringsstrukturer.

---

<sup>56</sup> Når Sverige og Finland gikk inn i EU måtte de opprette nye politisk-administrative strukturer som kunne samspille med EU for eksempel når det gjaldt Strukturfondene (Knudsen 2003).

## 14.5 Partnerskap som markedsløsninger eller politiske fordelingsprosesser

Veggeland (2003) drøfter partnerskap og demokrati med fokus på det han kaller avtalebasert flernivåstyring. Dette drøftes i et europeisk perspektiv og som ulike former for regional styring. Veggeland bruker to typologier: type I og II og typologiene har røtter i skillet mellom partnerskap som markedsløsninger eller politiske prosesser. Begge partnerskapsformene inngår i det Veggeland omtaler som flernivåssamspill eller flernivåstyring, nye former for politikktutforming som gir nye og andre muligheter for politisk medvirkning, men som også rokker ved etablerte demokratiske spilleregler. Veggelands poeng er at det vokser fram nye former for demokratisk legitimitet som er annerledes enn de etablerte – og det betyr ikke at vi skal forlate prinsipper om folkestyret, offentlig meningsdannelse og innsyn – men at det kanskje forvaltes på nye og andre måter.

Veggelands typologier for flernivåstyring (Veggeland 2003:57)

### Type I

- Europeisk konføderal organisering og regional konassosial organisering av (kontinental) demokratisk type, det vil si *som institusjonsovergripende permanente territoriale partnerskap*<sup>57</sup>

### Type II

- Europeisk mellomstatlig samarbeidsorganisering og regional statsaktørorganisering av (engelsk) markedsorientert type, det vil si *institusjonsovergripende strategiske partnerskap*

Veggelands typologier kan synes ugjennomtrengelig språklig sett, men vi gjenfinner de to partnerskapstradisjonene i hans todeling. Typologiene fokuserer på den styringsmessige konteksten for bruk av partnerskap som politisk redskap. Partnerskap av type I er redskap for utøvelse av fordelingspolitikk forankret i konstitusjonell, demokratisk føderalisme – dvs deling av suverenitet mellom politiske nivåer. Disse nivåene har suverenitet i forhold til nasjonalstaten. For å gå tilbake til plankontraktene – her har det regionale nivået suverenitet på bestemte områder og kan fatte selvstendige beslutninger. Demokratiet ivaretas gjennom valg til det regionale nivået uten statlig overstyring. Permanente territoriale partnerskap innebærer for eksempel at de franske plankontraktene har en varighet på 6 år – i Norge vedtas budsjettene årlig i Stortinget, hvilket medfører at 1 år er den mest vanlige budsjettthorisonten. Det territoriale innebærer at myndigheten gjøres eksklusiv innenfor bestemte områder, slik at for eksempel region og departement har full myndighet på avgrensede områder, også det til forskjell fra norsk kontekst.

---

<sup>57</sup> Min kursivering

Dette er en av de kritiske punktene i bruk av partnerskap i EUs politikktutforming sett i forhold til norsk politisk tradisjon. Det regionale nivået i den kontinentale tradisjonen har en helt annen frihet til å inngå reelle partnerskap enn for eksempel regionnivået eller for den saks skyld statsetatene i Norge. De 22 franske regionene har f.eks. ansvar for den økonomiske utviklingen sammen med staten gjennom plankontraktene. Dette omfatter utviklingen av det regionale transportsystemet, vg skole og kultur. Helse og sosial derimot er ansvarsområdet til de 96 departementene som eneste nivå. Partnerskap får dermed en annen styringsmessig rolle og betydning i for eksempel en fransk kontekst enn i en norsk, og det er denne bakgrunnen Delors hadde med inn i utformingen av EUs styringsprinsipper i reformeringen av regionalpolitikken. Denne kontinentale partnerskapstenkingen har glidd inn i norsk styringsretorikk og inngår i det bildet både statlige og regionale aktører forholder seg til som politiske signaler. Når partnerskap brukes som oppskrift for å inngå bindende avtaler mellom forvaltningsnivåer, brukes en oppskrift hvor en av de viktigste ingrediensene mangler; regional autonomi.

Partnerskap Type II er også et redskap for utøvelse av fordelingspolitikk, men forankringen er i en annen form for politisk prosjekt enn i den kontinentale modellen. Partnerskap Type II dreier seg om å fordele fra stat til marked, Type I dreide seg om å fordele mellom stat og region. Myndighetene er som Veggeland skriver *”økonomisk funksjonelle sektorielle”* og operer på mange nivåer og innen ulike strategiske partnerskap. Type II er forankret i en ide om minimumsstaten som opptrer fleksibelt og innefor NPM modellen, hvor organisatorisk fristilling fra ordinære offentlig forvaltning gir en form for avtalefesta sjølråderett. Type I derimot dreier seg om politiske myndigheter med mange ansvarsområder og samordningsansvar innenfor sitt felt. Type II partnerskap er ikke forankret i demokratiske eller konstitusjonelle føderale strukturer. Et annet trekk ved Type II styringen er framveksten av en rekke kontrollinstanser som skal dekke ”styringsgap” og overvåke og koordinere aktørene i Type II feltet.

Hvis vi ser partnerskapsutvikling i lys av de to modellene eller typologiene, så ser en at det er et redskap som har helt andre betingelser i Norge enn i for eksempel Frankrike. Mulighetene for å inngå langsiktige avtaler er langt mer begrenset i norsk politisk kontekst fordi all suverenitet er forankret nasjonalt og det regionale handlingsrommet er i realiteten svært begrenset. Norge viser seg å være mest sentralstyrt i Norden i følge Knudsen (2003) og partnerskapsmodeller i politiske utviklingsprosesser kan derfor bli mest retorikk og lite realiteter her til lands.

## 15 KONKLUSJON: SYSTEMOVERSKRIDENDE AMBISJONER?

*UF har systemoverskridende ambisjoner ved å ville inngå avtaler som binder fordelingsprosessene mellom forvaltningsnivåene uten å gå veien om etablerte strukturer. Til tross for god fremdrift på det operative nivået, medførte noen strategiske valg og etablerte styringsstrukturer at målsettingen ikke kunne oppnås. Prosjektet fungerte som en god og systematisk øvelse i å initiere kommunesamarbeid og utvikle Follo til å ta en regional utviklerrolle. Det kan også konkluderes med at UF var nyskapende i to henseende, for det første i ambisjonen om å binde politiske fordelingsprosesser mellom forvaltningsnivåene gjennom avtaler og for det andre i det man oppnådde, å initiere reelle samarbeidsprosesser mellom kommunene om utforming av politikk for samfunnsutvikling.*

Til tross for systematisk og målrettet arbeid i UF så oppnås ikke hovedmålsettingen: å binde staten med avtaler. Hvorfor lykkes ikke regionnivået å binde opp statlige prioriteringer? Rapporten presenterer forklaringsfaktorer på tre nivåer; det operative, strategiske og strukturelle, i tillegg til tidsfaktoren.

For å starte med det sistnevnte, ambisjonene i UF synes å være for store i forhold til prosjektets tidshorisont. To år ville uansett vært for kort tid for å kunne komme i havn med såpass tunge og langsiktige avtaler som det her var snakk om, gitt det utgangspunktet prosjektet hadde i forhold til relasjoner på overlokalt nivå. Manglende innpass tilstrekkelig høyt opp, både på politiske og administrative beslutningsarenaer er også en delforklaring på manglende måloppnåelse. Manglende innpass kan betraktes som en svikt på det operative nivået, det er ikke drevet tillits- og relasjonsbygging tilstrekkelig høyt opp og bredt, for eksempel i forhold til det politiske nivået. Men dette kan også betraktes som et strategisk feilgrep. Prosjektledelsen valgte å satse på relasjonsbygging på faglig mellomnivå. Flytting av fokus i prosjektarbeidet fra avtaler til pakkeutvikling var også et strategisk veivalg, til dels fremtvunget riktignok, som bidrar til manglende oppnåelse av avtalemålsettingen.

Den viktigste grunnen til manglende måloppnåelse ligger sannsynligvis på strukturelt nivå i det at selve ambisjonen – å binde opp staten – er overskridende i forhold til dagens forvaltningssystem.

Follos ambisjon var å bruke det juridiske systemet – bindende avtaler – på politikkenes domene – det vil si binde opp stortingets politiske handlefrihet i budsjettprosessene. En abstrakt systemteoretisk tilnærming ville si at de to systemene, juss og politikk, opererer med ulike koder og kan ikke kommunisere. Den juridiske logikken med bindende avtaler er ikke legitim på politikkenes domene. Dersom Follo skal få gjennomslag på politikkenes arena må de bruke



disse kodene. Og det var det valget prosjektledelsen tok da de besluttet å koble prosjektarbeidet opp mot transport- og samferdselsprosessene i Oslo og rette fokus mot pakkeutvikling. Gjennom dette arbeidet koblet Follo seg på den store samferdsels- og transportpolitiske fordelingsprosessen, arbeidet med NTP. Innpass der er den første døren inn til samferdselsinvesteringer. Den neste utfordringen dreier seg om å komme opp på prioriteringslistene over fremtidige investeringer og ikke å skyves nedover listen. Follo sin ambisjon var å sikre at dobbeltsporet Oslo-Ski ble skjøvet oppover og beholdt plassen gjennom avtaler med staten – det ville i praksis si Jernbaneverket og Statens Vegvesen. Men som det er påpekt tidligere, denne strategiske kursendringen i prosjektet innebar i realiteten at prosjektet forlot sin opprinnelige ambisjon om bindene avtaler, i alle fall innenfor prosjektets tidshorison.

Statsetater har inngått en rekke utbyggingsavtaler, såkalte OPS avtaler, hvor statsetater, private utbyggere og eventuelt kommuner er med, men dette er etter at det politiske systemet har lagt til rette for avtalebruk. Man følger den politiske logikken fram til beslutning og budsjettfesting, deretter kan jussen komme på banen. Den praktiske konsekvensen er at det inngås avtaler som binder opp tunge investeringer, men da har det politiske systemet 'gjort seg ferdig med' sitt bidrag til prosessen. Og dette kan betraktes som strategiske partnerskap i den anglosaksiske tradisjonen eller Type II partnerskap (Veggeland 2003, ref pkt 14.4 ovenfor) hvor avtaleinngåelsen er "løftet ut" av politikken inn i markedet. Dette krever at også kommunene har gjort sin politiske hjemmelekse før en avtaleinngåelse. Dersom kommunenivået skal kunne legge til rette for gjennomføring av nasjonale målsettinger om bærekraftig arealbruk og offensiv miljøpolitikk for transportsektoren (St.meld. nr. 24(2003-2004) kreves det at statlige myndigheter i større grad bidrar til langsiktighet i arealplanlegging på kommunenivå. I dette må det ligge reell vilje fra departementsnivå til å gå inn i kontraktsplanlegging hvor statlige aktører i større grad inngår bindende avtaler – altså bruker trekk fra den kontinentale modellen.

Hele det offentlige landskapet er i bevegelse og det hersker en viss usikkerhet og søken etter nye løsninger på alle forvaltningsnivåer, avtaler og partnerskap står sentralt som nye grep for å avlaste offentlig styring og involvere næringslivet.

UF la til grunn en kontinental modell hvor bindene avtaler kunne brukes i fordelingsprosesser mellom forvaltningsnivåene. Dette er det ikke rom for i dagens styringssystemer. UF 's ambisjon var systemoverskridende, den var "et forsøk på å slå en sprekk i statens vegg" som en informant sa. Dersom UF hadde lykket i sine ambisjoner ville en slik "sprekk" kunne blitt en merkestein i fordelingsprosessene mellom forvaltningsnivåene. En avtale av den størrelsen utbyggingen av dobbeltsporet Oslo-Ski krevde, ville kunne bidra til å forrykke den eksisterende styringsbalansen. I stedet ble UF sluset inn i ordinære prosesser

gjennom pakkeutviklingen og transformeres dermed inn i en nasjonal forvaltningskontekst.

At UF ikke nådde avtalemålsettingen vil ikke si at prosjektet ble mislykket. Tvert i mot, prosjektet fungerte som en god og systematisk øvelse i å initiere kommunesamarbeid og utvikle Follo i retning av å ta en regional utviklerrolle. Prosjektet kan betraktes som et ryddig lærestykke i hvordan denne typen prosesser kan initieres. UF fungerte som en paraply for flere samarbeidsprosjekter, slik som samordnet arealutvikling, felles samferdselsstrategi og samordning av kommuneplanrullering. Kanskje er det nødvendig å trekke opp posisjonering ovenfor eksterne ”motparter” som begrunnelsen til å initiere kommunesamarbeid på strategisk nivå. Dette vil si samarbeid om reell politikktutforming og ikke bare om tjenesteproduksjon, som hittil har vært den mest vanlige formen for kommunesamarbeid. Tas dette med i betraktning kan en tillate seg å konkludere med at UF var ny skapende i to henseende, for det første i ambisjonen om å binde politiske fordelingsprosesser mellom forvaltningsnivåene gjennom avtaler og for det andre i det man oppnådde, å initiere reelle samarbeidsprosesser mellom kommunene om utforming av politikk for samfunnsutvikling.

Kanskje kom UF litt for tidlig? I 2002 ble den såkalte Ansvarsreformen gjennomført. Reformen innebærer at fylkeskommunene fikk delegert det strategiske ansvaret for de regionalpolitiske virkemidlene innenfor den smale distriktpolitikken, det vil si den politikken som var finansiert gjennom KRD.<sup>58</sup> Begrunnelsen for styrkingen av fylkenivået var at en regionalisering av virkemidlene vil kunne gi en bedre tilpasning til lokale forhold og dette vil gi en bedre utnyttelse av ressursene. Det pekes også på at utviklingstiltakene kan tilføres en ”politisk merverdi” gjennom å være lagt til et folkevalgt nivå.<sup>59</sup> I teorien burde ansvarsreformen kunne åpne for større handlefrihet for fylkeskommunen til å inngå avtaler om utviklingstiltak, noe som vil kreve økonomiske midler. Reformen har ikke økt tilgangen på midler, Akershus Fylkeskommune for eksempel fikk bare om lag 5 millioner av denne typen midler for 2004. Ansvarsreformen har heller ikke rokket ved statlige etaters handlefrihet.

---

<sup>58</sup> I motsetning til den såkalte brede distriktpolitikken som omfatter distriktpolitisk begrunnede tiltak innenfor de ulike sektorpolitikken, slik som samferdselspolitikk, næringspolitikk, utdanningspolitikk, landbrukspolitikk osv., og distriktpolitiske effekter av sektortiltak (NOU 19:2004 Livskraftige distrikter og regioner, kap. 4.1)

<sup>59</sup> Selstad i Arbo og Gammelsæther 2004



## 16 ERFARINGER OG VEIEN VIDERE

*Prosjektets måte å strukturere det operative arbeidet i prosjektet på kan gi nyttige erfaringer til andre som ønsker å initiere samordning av regional planlegging. Utviklingsmodellen med kombinasjonen konsulent – forsker bidrar til fremdrift. De strategiske valgene i prosjektet har betydning for resultatet og institusjonelle styringsstrukturers tyngde og førende kraft blir synliggjort gjennom prosjektet. Samfunnsutvikling skapes i stadig mindre grad på enkeltkommunenivå, premissene legges i større sentra og på nasjonale og internasjonale arenaer. Dersom kommunene ønsker å legge premisser for egen utvikling, må de opptre pro-aktivt og inngå samarbeidskoalisjoner for å kunne gjøre seg gjeldene på større arenaer enn den lokale.*

Ethvert prosjekt representerer en unik kombinasjon av aktører, muligheter og begrensinger, det kan derfor ikke gis ”oppskrifter”. På den annen side kan trekk ved måten UF arbeidet på, ha en viss overføringsverdi for lignende typer prosjekter, og arbeidsmåten kan fungere som strategi for å få til ulike former for samarbeid på tvers av kommunegrenser. Den systematiske og ryddige måten Follo jobbet på, kan ha overføringsverdi til andre tilsvarende type prosjekter innrettet mot samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og kommunegrenser. Prosjekt gir innspill i leitingen etter nye former for politisk, administrativt samarbeid og i det å utvikle nye roller i byråkratiet. Dette er roller som bør ivareta nødvendige elementer fra byråkratiet; slik som forutsigbarhet, etterprøvbarehet, innsyn og likebehandling og som samtidig må inneholde andre mer utviklingsorienterte elementer, slik som fleksibilitet, samarbeidsevne og dialogorientering.

I det følgende settes opp punktvis de viktigste erfaringene som kan trekkes fra gjennomføringen av UF. For enkelhets skyld grupperes erfaringene i de tre kategoriene operativ, strategisk og strukturell og hver kategori innledes med en kommentar. Utvalg og opplisting kan leses som anbefalinger utviklet på basis av erfaringer i dette prosjektet spesielt, men de kan også gjenfinnes i litteratur om regional utvikling og dynamikk mellom forvaltningsnivåene.

### 16.1 Operativ ryddighet

På det operative nivået kan UF beskrives som en systematisk og skrittvis utviklingsprosess. Prosjektledelsens arbeidsmåter kan karakteriseres av stikkord som ryddighet og struktur, veivalg og fremdrift fremstår som gjennomtenkt, systematisk og velbegrunnet. Prosjektet opparbeidet et positivt renommé i omgivelsene, og prosjektaktørene framsto som troverdige og kompetente. Hovedprosjektet var forankret i politisk vedtatte strategier for samferdsel og arealutvikling, strategier som dels var på plass i en tidlig fase av hovedprosjektet.

Gjennom å initiere delprosjekter for å gjennomføre relevante oppgaver for hovedprosjektet skapes involvering og forankring, særlig administrativt, samtidig som arbeidet blir delegert på en god måte. Bred forankring og involvering skaper flere arenaer for dialog og utvikling av felles forståelse og tillit. Gode prosesser og gode relasjoner til ledende aktørene bygger tillitskapital – den gir slingringsmann for uenighet.

I tillegg har prosjektet arbeidet seg fra det overordnede og mer diffuse nivået og gradvis nærmet seg det nære, konkrete og mer spesifikke utfordringer. Gjennom delprosjektene arbeider prosjektet seg gradvis ”innover” mot det potensielt mer konfliktfylte nemlig konkrete løsninger, på det nivået vil en eventuell uenighet komme fram. Samtidig bygges konsensus både faglig og politisk om de store linjene. Delprosjektene gjennomføres hovedsakelig av fagfolk forankring og kobling til politikken skjer gjennom fremlegg og vedtak i styringsgruppen for UF hvor alle ordførerne deltar. I tillegg involveres formannskapene der det vurderes som nødvendig for å sikre politisk legitimitet for det arbeidet som gjøres i både hoved- og delprosjektene. Prosjektutviklingen har beveget seg fra mål, visjoner og strateginivå og nedover mot det mer konkrete, men de store politisk kontroversene mellom kommunene er unngått gjennom at samordning presenters som muligheter ikke tvang.

Den prosessuelle arbeidsmåten bidro til å avklare en del potensielle uenigheter underveis samtidig som det ble bygget tilstrekkelig enighet om de stor linjene. Toleransen for uenighet økes gjennom åpent samarbeid og samarbeidspartnere binder seg også gradvis opp gjennom samarbeidet, slik at et totalt brudd blir vanskeligere. Det kan oppstå en form for ”samarbeidsspiral” som vil gi en viss robusthet i forhold til å takle uenighet. Hvor robust denne samarbeidsspiralen er, vil først settes på prøve når det oppstår uenighet.

Hva kan en trekke ut som av generelle erfaringer fra prosjektets arbeidsmåter? Det kan oppsummeres punktvis i noen hovedstikkord knyttet til arbeidet i Follo:

- 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 involvering og oppfølging
- Videreføring må legges inn som målsetting fra prosjektstart

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

*Tydighet* er viktig både for samhandlingen innad i Follo og utad i dialogen med statsetatene, i samspeilet med fylket og deltakelsen i Oslopakke 3. Samferdselsstrategien 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 fram mot et mål i horisonten. Prosjektets suksess som utviklingstiltak er nødvendigvis ikke knyttet til om et bestemt mål oppnås langt borte i horisonten, men til de gode grep som kan tilegnes 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 – og som neppe ville blitt oppnådd uten prosjektet.

*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 endringer lett kan få store konsekvenser for mange – krever lang tid og 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 enkeltaktører 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 involvering, 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.

I tillegg til det ovennevnte kan følgende stikkord listes opp som kjennetegn på arbeidet i prosjekt UF:

#### *Systematiske trinn*

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

#### *Forankring*

- Deltar på relevante arenaer
- Kommet inn i planer
- Har nettverk, bygger nettverk
- Er pro-aktiv

#### *God timing*

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

#### *Synergieffekter*

- Delprosjektene fremtvinger dypere samarbeid mellom kommunene
- Samferdselsløsninger og kommunesamarbeid
- Samarbeidserfaringer på ulike arenaer og nivå = økt tillitskapital?
- Vinn-vinn situasjoner innebærer å hjelpe andre til å bli gode.

Gode trinn og grundig forankring relaterer seg til den systematiske arbeidsmåten i UF og viljen til å følge spillereglene både innenfor politikk og administrasjon. Samtidig som prosjektledelsen prøver ut nye roller og arbeidsmåter i forhold til det lokale og regionale nivået. God timing dreier seg om at UF treffer en del politiske ”konjunkturer”. Verdien av dette må ikke undervurderes, det innebærer at prosjektet arbeider ”medstrøms” og ikke ”motstrøms”. Utspill fra prosjektet ”treffer” hos andre aktører, og det er forståelse for det en arbeider med. Erfaring fra andre følgeevalueringer hvor utviklingsprosjekter kom for tidlig i forhold til det nedslagsfeltet de skulle arbeide i, medførte at prosjektets utviklingspotensial ikke ble forstått eller tatt på alvor før prosjektet var helt i slutfasen (Ellingsen 2003). UF er et utviklingsprosjekt og har nyskapende ambisjoner. Prosjektet arbeider innovativt, men likevel innenfor de ordinære rammene – det handler om

de små skrittets endringer – dermed kan prosjektet tilpasses eksisterende prosesser og prosedyrer på en del områder.

Hva ”treffer” Follo? For det første er hele det offentlige landskapet i bevegelse. Det hersker en viss usikkerhet og søken etter nye løsninger på alle forvaltningsnivåer. Mange aktører er på leiting etter nye områder å markere seg på. Omorganisering skaper nye allianser, og etablerte koblinger mister sin kraft. Dette gir åpenhet for nye konstellasjoner, nye løsninger og nye grep. Avtaletenking er et slikt grep. New Public Management dreiningen, privatiseringsdebatten og signaler fra den franske plankontrakttenkingen skaper grobunn for troen på avtaler og partnerskap som et grep for å avlaste offentlig styring. UF har som nevnt røtter i den franske plankontrakttenkingen som særlig fokuserer på avtaler mellom offentlige aktører for å få gjennomført tunge utbyggingsoppgaver og å skape forutsigbarhet.<sup>60</sup> Avtalefokuset i UF har vist seg å vekke bred interesse både hos statlige etater og på fylkesnivå. Follo ambisjoner er dristige men har ryggdekning i sentrale politiske styringssignaler og har politisk og faglig goodwill. Å få til en forpliktende avtale mellom forvaltningsnivåene vil kunne gi suksess i mange leire og det vil være passe dristig, men ikke helt på siden av det etablerte.

Follos ambisjoner og arbeidet gjennom delprosjektene, griper rett inn i debattene om kommunesammenslåing og regionalisering. Prosjektet kan fungere på mange ulike måter i disse sammenhengene. Det er en prøvestein på kommunalt samarbeid på tvers på ulike områder. Disse bestrebelsene kan både bidra til å avdekke hvor langt man kan samarbeide uten å slå seg sammen, eller vise at sammenslåing vil være det mest hensiktsmessige. Arbeidet synes å ha fungert som en arena for utvikling av tillit og konsensus mer enn en arena for å markere politisk uenighet.

## **16.2 Sammensatt kunnskapsbistand: Følgforskning og konsulenter i team**

Prosjektgjennomføringen i UF ble støttet av sammensatt kunnskapsbistand fra to konsulenter og en forsker. Forskeren var på leiting etter generelle prosesser som kan ha allmenn læringsverdi og hadde samtidig fokus på prosjektets substans mens konsulentene ga bistand og veiledning i første prosjektår og leverte utredninger om hhv prosessutvikling og avtaleutvikling.

---

<sup>60</sup> Veggeland 2003. Nå må det også bemerkes at disse plankontraktene inngår i en styringsmessig kontekst som er helt forskjellig fra den norske, bruk av avtaler i norsk offentlig styringskontekst vil derfor innebære en rekke styringsmessige dilemmaer som man ikke møter i fransk politikk



Forskningen skal følge prosessutvikling og kontinuerlig fange opp erfaringer og gode grep som utvikles underveis. I tillegg til å bidra med helhetlig analyse, synliggjøre barrierer og suksess, stimulere til refleksjon gjennom tilbakemeldinger og fungere som ”informasjonsmegler” og støttespiller i prosjektgjennomføringen.

Svak legitimitet i feltet og dårlig tilgang på data, samt manglende adgang til å legge fram funn for feltet vil representere utfordringer i følgeforsker rollen. Rapportering og datainnsamling vil kunne ha innflytelse på selve prosessene og innspill kan raskt inn og transformeres til handlinger i prosjektet. Data og design kan foreldes hurtig.

*Bruk av konsulent - forskerteam i komplekse og dynamiske utviklingsprosjekter fordi:*

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

*Konsulenter*

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

*Følgeforskning*

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

Bruk av konsulent-forskerteam i komplekse utviklingsprosesser i offentlig sektor vil øke kunnskapstilfanget i et prosjekt ved at ulike kunnskapsformer bringes sammen og kan stimulerer til refleksjon i feltet. Konsulentenes kompetanse om

komplekse utviklingsprosesser bidrar til styrking av prosjektgjennomføring. Styrkingen ligger dels i kunnskap om samspill og forhandlinger mellom offentlige aktører og dels i deres innsikt i det som kan kalles ”offentlig rasjonale”.

### **16.3 Strategisk samarbeid**

Samarbeid er nødvendig for å legge premisser for egen utvikling. Offentlig sektor generelt er i endring noe som gir muligheter for de som er villig til å posisjonere seg og opptre pro-aktivt, men enkeltkommuner har sjelden tilstrekkelige tyngde og kompetanse til å gjøre seg gjeldene alene (bortsett fra store bykommuner muligens) på overløkalte areaer. De må samarbeide for å kunne oppnå dette. Roller utvikles i samspill og statsetatene og fylkeskommunene er avhengige av medspillere for å opptre som utviklingsaktører. Regionalutviklerollen forutsetter aktive regioner, dette gir nyttig komplementaritet mellom fylkeskommunen og delregioner. Vi vil i stadig sterkere grad erfare at kommuner går sammen i regionale enheter og ønsker å bidra til å utforme sin virkelighet i større grad. De vil være med å legge premisser i forhold til fylke og stat. Ved å gå sammen vil de framstå med tyngde og kompetanse og i mye større grad være reelle samhandlings parter for stat og fylkeskommune, enn som enkeltkommuner. Det regionale samarbeidet vil være arena for nye former for demokratiske løsninger og det vil utvikles nye roller og spilleregler i dette hopehavet av politikk, byråkrati og utviklingsorientering. For å håndtere det nye forvaltningslandskapet, må aktørene håndtere både byråkrati- og utviklerrollen og bygge tillit på to fronter: den prosedyrebasert tilliten som skapes ved å følge byråkratiets formelle spilleregler og utvikle prosessbasert tillit gjennom å bygge relasjoner og ta utviklerrollen, følge uformelle spilleregler og drive nettverksbygging.

*Regional utvikling, generelle trekk:*

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

*Dette krever:*

- innsikt i dynamikken i regionale prosesser og mellom forvaltningsnivåene

- vilje til utforming av nye roller i hopehavet mellom politikk, byråkrati og utvikling
- erkjennelse av behovet for spisskompetanse og kunnskap i og om denne typen prosesser
- vilje til å vinne innpass i store statlige programmer og å bygge allianser
- mot til å prøve ut regionalt samarbeidet som arena for nye former for demokratiske løsninger
- kunnskap om beslutnings- og prioriteringsveier, om barrierer og motkrefter, om relevante arenaer
- å kunne å involvere og spille på de rette aktørene og identifisere "kritiske" roller: tilretteleggere, motarbeidere, drivere

#### *Strategier for styrking av kommunesamarbeid:*

- Kommunene må ta utgangspunkt i komplementaritet og betrakte hverandre som samarbeidspartnere og ikke konkurrenter
- Det primære må være det en enes om, også må en akseptere en viss grad av uenighet
- Motsetningene må ikke overkommuniseres, målsettingen er samarbeid
- Akseptere at ulike kommuner/ordførerne kan legge forskjellig innhold i samarbeidet, avhengig av politisk fartstid, politisk ståsted og politiske hjertesaker
- Samarbeid krever tillit og forpliktelse, at det utvises romslighet og gir aksept for at det kan være ulike lokale begrunnelser for å støtte en sak

#### *Strategier for å sikre lokal politisk legitimitet*

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

For en nærmere beskrivelse av samarbeidsprosesser vises det til A. Farner, NORUT rapport SF 08/04 om *Alle veier til samordning går gjennom personer i samarbeid: planlegging, prosjekt, avtale, partnerskap*.

I det følgende presenteres en oppsummering av noen generelle erfaringer knyttet til avtaleutvikling som kan trekkes av arbeidsgangen i Utviklingsavtale Follo. For øvrig vises til R. Jensen, NORUT rapport SF 05/04 om *Forhandlinger, avtaler og forebygging av avtalebrudd*.

#### *Innledningsvis*

- Avklare mål, visjoner og strategier
- Sikre politisk forankring

- Etablere prosjektorganisasjon
- Identifisere og involvere relevante aktører

#### *Underveis*

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

#### *Kontinuerlig*

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

Erfaringer fra å samhandle med staten dreier i denne sammenheng seg om 1) erfaringer knyttet til samhandlingen med statens aktører på ulike arenaer og 2) til deltakelse generelt på overlokale arenaer.<sup>61</sup>

Å oppnå resultater i samhandling med staten krever:

- Langsiktighet
- Kunnskap om statlige arbeidsmåter og ”rasjonale”
- Å være i omgrep med det relevante beslutningsnivå
- Samsvar mellom tyngde i sakfelt 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

---

<sup>61</sup> Staten dreier i denne sammenheng seg primært om statsetatene Statens Vegvesen og Jernbaneverket

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 å 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 avhenge 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 kommer 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.

Statsetatene har to utviklingsprosesser, en intern fagbasert prosess og en prosess utad hvor omgivelsenes behov skal transformeres inn på handlingsplaner. Prosessene må trekke i samme retning og omgivelsene må være i dialog med etatene for å gjøre sine interesser gjeldende. I denne prosessen er timingen viktig.

Avslutningsvis vil jeg trekke fram denne generelle og kanskje en av de viktigste erfaringer i prosjektet nemlig at deltakelse og pro-aktive arbeidsmåter er helt nødvendig dersom en ønsker å legge premissene for utvikling.

Deltakelse:

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

Deltakelse dreier seg om å ta initiativ forhold til omgivelsene, være forberedt og ta strategiske grep 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 og det vil være den sterkeste anbefalingen fra prosjektet. Samfunnsutvikling skapes i stadig mindre grad på enkeltkommunenivå, men i større sentra og på nasjonale og internasjonale arenaer. Dersom kommunene ønsker å legge premisser for egen utvikling, må de opptre pro-aktivt og inngå samarbeidskoalisjoner for å kunne gjøre seg gjeldene på større arenaer enn den lokale.

#### **16.4 Strukturelle stengsler?**

Under dette punktet kan det pekes på en overordnet erfaring, så er det at strukturene legger svært sterke føringer på prosesser i forvaltningen. Og kanskje er det slik det må være for å sikre demokratiet?

Ambisiøse og utviklingsorienterte personer i matchende maktposisjoner kan muligens runde tunge strukturelle føringer, Follo hadde ikke den typen kontakter og måtte tidlig inn i de ordinære prosessene. Når det er sagt viser erfaringene fra prosjektet at det er et visst handlingsrom nedover i forvaltningen og at også det et stykke på vei formes av personer i posisjoner. Tillits- og nettverksbygging sammen med pro-aktive arbeidsmåter innenfor etablerte styringsstrukturer synes å gi uttelling – det kan lages små sprekker i statens vegg.

## 17 LITTERATUR

- Agenda Utredning og Analyse og Econ analyse (2004): *Ny kommunestruktur i Follo?* Utkast 17.09.2004
- Amdam, J (1998): *Regionale utviklingsprogram og partnerskap mellom private og offentlige utviklingsaktører*, notat 6/98 Møreforskning,
- Amdam, J (1998): *Regionale utviklingsprogram og partnerskap mellom private og offentlige utviklingsaktører*, notat 6/98 Møreforskning,
- Amdam, R og Bukve, O, red. (2004): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Norge*, Tapir
- Amdam, R og Bukve, O (2004): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Norge*, Tapir
- Andersen, O.J (2003): Offentlige-private partnerskap: En ny kanal for lokal deltakelse og mobilisering? i Finstad, N og Aarsæther, N (red.) 2003: *Utviklingskommunen*
- Arbo, P (2002): *Partnerskap – den nye universalløsningen?* Plan 6:2002,
- Arbo, P og Gammelsæter, H, red. (2004): *Innovasjonspolitikken Scenografi*, Tapir
- Bruk av avtaler i transportplanleggingen, Econ 28/2003
- Busch m.fl (2001): *Modernisering av offentlig sektor*, Universitetsforlaget
- Bysveen, T (2002): *Refleksjoner om partnerskap og avtaler*, notat AFK 23.04.2002
- Ellingsen, M-B og Lotherington, A T: Finance and trust through Network Credit, artikkel under arbeid, Norut 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: *"Utenrikspolitikk" og "indremedisin" - to sider av samme sak? Tredje følgeevaluering av prosjektet "Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat – et instrument i regional utvikling"* NORUT notat SN 01/2005
- 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
- Farner, A (2004): *Samordnende planlegging. Delrapport i prosjektet "Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat - et instrument i regional utvikling"* NORUT rapport SF 08/2004
- Grønsquist, M (2002): *Partnerskap- från princip til praktikk*, Nordregio, Working paper 2002:2,

- Jensen, R (2004): *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
- Knudsen J.P (2003): *Future challenges and institutional preconditions for regional development policy - Summary from the first phase of a Nordic research programme*, Nordregio Working paper 2003:1
- Knudsen J.P m.fl. (2005): *En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regionalutviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng*, Nordregio Working paper 2005:1
- Lerstang, T og Stenstadvold, M: *Oslopakke 2- en helhetlig pakke eller en pakke i helheten?* TØI rapport 664/2003
- Luhman, N (1979): *Trust and Power*
- Luhman, N (1988): Familiarity, Confidence, Trust, i Gambetta, D (ed.): *Trust*, 1988
- Nordnes, M-B E (1995): *Konto for tillit*, NFR rapport 65/1995
- Oslopakke 3 – et effektivt, sikkert og miljøvennlig transportsystem i Oslo og Akershus*, Forslag til utredningsprogram, juni 2004
- Pierre, J ed. (1998): *Partnerships in urban governance: European and American experience*, Palgrave
- Pierre, J ed. 1998: *Partnerships in urban governance: European and American experience*,
- Røvik, K.A (1998):*Moderne organisasjoner*, Fagbokforlaget
- Selstad,T (2004): Regionalpolitikkenes veivalg: den brede eller smale vei? i Arbo, P og Gammelsæther, H (2004): *Innovasjonspolitikkenes scenografi*, Tapir
- Stabæk, T (2000): Erfaringsutveksling og læring i regionale utviklingstiltak, KR D rapp 2000
- Veggeland. N (2003):, *Det nye demokratiet: et politisk laboratorium for partnerskap*, Høyskoleforlaget
- Østhol, A & Svensson, B ed. (2002): Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic states, Nordregio Rapport 2002:6

### *Offentlige utredninger og Stortingsmeldinger*

- NOU (19:2004) *Livskraftige distrikter og regioner*
- St. meld. 31 (2000-01) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*
- St. meld. 34 (2000-01) *Om distrikts- og regionalpolitikken*
- St.meld. 19 (2001-02) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*
- St.meld. 24 (2003-2004) *Nasjonal transportplan 2006-2015 (web utg.)*







## VEDLEGG I, INFORMANTOVERSIKT

### *Akershus Fylkeskommune*

Siri Hov Eggen, Fylkesvaraordfører

Torbjørn Lothe, region direktør

Tor Bysveen, avd. for regional utvikling, samferdsel og utbyggingsmønster

Tom Granquist, avd. for regional utvikling, samferdsel og utbyggingsmønster

Thomas Tvedt, avd. for regional utvikling, samferdsel og utbyggingsmønster

### *Statens Vegvesen*

Bjørn Nyquist, strategistaben region øst

Taale Stensbye, leder strategigruppen region Øst

Siri Rolland, Oslopakke 3 prosessen

### *Jernbaneverket*

Bjørn Egede-Nissen, sjefsingeniør Jernbaneverket, region øst, infrastruktur utvikling

Paul Runnestø, tidligere plansjef i Jernbaneverket region øst

Elisabeth Norli, fungerende plansjef

### *Fylkesmannen i Akershus*

Tor Håkon Skomsvold, seniorrådgiver samordningsstab

Erik Arnkvern, planrådgiver, samordningsstab

Frode Davidsen, planrådgiver, miljøavdelingen

### *KRD*

Hans-Petter Gravdal, rådgiver, kommunalavdelingen

### *SD*

Jane Bækken, seniorrådgiver, plan/øk/adm avd.

### *Ordførere i Follo*

Christian Hinze Holm, Nesodden

Thore Vestby, Frogn

Tom Anders Ludvigsen, Vestby

Sylvi Graham, Oppegård

Gunnar Melgaard, Oppegård

Johan Alnes, Ås

Gunvor Eldegaard, Ski

Tore Tidemann, Enebakk

*Rådmenn i Follo*

Kristina Nilsen, Nesodden

Per Kierulf, Ås

Harald Toft, Oppegård

Knut Haugestad, Vestby

Richard Malinowski, Ski

Roald Hansen, Frogn

Nils Schaug, Enebakk

*Andre*

Georg Stub, tidligere leder av Follorådet

Nina Ødegård, planlegger Oppegård

Per Kierulf, plansjef Ås

Jostein Øverby, prosjektleder utviklingsavtale Follo

Grethe Salvesvold, sekretær Follorådet