

Byutviklingskonsulenten

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2003:7	Østfolds småbyregioner i omstilling Mellom egenbasert, Osلودominert og transregional utvikling 317 sider. Kr 250,- + porto
NIBR-notat 2003:124	Bærekraftbarometer for norske byer
NIBR-notat 2003:122	Konsulentbedrifter og byutvikling

Rapporten kan bestilles fra:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
berit.willumsen@nibr.no

Notatene er elektronisk publisert på
www.nibr.no

Bjørn Moen, Kjell A. Harvold og Arvid Strand

Byutviklingskonsulenten

Fagekspert eller prosessaktivist i spenningsfeltet
mellom det private initiantiv og den
offentlige vanmakt?

NIBR-rapport 2004:2

Tittel: **Byutviklingskonsulenten –**
Fagekspert eller prosessaktivist i spenningsfeltet mellom det private initiativ og den offentlige vanmakt?

Forfatter: Bjørn Moen, Kjell A. Harvold og Arvid Strand
NIBR-rapport: 2004:2
ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-461-5
Prosjektnummer: O-1796
Prosjektnavn: Konsulentbedrifter og byutvikling: utredningers kvalitet samt rolle i beslutningsprosesser
Oppdragsgiver: Norges forskningsråd - Byutviklingsprogrammet
Prosjektleder: Arvid Strand

Referat: Vi har studert forholdet mellom konsulenter og deres oppdragsgivere ved byutviklingsoppgaver, dvs. omforming og utvikling av tidligere tiders arealbruk og bystruktur. Våre samtaler med bestillere og konsulenter har avdekket sterke avhengighetsforhold, nære relasjoner, stor grad av fordragelighet og stor tilfredshet med prestasjonene på begge sider. Det betyr ikke at det er et knirkefritt samarbeid. Det kan oppstå konflikter både mht økonomiske rammer og innholdet i et oppdrag. Konsulentene spiller en viktig rolle i byutviklingsprosesser, og særlig i transformasjonsprosesser, fordi de besitter faglig kompetanse som er viktig for eiendomsutviklere og utbyggere; de representerer nødvendig kapasitet for det offentlige; de er dyktige til å drive planprosesser – framover; og fordi de fyller en viktig funksjon som ”grensearbeidere” mellom privat og offentlig sektor.

Sammendrag: Norsk og engelsk
Dato: Februar
Antall sider: 188
Pris: Kr. 250,-
Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gautstadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>
Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2004

Forord

Norges forskningsråd ved områdestyret for Kultur og samfunn tok initiativet til forskningsprogrammet Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer i 1999. Forskningen i dette programmet har rettet søkelyset mot generelle endringsprosesser av teknologisk, demografisk og næringsmessig karakter, fysiske, romlige endringsprosesser og sosiale og kulturelle endringsprosesser. De territoriale kontekstene som ble valgt som utgangspunkt for forskning var de norske storbyregionene: Osloregionen, Bergensregionen, Stavanger/Sandnes-regionen og Trondheimsregionen samt landsdelssentrene Tromsø og Kristiansand.

Vi hadde på det tidspunktet programmet ble iverksatt, arbeidet ganske mye med konsulentbedrifters produkter, og så muligheten for å utvikle interessen og kunnskapen videre ved å studere konsulentenes rolle i byutviklingen med bevilgning fra programmet. Vi valgte å definere vårt emne – byutvikling – ganske vidt, men har hatt et særlig øye for det som kan kalles 'transformasjon av byrommet', dvs. omforming og utvikling av tidligere tiders arealbruk og bystruktur. Yrkesbetegnelsen konsulent inkluderer temmelig mye, men i denne sammenheng dreier det seg om mennesker som yter tjenester til kommuner og fylkeskommuner og til private eiendomsutviklere i tilknytning til deres utvikling av nærmere bestemte byområder eller avklaring av bystrukturelle spørsmål.

Tre konsulentfirmaer lokalisert til henholdsvis Bergen, Oslo og Stavanger samtykket i å bidra til gjennomføring av undersøkelsen allerede i søknadsprosessen. Dette var firmaer vi visste hadde et visst omfang av den type prosjekter vi særlig forbandt med moderne byutvikling, nemlig prosjekter i byområdene som dreier seg om:

- overordnede planer for hvordan virksomheter skal lokaliseres, hvordan transportsystemer skal legges opp (i det hele tatt planer for samordnet areal- og transportplanlegging)
- planlegging og utvikling av transformasjonsområder

- lokal utvikling – miljøoppustning og næringslivsutvikling
- spesialutredninger med grunnlag både i det globale og det lokale (CO₂- og klimautredninger, luftforurensingstiltak, etc.)

Vi har intervjuet i alt sju konsulenter og ni av deres oppdragsgivere eller bestillere. I tillegg har vi studert dokumenter som er produsert som del av konsulentarbeidet. Vi retter en stor takk til våre informanter for den interesse de har vist arbeidet vårt, og for deres imøtekommenhet når vi har bedt om deres tid til samtale.

Oslo, februar 2004

Arvid Strand

Forskningsjef/prosjektleder

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt	5
Sammendrag	6
Summary	17
DEL I: Undersøkelsens bakgrunn, kontekst og gjennomføring.	22
1 Innledning	23
1.1 Rapportens oppbygging	23
2 Konsulentenes arbeidsfelt – moderne byutvikling på norsk	26
2.1 Hovedaktørene i byutviklingsprosesser	26
2.2 Hovedspørsmål og problemstillinger	29
2.3 Framgangsmåte og valg av konsulentfirmaer og prosjekter	30
3 Gjensyn med 1970-tallet – om den spede begynnelsen på en norsk storbypolitikk og om røttene til den ”senmoderne” byutviklingen	40
4 By- og byplanpolitikk på 1980- og 90-tallet – politisk strid og paradigmeskifter underveis?	45
5 Byutvikling ved et sekelskifte – tunge trender, men ikke i Norge?	52
DEL II: Drøfting av 9 teser om oppfatninger, roller og adferd innen byutvikling	58
6 Innledning	59
6.1 Tese 1: Byutviklingskonsulenten er en person som tilkalles for å utføre oppdrag som krever særskilt fagekspertise	61
6.2 Tese 2: Bestillerne opptrer som rasjonelle aktører – de har et problem og søker det rette redskapet for å løse det	67

6.3	Tese 3: Bestillerne søker ”nikkere”- de vet hva de vil ha og velger konsulenter som ”snakker dem etter munnen”	75
6.4	Tese 4: Agenten tar ikke makta fra prinsipalen – kontakt viktigere enn kontrakt	80
6.5	Tese 5: ”Øst er øst, og Vest er vest, og aldri skal de to møtes” – om ulike virkelighetsoppfatninger	95
6.6	Tese 6: Det produseres mange middelmådige utredninger i norske bykonsulentbedrifter	106
6.7	Tese 7: De tause fagfolkene – eller hvorfor det bare er noen få gjengangere som synes i den offentlige debatten om byutvikling.....	124
6.8	Tese 8: Den kommunale ”arrogansen” - kommunens planfolk mangler forståelse for andre aktørers rolle i byutviklingen	134
6.9	Tese 9: Byutvikling skjer i ”røykfylte rom”- viktige beslutninger treffes i realiteten av noen få personer bak lukkede dører	138
6.10	Kort avrundning	144
DEL III: TRÅDENE SAMLES		146
7	Trådene samles.....	147
7.1	Korte karakteristikk av den norske plankonsulentbransjen, byutviklingskonsulentenes arbeid og av forholdet til deres oppdragsgivere	147
7.2	Ulike, uttrykte behov for konsulenthjelp blant offentlige og private bestillere	149
7.3	Hvilke krav stilles til godt byutviklingskonsulent arbeid?	150
7.4	Den gode bestiller – og den mindre gode.....	152
7.5	Ulike typer kunnskap – og hvilke roller byutviklingskonsulenten særlig bruker dem i	153
7.6	Veier som vi ønsker å gå videre	157
7.7	Epilog – eller et riss av et svar på rapporttittelens spørsmål	158
Litteratur		161
Vedlegg 1	Intervjuguider for samtaler med konsulenter og bestillere	169
Vedlegg 2	Dokumentasjon til tese seks: diskusjon av kvalitet i noen av utrednings- og planarbeidene.....	174

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Fordeling av intervjuede bestillere etter plan- / prosjektkategori.....	39
Tabell 2.2	Konsulentene i undersøkelsen, etter rolle i ulike oppdrag.....	39
Tabell 7.1	Offentlige og private bestillers utsagn om hvorfor de benytter konsulenter.....	149
Tabell 7.2	Ulike konsulentroller koplet til den kunnskapstype som er mest ”brukbar” eller brukt i ulike roller og kontekster.....	157

Figuroversikt

Figur 2.1	Stiftelsen Asplans bedrifter.....	34
Figur 6.1	Kompetanse på prosess og fag; ulike konsulentroller....	62
Figur 6.2	Justert virkelighet; tre rollemodeller.....	66

Sammendrag

Bjørn Moen, Kjell A. Harvold og Arvid Strand

Byutviklingskonsulentene

Fagekspert eller prosessaktivist i spenningsfeltet mellom det private initiativ og den offentlige vanmakt?

NIBR-rapport 2004:2

Byutviklingsprogrammet i Forskningsrådet ga rom for en studie av konsulentbedrifter og byutvikling. Vi valgte å definere vårt emne – byutvikling – ganske vidt, men har hatt et særlig øye for det som kan kalles 'transformasjon av byrommet', dvs. omforming og utvikling av tidligere tiders arealbruk og bystruktur. Konsulentene kan spille svært ulike roller i byutviklingen. I noen tilfeller kan deres arbeid ha preg av en sekretærfunksjon, mens de i andre sammenhenger kan være sentrale premissleverandører for utformingen av en hel bydel. Våre samtaler med bestillere og konsulenter har avdekket sterke avhengighetsforhold, nære relasjoner, stor grad av fordragelighet, stor tilfredshet med prestasjonene på begge sider. Det betyr ikke at det er et knirkefritt samarbeid. Det kan oppstå konflikter både mht økonomiske rammer og innholdet i et oppdrag.

Konsulentene spiller en viktig rolle i byutviklingsprosesser, og særlig i transformasjonsprosesser, fordi de besitter faglig kompetanse som er viktig for utbyggere/eiendomsutviklere. De representerer nødvendig kapasitet for det offentlige, de er dyktige til å drive planprosesser – framover og de fyller en viktig funksjon som "grensearbeidere" mellom privat og offentlig sektor.

DEL I: Samtaler med konsulenter og deres oppdragsgivere (bestillere)

Vi har nærmet oss spørsmålet om hvilken rolle konsulentene spiller i byutviklingsprosesser ved å samtale med sju av dem og med ti av deres bestillere. Vi ville studere konsulentenes rolle i byutviklingen, og fant tidlig ut at det måtte skje ved å oppsøke konsulentfirmaer som vi visste hadde et visst omfang av den type prosjekter vi særlig

forbandt med moderne byutvikling: prosjekter i byområdene som dreier seg om:

- overordnede planer for hvordan virksomheter skal lokaliseres, hvordan transportsystemer skal legges opp (i det hele tatt planer for samordnet areal- og transportplanlegging)
- planlegging av transformasjonsområder
- lokal utvikling – miljøopprustning og næringslivsutvikling
- spesialutredninger med grunnlag både i det globale og det lokale (CO₂- og klimautredninger, luftforurensingstiltak, etc.)

Utvalgte konsulentfirmaer

For at vi skulle være mest mulig realistiske i vår søknad til Forskningsrådet, kontaktet vi tre konsulentfirmaer allerede mens vi arbeidet med søknaden og fikk deres tilsagn om at de var villige til å delta i undersøkelsen. De tre firmaene vi henvendte oss til, er firmaer med ulik organisasjonsform. Det ene firmaet er avdelingskontor av et av landets største rådgivningsfirmaer innenfor kommunal og regional planlegging; det andre firmaet er nå i tilsvarende posisjon som det første, men var da vi kontaktet dem første gang et medarbeidereid aksjeselskap, mens det tredje firmaet er et rådgiverfellesskap bestående av konsulenter som har lokalene og firmalogoen felles, men hvor konsulentene forøvrig opererer som selvstendig næringsdrivende.

Vi ser disse firmaene som representative for floraen av norske firmaer som arbeider med byutviklingsspørsmål. Det samme gjelder høyst sannsynlig også de konsulentene som utgjør våre informanter. Her er vi imidlertid noe mer i tvil siden våre sju konsulenter både alders- og kjønnsmessig ikke svarer til de aktuelle profiler for norske byutviklingskonsulenter totalt. Våre informanter er alle menn og hovedtyngden av dem har passert sin 50-årsdag. Representativitet eller ikke, det sentrale for oss har vært å få noen konsulenter og deres bestillere i tale heller enn å sikre oss representativitet. Vi henvendte oss helt bevisst til ett firma i hver av tre større byer i Norge; firmaer som vi visste hadde en stor portefølje av oppdrag med relevans for byutvikling. Firmaene er plukket bevisst og dermed ikke resultat av tilfeldige valg. Vi tror likevel, som sagt, at de vi har snakket med gir et rimelig bra bilde av problemoppfatningen til godt etablerte konsulenter innen byutvikling – og deres bestillere. Vi vil bli overrasket om ikke en mer representativ undersøkelse vil vise noenlunde de samme resultater som de vi her presenterer.

Framgangsmåte og utvalg av konsulenter, bestillere og prosjekter

Da arbeidet med undersøkelsen startet, hadde vi kontakt med nøkkelpersoner i de tre firmaene for å få oversikt over hvert firmas prosjektportefølje. Ut fra denne valgte vi et antall prosjekter som reflekterte de ulike temaer vi hadde intensjoner om å dekke. Dette førte oss til et antall konsulenter som var ledere for de utvalgte prosjektene. Disse hadde vi innledende samtaler med for å få mer informasjon om prosjektene, og ikke minst for å få opplysninger om hvem som var deres kontaktpersoner hos oppdragsgiver. Disse bestillerne ble deretter intervjuet, før vi til slutt vendte tilbake til våre konsulenter for et avsluttende intervju. Dette, og intervjuet med den enkelte bestiller, ble gjennomført med støtte i intervjuguider som informantene hadde fått tilgang til før intervjuet fant sted. Intervjuene ble som regel foretatt på informantenes arbeidssted, men noen ble også gjennomført som telefonintervju. Intervjuene tok som regel 1,5 til 2 timer. De skriftlige referatene ble sendt de intervjuede og vi har bekreftede referater fra alle unntatt en som ikke har gitt aktiv tilbakemelding. Vi har også hatt tilgang til og studert store mengder dokumenter med tilknytning til de konkrete prosjektene som konsulentene hadde jobbet med.

Totalt har vi intervjuet sju konsulenter som er ansvarlige for i alt tretten prosjekter hos tolv bestillere. Ti av bestillerne er intervjuet, mens det av ulike årsaker ikke lot seg gjøre å få til intervju med to av bestillerne. Konsulentene er alle middelaldrende menn, arkitekter og ingeniører som alle har en variert yrkeskarriere bak seg. De fleste av dem har arbeidserfaring fra både offentlig og privat virksomhet. Bestillerne er også – med ett unntak – arkitekter og ingeniører, men de har en mer likeverdig fordeling mellom kjønnene. Fire av de i alt ti bestillerne vi har intervjuet, er kvinner. Det er også større aldersmessig spredning blant bestillerne enn blant konsulentene, men også blant bestillerne dominerer personer som har passert de femti.

DEL II: Resultatene rapporteres i form av drøftinger av ni teser

I rapporteringen fra prosjektet drøfter vi ni teser som hver for seg tar opp et viktig tema eller aspekt ved det mangslungne arbeidet som en byutviklingskonsulents arbeidsår består av. Tesene er framkommet på ulike måter. De er dels påstander som vi har internalisert gjennom et langt liv med planlegging og planleggere, og dels fra tidligere studier innenfor dette eller tilgrensende forskningsfelt. Disse var i stor utstrekning nedfelt i prosjektsøknaden. Andre påstander har kommet opp underveis i arbeidet med prosjektet, teser som vi fant det viktig å undersøke nærmere.

Den første tesen er *en problematisering av forestillingen om at byutviklingskonsulenten er en person som tilkalles for å utføre oppdrag som krever særskilt fagekspertise*. Ofte har en konsulents kompetanse blitt knyttet til faglig ekspertise forbundet med formell erfaringsbakgrunn og utdanning. Når konsulenter presenterer seg selv i formelle sammenhenger, er det gjerne slike kriterier som framheves. Tesen om konsulenten som fagekspert, står i motstrid til en annen rolle som ofte blir framhevet i studier av konsulentrollen, nemlig evnen til relasjonsbygging og dialog. En av våre konsulenter definerte kort og konsist en konsulent som "en bestillers redskap for problemløsning". Det er en definisjon som fanger inn det situasjonsbestemte ved den rollen som en konsulent trer inn i. Vår utgangstese om at "byutviklingskonsulenten er en person som tilkalles for å utføre oppdrag som krever særskilt fagekspertise" må modifiseres. Det må ligge en fagekspertise i bunnen, men svært ofte er konsulentens evne til å gi råd i prosesser - og ofte også føre prosessene framover - like viktig.

Den andre tesen har vi formulert slik: *Bestillerne opptrer som rasjonelle aktører – de har et problem og søker det beste redskapet for å løse det*. Vi hadde her som utgangstese at bestiller er en rasjonell aktør som vet hva som er hans problem, og som søker hjelp til å løse det. Hvis konsulenten inngår i det batteriet av virkemidler som bestiller ønsker å benytte i jakten på den tilfredsstillende løsningen, krever dette rasjonalitet i valget av konsulent og i samhandlingen med konsulenten under og ved avslutningen av oppdraget.

Mange private bestillere velger konsulenter mer etter vane, og basert på erfaring enn etter søking blant alle tilgjengelige alternativer. Bestillernes ønske om å forsikre seg mot den risiko det er ikke å kjenne den som rekrutteres, gjør også at de går til personer heller enn til firmaer. De synes å være svært erfaringsorienterte. Men vi har også sett at bestillere tar mer langsiktige hensyn, for eksempel når flere av dem gir uttrykk for at de ved valg av konsulent gjerne også legger vekt på utvikling av konsulentmarkedet i sin egen region.

Når det er sagt, må ikke bestillers avhengighetsforhold til bestemte konsulenter overdrives. Bestiller er opptatt av å få tak i "den gode konsulenten (som) gjør den riktige jobben på en god måte til fastsatt tid innenfor de rammebetingelser som er satt". Oppfølgingen av konsulentene underveis i arbeidet er også målrettet, og i avslutningen av oppdraget settes gjerne konsulenten til side om det passer seg slik for bestiller. Konsulenten er et instrument for bestiller, men blir det for sløvt, for skarpt eller det på annen måte ikke passer som virkemiddel på vegen mot ønsket løsning, kutter bestiller båndene.

Tese 3 har vi formulert slik: *Bestillerne søker "nikkere" – de vet hva de vil ha og velger konsulenter som "snakker dem etter munnen"*. Tesen tar utgangspunkt i at konsulenten er kjøpt og betalt av oppdragsgiver og har å innrette seg etter det oppdragsgiver til enhver tid måtte kreve. I tråd med dette må konsulentene finne seg i å være nikkere. Slik er imidlertid ikke den virkeligheten vi har observert. For det første søker ikke bestillere nikkere, men heller dialogpartnere og sterke motspillere. For det andre står konsulentene til enhver tid overfor valget mellom lydhørhet og egen integritet, noe som innebærer at den totale underkastelse eller oppgivelse av det en står for som fagperson ikke er en farbar veg for konsulenten. Konsulenten bør, med andre ord, ikke være kameleon, men gi de råd hun til enhver tid finner å være de riktige. Og begrunnelsen for dette er, slik en av våre konsulenter uttrykker det: "De er ute etter våre genuine råd, enten de passer dem eller ikke".

Tese 4 bygger på ett av de perspektivene vi la til grunn for prosjekt-søknaden og for gjennomføringen av prosjektet. Den er gitt følgende form: *Agenten tar ikke makta fra prinsipalen – kontakt viktigere enn kontrakt*. Våre hovedkonklusjoner etter behandlingen av denne tesen er sammenfallende med den opprinnelige tesens betydningsinnhold:

- i de aller fleste bestiller-konsulentforhold vi har undersøkt, er forholdet preget av gjensidighet, dialog, nær og tett kontakt under arbeidets gang – og ikke minst tillit
- praktisk talt for alle oppdrag av noe omfang – enten det er i tid eller kostnader – ligger det en formell, standardisert skriftlig kontrakt i bunnen av forholdet. Men de ulike sanksjonsbestemmelser (så som dagbøter, ubetalt ekstraarbeid etc.) aktiviseres bare unntaksvis
- bestillerne mener stort sett at de har styringen med konsulentene, men det kan være en tidkrevende jobb å gjennomføre den tette oppfølgingen som de hevder er så avgjørende for et godt konsulentprodukt. Når det glipper, og det skjer en sjelden gang, er årsaken heller at bestiller har manglet tid enn at konsulenten ikke har vært oppgaven voksen

Hovedkonklusjonen etter analysen av vår empiri og drøftingen av tese fire er en bekreftelse: *agenten – les: byutviklingskonsulenten – tar uhyre sjelden makta fra prinsipalen – les: bestilleren – kontakt er viktigere enn kontrakt*.

Denne konklusjonen bekrefter på sett og vis prinsipal agentperspektivets gyldighet. Forholdet er preget av informasjonsas-

symmetri. Den nære kontakten mellom konsulent og bestiller – bestilleren kaller det gjerne ”tett oppfølging” – innebærer en transaksjonskostnad. På den annen side: konsulent-bestillerforholdet beskrives like godt – eller bedre – ved de sju dydsplikter som klassisk, juridisk teori pålegger en agent å følge.

Neste tese – nummer fem – oppsummerer ett av prosjektets mest interessante funn, nemlig at byutviklingskonsulentene og deres offentlige oppdragsgivere ser ganske ulikt på den samme virkeligheten. Tesen har denne formen: *”Øst er øst, og Vest er vest, og aldri skal de to møtes”*. Vi startet drøftingen av denne tesen med noen perspektiver på fenomenet ’planlegging’, og lanserte en hypotese om at de tradisjonelle planleggingsidealene ble holdt høyere i hevd i de offentlige plankontorene enn blant de praktiserende konsulentene. Ved veis ende vil vi hevde at vår empiri ikke tillater at hypotesen må forkastes. De offentlige planleggerne – svært ofte med samme profesjonsbakgrunn som de konsulentene de kjøper tjenester av (denne delen av ”byutviklingsbransjen” er tett befolket med arkitekter og ingeniører) – lengter tilbake til en situasjon hvor byplanlegging er å lage ”planen som en byggetegning”. Dette er en litt karikert måte å si det på, den er nok noe mer dekkende for byutviklingskonsulentenes syn på sine offentlige bestillere, men vi har også registrert klare utsagn fra de samme bestillere som ikke kan tolkes på annen måte enn at de helst ville hatt mindre konsulentbruk og heller gjort jobben sjøl.

Dersom forholdene var lagt til rette for det, slik den i mye større grad var i ”de gode gamle dager” da det offentliges planmonopol var supplert med mer makt og flere styringsmidler enn det som er tilfelle i våre dager, ville vi fått en bedre planlagt byutvikling, hevdes det. Dessuten betoner de offentlige bestillerne – i langt større grad enn konsulentene – betydningen av at konsulent og bestiller ”snakker samme språk”. En nærliggende tolkning av dette er at de kan sitt fag med tilhørende terminologi, historie etc. like godt som de fleste av de konsulentene de leier på oppdrag.

Dette synet deles ikke ubetinget av våre konsulenter. Også de betoner riktignok dialogens viktighet, men de tenderer til å legge mer av tillitskapende samtale og ”personkjemi” i dette. Våre konsulenter er langt mer tilbøyelige til å se på planlegging og moderne byutvikling som i mindre grad det vi kan kalle ”byggetegning” og i større grad ”mønsterutvikling” hvor planene i større grad blir til under marsjen, og hvor kontakt, kommunikasjon, dialog, medvirkning og samarbeid er viktige stikkord.

Tese nummer seks reflekterer en sentral del av vår egen forhåndskunnskap da vi gikk løs på prosjektet: *Det produseres mange middelmådige utredningsarbeider innen byutviklingsfeltet i norske konsulentbedrifter.*

Våre konklusjoner etter drøfting av denne tesen er langt på veg en avvisning. Vi finner at den norske konsulentbransjen får overveiende gode skussmål av våre bestillere. Det er bare unntaksvis at de får levert produkter som ikke holder mål:

- det gode konsulentproduktet er preget av at konsulenten er følsom for kontekst – han evner å sette seg inn i den bruk som oppdragsgiver skal gjøre av den kunnskapen han har produsert eller formidlet
- den oppmerksomme bestiller følger sin konsulent tett, og den erfarne konsulent sørger for å holde sin oppdragsgiver løpende orientert om arbeidets gang. På denne måten skapes det fortrolighet og tillit mellom partene og konsulentens produkt inneholder svært sjelden overraskende eller ubehagelige resultater for bestilleren. Åpenhet om resultatene er hovedregelen både hos offentlige og private bestillere
- de konsulentproduktene som leveres i dokumentform, holder etter vår vurdering gjennomgående en god eller tilfredsstillende standard både innholdsmessig, layoutmessig og språklig
- de norske byutviklingskonsulentene som var villige til å dele sine erfaringer med oss, trives med jobben som konsulent. Selv om oppdragskavet og –jaget til tider ”krever sin mann” (det er ingen kvinner i vårt utvalg!)

Også den neste tesen – nummer sju – er noe preget av de inntrykk og den kunnskap vi hadde da vi startet arbeidet: *De tause fagfolkene – eller hvorfor det bare er noen få gjengangere som synes i den offentlige debatten om byutvikling.* Og tidlig i prosjektet ble vi enda mer opptatt av hva det kan komme av at fagfolkene gjorde jobben de var satt til, og holdt munn uansett hvordan de ble behandlet. Vi hadde særlig to forhold i tankene. Vi tenkte for det første på det som skjer i relasjonen mellom bestiller og konsulent når det blir knute på tråden; lar konsulenten det som skjer i denne relasjonen bli mellom partene? For det andre tenkte vi på den allmenne observasjonen at konsulentenes deltakelse i den offentlige debatten er ganske liten. Bekreftes dette inntrykket?

Hovedoppfatningen blant våre konsulenter og bestillere er at fordragelighet preger samhandlingen. Den tette kontakten og dialogen

underveis sørger for at meningsforskjeller brytes og slipes slik at det blir enighet om resultater. ”Resultatene blir sjelden uventede fordi bestiller følger prosessen underveis. Det gis tilbakemeldinger, slik at kursen evt. kan justeres”.

Men så kan det også fra tid til annen forekomme at de to partene ikke kommer overens. Selv om grunntesen er at lojaliteten skal være fullt og helt hos oppdragsgiver, kan det forekomme at lojaliteten overfor oppdragsgiver kommer på kollisjonskurs med lojaliteten overfor faget. ”Det hender at en møter faglige stabukker, men som bestiller har en makt til å styre prosessen – og evt. dreie konklusjonen. Men dette skjer sjelden; det er ingen vesentlig problemstilling”, slik en av våre bestillere uttrykker det. Hvis det ikke lar seg gjøre for konsulenten å stå for de konklusjoner som trekkes, er en løsning å fullføre oppdraget med påholden penn, og la mulige linjer tilbake til egen person bli borte. ”Det kan føre til at navnet forsvinner, men at en fullfører produktet”.

Flere av våre samtalepartnere ga uttrykk for at det er liten deltakelse i den offentlige debatten om planleggingsspørsmål fra personer med tilknytning til konsulentbransjen, eller for den saks skyld med tilknytning til det offentlige byråkratiet, f.eks. kommunen. De faglige møtene i regi av profesjonsorganisasjonene har også liten oppslutning, og det blir noen få gjengangere som tar ordet. Det store flertallet av dyktige fagfolk lar være å ytre seg.

En forklaring på at situasjonen er som den er, kan være redselen for sanksjonering – og den er ikke uten grunnlag i erfaring. Flere av de konsulentene vi samtalte med, fortalte historier om oppdragspause eller andre former for irettesettelser eller tiltale etter ytringer på offentlige møter som har mishaget viktige – i flere betydninger av ordet – oppdragsgivere. Trusselen om å miste levebrødet kan holde noen hver fra å ytre seg. For konsulenter er det trolig en del av levebrødet å holde kjeft, eller bare ytre seg når oppdragsgiver anser det påkrevet.

Men samtidig er det en eiendommelighet her. Konsulentene lever av å være synlige. Flere av våre bestillere uttrykker f.eks. at de merker seg fagfolk som bidrar positivt til byutviklingsdebatten og gjerne oppsøker slike personer når oppdrag skal settes ut. Likevel holder konsulentene en lav profil. En av våre konsulenter uttrykker det enda så sterkt at det gjøres til en dyd å holde lav profil: ”Som konsulent bør du ha lite eksponeringsbehov”. En annen uttrykte det slik: ”...vi holdt nesten på å havne i en avisdebatt etter dette prosjektet”.

Den åttende, og nest siste tesen, har denne formen: *Den kommunale "arrogansen" – eller kommunens planfolk mangler forståelse for andre aktørers rolle i byutviklingen.* Flere av våre samtalepartnere – både konsulenter og bestillere – kunne vise til eksempler og prosjekter hvor deres kommunale medspillere – eller rettere sagt, motspillere – hadde opptrådt på en måte som var både vankelmodig, tidkrevende og ressursødende. Kommunens myndigheter har, slik sett, vist liten forståelse for andre aktører når det gjelder byplanleggingen. Vi har imidlertid ikke gjort grundige studier av forholdet, men det er vårt inntrykk at private utbyggere oppfatter det offentlige planbyråkratiet som sendrektig, og til tider arrogant.

Rapportens del II avsluttes med drøftingen av den niende og siste tesen: *Byutvikling skjer i "røykfylte rom" - viktige beslutninger om byutvikling treffes i realiteten av noen få personer bak lukkede dører.* Enhver byutviklingsprosess vil på ett eller annet tidspunkt måtte koples til en offentlig planprosess etter reglene i plan- og bygningsloven. I en slik prosess er det visse formelle roller og regler som må følges av alle aktører, slik det for eksempel er i formelle anbudsutlysninger. Her kreves det dokumentasjon og offentlighet, noe som betyr at prosessene åpnes, og mange aktører kommer inn på beslutningsarenaen. Det er imidlertid ikke alle byutviklingsprosesser som foregår i full offentlighet og med bred medvirkning fra berørte parter. Av og til blir prosesser forsøkt lukket for offentligheten. I byutviklingsprosessene – åpne og lukkede - finnes det samtidig tordenskioldske soldater. Det er personer som opptrer i flere av de mange roller som en planleggings- og utbyggingsprosess består av. Vi refererer eksempelvis fra Nydalen-utbyggingen hvor personer i politiske posisjoner samtidig besitter viktige posisjoner, eller har interesser i aktuelle eiendomsselskaper. Det er teoretisk sett nok av muligheter for personoverlapp i posisjoner som grunneier, entreprenør, eiendomsutvikler, utbyggingsinteressent, konsulent og politiske verv.

Slik vårt prosjektdesign har vært og med de data vi har framskaffet og analysert, har vi ikke god nok informasjon til verken å bekrefte eller avkrefte tesen. Våre intervjuer tyder imidlertid på at både konsulent og bestiller er opptatt av å bygge nettverk, formelle som uformelle. Av og til kan det nok være av betydning å ha de rette kontaktene, eller være med i "det gode selskap" som en av konsulentene formulerte det.

Rapportens DEL III representerer et forsøk på å "samle trådene", dvs. å gjennomføre en tverrgående oppsummering av våre viktigste funn og resultater. Vi gir følgende korte karakteristikker av den norske

plankonsulentbransjen, byutviklingskonsulentenes arbeid og av forholdet til deres oppdragsgivere.

Den delen av den norske konsulentbransjen som hovedsakelig arbeider på feltet byutvikling, kan kort karakteriseres som følger:

- den er velkvalifisert
- den nyter tillit hos oppdragsgiverne
- den leverer gode produkter
- den har evne til å veksle mellom ulike rolleutforminger: situasjonstilpasset tjenesteyting
- den kunne vært en mer aktiv deltaker i samfunnsdebatten
- den balanserer godt mellom faglig integritet og lojalitet til oppdragsgiver

Forholdet mellom prinsipal og agent eller bestiller og konsulent kjennetegnes av:

- gjensidig respekt og tillit
- nærhet og fortrolighet
- stabilitet over tid – det er stor grad av gjenbruk av konsulenter

Disse observasjonene gjelder særlig forholdet mellom private bestillere og konsulenter. Forholdet mellom offentlige bestillere og konsulenter er mer spent. Det er dessuten en påtakelig forskjell mellom offentlige og private bestillere med hensyn til hva slags tjenester de etterspør, eller hvorfor de benytter seg av konsulenter – de offentlige for kapasitetsøkning, de private for forsterkning av kompetansen.

Konsulentene spiller en rolle – og til dels en svært viktig rolle – i byutviklingsprosesser, og særlig i transformasjonsprosesser, fordi:

- de besitter faglig kompetanse som er viktig for utbyggere/eiendomsutviklere
- de representerer nødvendig kapasitet for det offentlige
- de er dyktige til å drive planprosesser – framover
- de fyller en viktig funksjon som ”grensearbeidere” mellom privat og offentlig sektor

Dette bør, slik vi ser det, være det hovedbildet som er skapt gjennom vår studie av byutviklingskonsulenter og offentlige og private

bestillere. Selvfølgelig er det også nyanser i bildet. Alle har vi våre gode og dårlige dager, og vi drøfter eksempler på så vel misfornøyde bestillere som konsulenter som er kritiske til sine bestillere. Det framstår likevel for oss som unntakene i forhold til det gjennomgående positive klimaet som hersker. Vi kan ha blitt lurt, men tror det ikke.

Rapporten avsluttes med et kort riss av tre emner – teser – som vi gjerne skulle hatt anledning til å arbeide grundigere med. Det gjelder tesene fem, sju og ni.

Tese 5, som drøftet forskjeller i virkelighetsoppfatning mellom konsulentene og – særlig offentlige – bestillere, vil kreve en dypere og mer nyansert studie – også teoretisk og litteraturmessig - enn det vi har hatt anledning til her. Vi er på sporet av visse trekk av et paradigmeskifte i synet på det offentliges rolle i byplanleggingen. Men her har vi bare så vidt skrapet i overflaten.

Tese 7 – som vi kalte ”De tause fagfolkene” - uttrykker et spesialtilfelle av det som noen kaller ”de intellektuelles svik” eller fagfolkernes gradvise tilbaketrekking fra debatten om det som skjer i og med våre bymiljøer i en ”senmoderne” tid. En grundigere undersøkelse av tesen vil kreve blant annet analyser av relevante tidsskrifter, sentrale dagsaviser for aktuelle case eller prosjekter, og av kommunale reglementer og praksis når det gjelder uttalerett i ”kontroversielle saker”. En grundigere testing av tesen kunne med fordel kombineres med en videre undersøkelse av tese fem.

Tese 9 – Byutvikling i de ’røykfylte rom’ - uttrykker en oppfatning om moderne byplanlegging som det er god grunn til tro at det finnes flere norske eksempler på. I vårt materiale finnes svake spor av denne virkeligheten, men vi kan ikke dokumentere konkrete eksempler. Vi tror det er viktig – og mulig – å gjøre en bedre kartlegging og analyse av denne formen for byplanlegging i Norge. Men det vil kreve andre metoder og utvalg enn det vi har brukt i dette prosjektet.

Summary

Bjørn Moen, Kjell A. Harvold og Arvid Strand

The Urban Planning Consultant

Expert know-how user or process activist in the area of tension between private entrepreneurship and public impotence?

NIBR Report 2004:2

“Programme for Urban Development and Planning Challenges” sponsored by The Research Council of Norway (RCN) made it possible to investigate the relationship between consultants working with urban development and developers on the one hand, and the resulting urban development and transformation on the other. We deliberately chose to give our subject matter – urban development – a rather broad definition. However, we focussed our interest especially on the part of urban development which can be called ‘transformation of the urban space’, by which we mean change and new development of earlier urban land use and structure.

Different types of plans and projects

In order to supply an answer to the basic question of what role the urban planning consultants play in ‘late-modern’ urban development processes, we have performed structured interviews with seven consultants and ten of their sponsors all living and working in three of Norway’s largest urban areas (Oslo, Bergen and Stavanger). We decided at an early stage in the project we would have to pick urban planning consultancies which we already knew probably had a rich portfolio of the right sort of projects and engagements. Namely, projects with a focus on:

- master plans specifying how and where transport infrastructure, buildings and other land uses should be placed (i.e. integrated and coordinated plans for transport facilities and land use)

- planning and plans for areas of transformation (new or changed use of ground or buildings)
- plans for local development, environmental enhancement or industrial development
- special issue projects combining the global and the local (studies of local climate change, CO₂-emission rates, air pollution levels etc.)

Methodology – selection of informants and interview questions

In order to present as realistic a project proposal as possible for the RCN, we made contact with three planning consultancies during the preparation of the proposal. We were very well received in all three firms and they confirmed their willingness to participate as informants in our project. The three consultancies are organized in different ways although all of them are formally organized as limited liability companies. We talked to senior, key consultants in each firm to gain information about each firm's relevant project portfolio. Analysis of these project portfolios helped us choose a number of projects which we estimated to be of particular relevance for our research interests. These selections lead us to a number of consultants, seven in fact (the project leaders). We then performed preliminary and informal interviews (talks really) with the chosen planning consultants, talking about the projects which they had done and who they were done for (their sponsors). These sponsors (twelve persons from the public as well as the private sector) were subsequently interviewed (ten of them) where after we returned to the planning consultants for final interviews. These interviews, as well as those with the sponsors, were performed according to interview guides which our informants received some time before the actual talks took place. As a rule, the second interviews were done at the informants' place of work, but a few (two) were made by (conference) telephone. In addition to the interview material/data we have had at our disposal a significant amount of written material, i.e. project documentation, (reports, plan proposals etc) which we have studied and evaluated according to certain quality criteria ('best practice'-standards, transparency, readability etc.).

A true story? Representation of or correspondence to reality?

The consultancies as well as the individual planning consultants were deliberately chosen by us in order to gain access to certain types of projects. The sponsors, however, were picked out automatically when we decided which projects we wanted to investigate. Using this

procedure precludes calling our results true representations of a universal reality, our investigations are not representative in a formal statistical sense. We do, however, claim fairly valid representation with regard to the special part of the 'consultancy universe' which are working with and elaborating urban development in the years just before and after the new millennium in three of Norway's larger conurbations. We make the same claim – though a little less firmly – as regards the individual consultants we have talked to. The seven persons who gave us of their time – freely and unpaid for – hardly match the actual age and gender profiles of the total Norwegian urban planning consultant population. Our consultants are all men of middle age, architects and engineers, and with diverse working experience from both private and public sector jobs. The sponsors are also – with only one exception – architects or engineers, but this group has a better gender profile. Four out of the ten sponsors we have interviewed are women. The sponsor group also differs from the consultants in that it has a wider age span even though the majority of our sponsor informants have passed fifty years of age. In sum, we believe that the tales told and the pictures of reality presented to us by our interviewees are plausible and representative of the ways well established and experienced urban planning consultants and their sponsors - be they public planners/ bureaucrats or private property developers - think, work and frame the problems they are trying to solve in partnership. Frankly, it would surprise us if another, and more perfectly representative, investigation would fail to confirm most of the results that we have produced.

Presenting and discussing nine statements or propositions

We discuss nine propositions where each statement goes to the heart of the matter of some important aspect of the daily activity that defines the urban planning consultant's work. The propositions have different origins. Some of them are assertions which we – the authors – have 'internalized' through the years living in close contact with planning and planners; other propositions are based on earlier research in the same or neighbouring fields. These propositions were part of the project proposal. Yet other assertions surfaced and stuck in our minds while the research work were under way and which we thought were worthy of further consideration.

- Proposition one: *The urban planning consultant is an expert who is hired because a sponsor needs special knowledge or craft skills*

- Proposition two: *The sponsors behave as rational actors – they recognize having a problem and seek the best tool with which to solve it*
- Proposition three: *The sponsors are looking for 'yes-(wo)men' – they know what they want: they seek only confirmation of prior beliefs*
- Proposition four: *The agent (almost) never outsmart the principal – contact and dialogue are much more important than the formal contract*
- Proposition five: *"East is east, and West is west, and never the twain shall meet" – on the different and differing ways that public bureaucrats and consultants conceive of reality*
- Proposition six: *Planning consultants produce a lot of inferior work: reports with dubious conclusions and plans lacking realism*
- Proposition seven: *The silent experts – or why is it that only a few besserwisseren are seen and heard in public debates on urban development in Norway*
- Proposition eight: *The official, municipal kind of "arrogance" – or the public planners lack an understanding for other actors' roles and tasks in late modern urban development*
- Proposition nine: *Urban development are decided in "smoke-filled rooms" – important decisions about urban development are taken by a few, selected persons behind closed doors*

Support for most of the propositions except 1, 3 and 6

In the end, we had to modify or weaken the truth value of propositions one, three and six, while we find support for propositions two, five, seven and eight. We were not able to really put proposition nine to the "acid bath" test because our project design and the data and information it supplied were not well suited to test this out.

The report ends with a short concluding chapter where we present our main results and findings "in shorthand" under seven headings:

- I. Characteristics: the Norwegian planning consultancy, the urban planning consultant at work and their relations to their sponsors
- II. What the sponsors need from the consultants – differences between private and public sponsors
- III. Benchmarking – what makes an excellent piece of urban planning consultant-work?

-
- IV. Characteristics of the wise sponsor – and of the not so wise
 - V. Types of knowledge in use – connections to the different roles that urban planning consultants play
 - VI. Paths to further research – fields where we would want to bore deeper
 - VII. Epilogue – where we answer the question which we posed in the title of this report.

At the very end we have put thumbnail sketches of three topics – propositions – which we would like to work harder on. These are the aforementioned proposition nine as well as propositions number five and seven.

Three topics – propositions – that need further elaboration

Proposition five, which focussed on the divergent views of urban planning consultants and their public sector sponsors on vital ideas of contemporary planning theory and practice, would require a deeper and richer, theoretically informed, analysis than what we managed in this project.

Proposition seven, which we named "the silent experts", expresses a special case of what is sometimes called "the intellectuals' deceit" or the experts' gradual retreat from the public arenas where the important debates about what happens in and to our urban neighbourhoods in this time of globalizing capital and raging neo-liberalism.

Proposition nine – "Urban development in 'smoke-filled rooms'" – express opinions about late modern urban planning and development which we have good reason to believe it will be possible to find – at least - some Norwegian examples of. In our own material we find only very weak traces of a phenomenon like this. We firmly believe that it is important – and possible – to survey and analyze this kind of urban "planning" - in Norway too.

DEL I:

Undersøkelsens bakgrunn, kontekst og gjennomføring

1 Innledning

Et dominerende trekk ved samfunnsutviklingen det siste hundreåret er folkeflyttingen fra landdistriktene til byene. Byområdene har hatt en sterk vekst i folketall og tilsvarende har arealbruken blitt endret i byområdene over tid. Byutvikling er brukt som betegnelse for flere sider ved dette fenomenet; både framveksten av flere byer og utviklingen av den enkelte byen. Her benytter vi begrepet byutvikling om endringer i arealbruk og transportsystemer i det enkelte byområde. Det innebærer endringer som fører til at tettsteders omland legges under brostein og asfalt eller reises hus på, at eksisterende bymønster omstruktureres etter som tidene og behovene endres, at nye transportbehov krever rom og eksisterende bybebyggelse må vike, eller at gammel bebyggelse erstattes av ny, at boligbebyggelse overtas av næringsvirksomhet eller omvendt. Det er i dette 'landskapet' våre aktører – konsulentene, byutviklerne og de kommunale planleggerne og forvalterne – finner sine arbeidsoppgaver.

1.1 Rapportens oppbygging

Rapportens del I redegjør for prosjektets bakgrunn, problemstilling, empiri/utvalg, framgangsmåte/metode og tema/substans:

- vi hadde gjennomført analyser av konsulentprodukter i andre sammenhenger tidligere, og mente at kvaliteten gjennomgående var svak
- vi ville undersøke hvilken rolle konsulentene spiller i moderne byutvikling i våre største byer
- vi har samtalt med konsulenter fra tre av Norges sentrale konsulentfirmaer og deres oppdragsgivere
- vi har analysert og kvalitetsvurdert konsulentenes skriftlige produkter (utredninger, rapporter, planer etc.)

- vi har skissert utviklingen innen norsk bypolitikk og planlegging siden 1970-tallet og fram til vår tid

Undersøkelsens resultater presenteres som drøftinger av en rekke teser. Dette utgjør Del II i rapporten. Tesene er framkommet på litt ulike måter. De er dels påstander som vi har internalisert gjennom et langt liv med planlegging og planleggere, og dels fra tidligere studier innenfor dette eller tilgrensende forskningsfelt. Disse var i stor utstrekning nedfelt i prosjektsøknaden. Andre påstander har kommet opp underveis i arbeidet med prosjektet, og som vi fant det viktig å undersøke nærmere.

Den første tesen er en problematisering¹ av forestillingen om at bestillerne først og fremst er ute etter fagkunnskap eller ekspertise når de går ut i konsulentmarkedet: *Byutviklingskonsulenten er en person som tilkalles for å utføre oppdrag som krever særskilt fagekspertise.* Deretter behandler vi i tur og orden:

- Tese 2: *Bestillerne opptrer som rasjonelle aktører – de har et problem og søker det rette redskapet for å løse det*
- Tese 3: *Bestillerne søker "nikkere" - de vet hva de vil ha og velger konsulenter som "snakker dem etter munnen"*
- Tese 4: *Agenten tar ikke makta fra prinsipalen – kontakt viktigere enn kontrakt*
- Tese 5: *"Øst er øst, og Vest er vest, og aldri skal de to møtes" - om ulike virkelighetsoppfatninger hos konsulenter og bestillere*
- Tese 6: *Det produseres mange middelmådige utredningsarbeider innen byutviklingsfeltet av norske konsulentbedrifter*
- Tese 7: *De tause fagfolkene – eller hvorfor det bare er noen få gjengangere som synes i den offentlige debatten om byutvikling*

¹ For å indikere at begrepet problem kan oppfattes eller fortolkes på flere måter enn det som er vanlig i norsk dagligtale for tiden, nemlig å kalle det en "utfordring", tar vi med en historie som Aaron Wildavsky forteller i sin kjente bok "Speaking Truth to Power" (1979): "Mike Teitz tells about a soldier in New Zealand who was ordered to build a bridge across a river without enough men or material. He stared along the bank looking glum when a Maori woman came along asking, "Why so sad, soldier?" He explained that he had been given a problem for which there was no solution. Immediately she brightened, saying, "Cheer up, soldier! No solution, no problem."

-
- Tese 8: *Den kommunale "arrogansen" - eller kommunens planfolk mangler forståelse for andre aktørers rolle i byutviklingen*
 - Tese 9: *Byutvikling skjer i "røykfylte rom" - viktige beslutninger om byutvikling treffes i realiteten av noen få personer bak lukkede dører*

Rapporten avsluttes med Del III hvor våre viktigste resultater oppsummeres i form av korte resymeer og vurderende konklusjoner.

I vedlegg 1 er gjengitt de intervjuguider som vi har brukt ved samtalene med våre konsulenter og bestillere. I vedlegg 2 er det gjort nærmere rede for våre vurderinger av en rekke av de – av konsulentene – produserte dokumenter. Dette er å betrakte som underlag for drøftingen av tese seks.

2 Konsulentenes arbeidsfelt – moderne byutvikling på norsk

2.1 Hovedaktørene i byutviklingsprosesser

De prosesser som resulterer i endringer i arealbruken og de tilhørende sosiale prosesser på drivkraft- og konsekvenssiden, omtaler vi som byutviklingsprosesser. Hovedaktørene i slike prosesser er:

- lokale politiske myndigheter i form av politiske forsamlinger (bystyre, kommunestyre, ulike politiske utvalg (for eksempel bydelsutvalg, planutvalg)), og administrativt apparat og tilhørende myndigheter på fylkeskommunalt og statlig nivå
- befolkningen i kommunen som etterspør tjenester, service, boliger og arbeidsmuligheter og som gjennom sine preferanser og sin atferd er med på – sammen med andre aktører – å gi ulike deler av byen liv og atmosfære
- prosjekteiere i form av grunneiere, eiendomsutviklere, entreprenører, næringslivsorganisasjoner, boligbyggelag, kommune, fylkeskommune, stat eller kombinasjoner av disse; for eksempel boligbyggelag som grunneier og eiendomsutvikler eller entreprenører som kan være både grunneier, eiendomsutvikler og utbygger

I tillegg til disse tre gruppene kommer konsulenter i rådgivende funksjoner for så vel private som offentlige prosjekteiere og politiske myndigheter. Mens private og offentlige prosjekteiere og offentlige myndigheter i rollen som forvaltningsmyndighet, er bestillere av kunnskap, er konsulentbedriftene viktige aktører i produksjonen av grunnlagsmateriale for politiske beslutninger som angår byutvikling,

som utredere for en eller flere av de andre hovedaktørene i byutviklingsprosessen; først og fremst private eiendomsutviklere og kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Befolkningen vil vi ikke være opptatt av i dette prosjektet annet enn indirekte gjennom den involvering av den som skjer via byutviklingsoppgavenes art og konsulentenes og bestillernes agering.

En klassisk konsulentrolle vil være å produsere underlagsmateriale og bidra med prosessbistand for private aktører som vil realisere prosjekter av ulike slag, og de bidrar på tilsvarende måte til det offentlige arbeid med fylkesplaner og fylkesdelplaner, kommunedelplaner og kommuneplaner, reguleringsplaner, for å nevne noe av virksomheten. Hva de bidrar med og hvordan de blir verdsatt av bestillerne, er blant hovedspørsmålene vi stiller i denne undersøkelsen.

Samtidig har planleggingsprosesser omkring byutvikling endret seg i løpet av de siste par tiårene. De viktigste prosessene dreier seg fortsatt om boligbygging, næringsutvikling og transport, men hvordan disse prosessene ytrer seg er endret. Minst utvikling har det vært innenfor transportområdet. Her dreier det seg om etablering av transportinfrastruktur, og det offentlige er fortsatt i førersetet. Det utspilles planleggingsprosesser i arbeidet med både overordnede og detaljerte planer. Det viktigste nye på dette området det siste tiåret er de statlige retningslinjene om samordnet areal- og transportplanlegging. De statlige signalene som er nedfelt i disse retningslinjene, har ført til planlegging som orienterer seg mot knutepunktetableringer samt streben etter å begrense byenes og tettstedenes utstrekning.

Fortettings- og transformasjonsprosjekter har fått forrang framfor prosjekter på jomfruelig mark i byenes og tettstedenes utkanter. Dette har ført til planleggingsprosesser på interkommunalt eller fylkeskommunalt nivå med sikte på å få fram fylkesdelplaner for samordnet areal- og transportutvikling. I tilknytning til dette arbeidet etterspørres det kompetanse både innen oversiktig areal- og transportplanlegging og spesialkompetanse om kollektivtransport og transportmodeller. Slik kompetanse finnes i de offentlige planleggingskontorers staber så vel som i konsulentselskapene.

I arbeidet med samordnet areal- og transportplanlegging legges ikke bare rammene for transportinfrastrukturen, men også for lokaliseringen av boliger og næringsvirksomhet. De statlige signalene om lokalisering av nye boliger har dreiet seg om fortetting, om omdisponering av tidligere næringsområder til boligbygging og om konsentrasjon til eksisterende bysentra eller sentrumsnære områder. Bakgrunnen er blant annet næringslivets utvikling. Store områder i byenes sentrale deler blir liggende brakk som følge av endringer i nærings-

strukturen. Det samme gjelder store havneområder som blir tilgjengelige for alternativ bruk som følge av endrede transportformer.

Innenfor boligplanlegging og –utbygging har det skjedd en markert endring de senere årene. Fra en situasjon med det offentlige som hovedaktør, er vi over i en situasjon hvor den private finanskapitalen har gjort sitt inntog i byggingen. Det offentlige selger ut sine eiendommer for å fylle slunkne offentlige kasser. Det private næringsliv ser verdien i disse eiendommene og i arealer i byenes sentrale deler som utflyttet og nedlagt industri har frigjort. Private investorer og boligentreprenører har på denne måten tatt over hovedtyngden av planleggingen, mens det offentlige har trukket seg tilbake til rollen som siste instans, som godkjenningsmyndighet for planer utarbeidet av de private. I grove trekk er dermed situasjonen at det offentlige driver overordnet arealplanlegging samt planlegging av infrastrukturprosjekter, mens privat sektor tar seg av prosjektplanleggingen – prosjekt her brukt i noe utvidet betydning som planer for større eller mindre områder for bebyggelse eller ombygging innenfor den eksisterende byen – i det som betegnes som transformasjonsområder, og på jomfruelig mark i byenes utkanter.

Dette prosjektet handler om på den ene siden produksjon og formidling av ekspertkunnskap, og på den andre siden etterspørsel etter og bruk av slik kunnskap i byutviklingsprosesser. Byutviklingsprosesser oppfatter vi som utredning, planlegging og iverksetting av større eller mindre tiltak eller ”konsepter” som endrer byers eller bydelers form, funksjonalitet, ”image” og livsrom. Dette er tiltak og prosesser som fører til at arealbruken i ulike deler av byene endres på en eller annen måte. I kort og noe karikert form kan vi si at prosjektets substansielle tema og byutviklingskonsulentenes arbeidsfelt kjennetegnes ved at:

- byene eser ut over sine administrative grenser og inn i omlandet (suburbaniseringen),
- jomfruelig mark ved omlandets tettsteder legges under asfalt og bygningsflater (knutepunktifiseringen)
- presset på transportinfrastrukturen øker og kollektivtransporten bukker under (privatbilifiseringen)
- eldre, nedslitte bydeler og bygårder rehabiliteres og nye beboergrupper flytter inn (gentrifiseringen)
- eksisterende bystruktur endres gradvis eller sprangvis etter som behovene for og etterspørselen etter arealers lokalitet endres (omstruktureringen)

- sentrale industri- og transportarealer tilfredsstillers ikke lenger tidens krav til lønnsomhet eller funksjonalitet (transformasjoniseringen)
- sentrale tilbud om høy bo- og livskvalitet oppfattes som forutsetning for å tiltrekke seg mobil kapital og kjøpesterke beboere (bykampene under globaliseringsprosessen)
- nye ideologier overtar hegemoniet og troen på markedsmechanismens effektive koordineringsevne blir (nesten) enerådende (neoliberaliseringen)
- den offentlige planleggingen mister makt og prestisje til fordel for privat investeringslyst og entreprenørskap forkledt som 'partnerskap' og 'governance' (samrørfiseringen)

2.2 Hovedspørsmål og problemstillinger

De private konsulentene yter tjenester både til det offentlige og til privat sektors planlegging. Vi har i valget av prosjekter til undersøkelsen blant konsulentfirmaenes prosjektporteføljer ønsket å få med så vel private som offentlige bestillere, og har følgelig valgt både oversiktsplanprosjekter og prosjekter for transformasjonsområder. Dette har ledet oss til sju konsulenter og tolv bestillere. Det er samtalen med disse som danner grunnlaget for et første forsøk på å tegne et bilde av noen sider ved det å være byutviklingskonsulent i Norge.

Hovedspørsmålet vi stiller, er: Hvilken rolle spiller konsulentene i byutviklingsprosesser? Uten å foregripe for mye av prosjektets resultater, kan vi si at byutviklingskonsulentene spiller mange og ulike roller. Det gjør de både som aktørgruppe og som enkeltindivider. Oppdragene deres varierer fra prosjekt til prosjekt og over tid. En byutviklingskonsulent bør helst kunne spille på flere strenger – og de fleste av dem kan det. Men i grove trekk er det slik at de rollene de spiller, befinner seg et sted mellom det vi har kalt rollene som fageksperten og prosessaktivisten. Det vi er ute etter å si noe mer om, er hvordan konsulentene opptrer i disse ulike rollene, hvordan bestillerne opptrer og hvordan samspillet mellom dem arter seg. Endelig er det en sentral problemstilling hvordan kvaliteten på konsulentenes ytelser framstår sett fra ulike betrakters synsvinkel.

2.3 Framgangsmåte og valg av konsulentfirmaer og prosjekter

Vi ville studere konsulentenes rolle i byutviklingen, og fant tidlig ut at det måtte skje ved å oppsøke konsulentfirmaer som vi visste hadde et visst omfang av den type prosjekter vi særlig forbandt med moderne byutvikling: prosjekter i byområdene som dreier seg om:

- overordnede planer for hvordan virksomheter skal lokaliseres, hvordan transportsystemer skal legges opp (i det hele tatt planer for samordnet areal- og transportplanlegging)
- planlegging av transformasjonsområder
- lokal utvikling – miljøopprustning og næringslivsutvikling
- spesialutredninger med grunnlag både i det globale og det lokale (CO₂- og klimautredninger, luftforurensingstiltak etc.)

For at vi skulle være mest mulig realistiske i vår søknad til Forskningsrådet, kontaktet vi tre konsulentfirmaer allerede mens vi arbeidet med søknaden, og fikk deres tilsagn om at de var villige til å delta i undersøkelsen. De tre firmaene vi henvendte oss til, er firmaer med ulik organisasjonsform. Det ene firmaet er et avdelingskontor av et av landets største rådgivningsfirmaer innenfor kommunal og regional planlegging; det andre firmaet er et tidligere medarbeidereid selskap som nå er del av et større konsern, mens det tredje firmaet er et rådgiverfelleskap bestående av konsulenter som har lokalene og firmalogoen felles, men hvor konsulentene forøvrig opererer som selvstendig næringsdrivende.

Det norske konsulentmarkedet

Det norske konsulentmarkedet er sammensatt. Konsulentguiden (jf. www.konsulentguiden.no) opererer f.eks. med syv ulike kategorier av konsulentfirma; management, IT/internett, rekruttering, bemanning, analyse, kommunikasjon/ markedsundersøkelser og etterutdanning/opplæring. Overgangen mellom ulike typer konsulenttenester vil ofte være glidende.

Konsulentfloraen er ikke bare sammensatt, det er også snakk om et stort antall firma innenfor hvert segment. Konsulentguiden oppgir eksempelvis med over 60 firma bare innenfor management-segmentet. De største virksomhetene innenfor denne delen av konsulentbransjen har en årlig omsetning på mange hundre millioner kroner og har internasjonale forgreninger. Blant de største firmaene innen

management-området finner vi Accenture, Cap Gemini Ernst & Young og Steria AS. Samlet oppga disse tre firmaene alene at de hadde godt over 2.300 ansatte i år 2001. Omsetningen varierte fra drøyt 500 millioner (Steria) til godt over en milliard kroner (for Accenture).

Konsulentmarkedet vokste sterkt på 1990-tallet, ikke minst på grunn av utviklingen i IT-sektoren. Etter år 2000 har markedet imidlertid fått en knekk og svært mange konsulentfirma har satt i gang nedbemanningstiltak de siste årene. Dette har ikke bare omfattet IT-bransjen, men preget markedet generelt. Høsten 2001 varslet for eksempel kjente firma som PricewaterhouseCoopers og Cap Gemini at de ville si opp 10 prosent av sine konsulenter og Accenture slanket samtidig sin stab med 100 årsverk.

I nedgangstider er konsulentbransjen særlig eksponert. Bransjen blir en buffer mot konjunktursvingninger i følge en sentral aktør innen bransjen selv, direktør Bjørn Boberg i Accenture²:

Når det svinger nedover, merker vi det tidlig fordi næringslivet først kutter ned på eksterne konsulenter og innleid hjelp. Når det går oppover igjen, merker vi det tidlig da også, fordi organisasjonene er trimmet og innstilt på å bruke ekstern hjelp før man går til ansettelse av nye medarbeidere. Det som er håpløst å si noe om i den noe spesielle situasjonen vi befinner oss i nå, er hvor lange og kraftige svingningene blir...

Private og offentlige prosjekt- eller problemeiere har ofte kompetanse- og/eller kapasitetsmessige underskudd. Det er dette som hyppigst framheves i litteraturen som de viktigste utløsende faktorer for den omsegripende konsulentbruken – ikke bare innen byutvikling, men i store deler av samfunnet. Det er også forklaringen på at konsulentbransjen samlet sett er en lønnsom og ekspanderende, men konjunkturfølsom, bransje. Men det at litteraturen opererer med et generelt begrep – en 'sekkepost' – om 'konsulentbransjen' gjør at bildet må nyanseres, forklaringene må søkes koplet til de ulike deler som 'konsulentbransjen' består av.

Vi antar at det vil være store forskjeller i sentrale faktorer som lønnsomhet, konjunkturfølsomhet, internasjonalisering, teknologi etc. mellom de ulike segmenter som samlebegrepet 'konsulentbransjen' består av. Segmentene er ulikt følsomme for konjunktursvingninger

² Intervju i artikkel med tittel "Usikkerhet og nedbemanning" på: www.konsulentguiden.no datert november 2001.

generelt, noen deler av bransjen klarer seg utmerket enten konjunkturpilene peker opp eller ned. Vi mener å vite at for eksempel juridiske konsulenter, advokater, og økonomiske/finansielle rådgivere – økonomikonsulenter – lever godt i gode som i dårlige tider. Peker pilene oppover, får folk mer penger mellom hendene og vil ha gode (men dyre) råd om hvordan de skal (om)plassere pengene sine for å få mest mulig avkastning på dem. Peker pilene derimot nedover, blir folk bekymret over økonomien sin og vil ha hjelp til å refinansiere eller utsette tilbakebetalingen av sine lån. En tilsvarende 'vinn-vinn-situasjon' tror vi kjennetegner jusskonsulentbransjen. Hva som skjedde med IKT-konsulentbransjen både her i Norge og ellers i verden da dot.com-bobla sprakk for et par år siden antar vi er så velkjent at vi velger å ikke bruke plass på det her.

Byutviklingskonsulentbransjen er også svært konjunkturfølsom, men den likner trolig mer på IKT-bransjen enn de to andre vi nettopp beskrev. Den lever jo – som navnet sier – av å ta på seg oppdrag for organisasjoner/bedrifter og personer som vil, og er finansielt i stand til å, ”utvikle byer”³. Det vil si at de har vyer og visjoner og finansielle muskler nok til å sette Internationalens kjente strofe ut i livet:

Alt det gamle vi til jorden jevner,
opp slaver nu til frihet frem!
Vi intet var, men alt vi evner
til rydning for vårt samfunns hjem

Byutviklingsbransjen har trangere tider når konjunkturpilene peker nedover. Dette kommer av at slike perioder blant annet kjennetegnes av:

- dårlige tider, skrantende økonomi både i privat og offentlig sektor
- sparetiltak, innstramming på kostnadsbudsjetter, slanking av bemanning og offentlige tjenester
- pengene må brukes til drift; investeringer og nye prosjekter ”legges på is”
- infrastrukturprosjekter og bolig- og næringsbygg etc ”tas av tegnebrettet”

³ Vi kommer nærmere tilbake til noen mer innsiktsfulle betraktninger over situasjonen i byutviklingskonsulentbransjen under drøftingen av tese seks.

I slike tider krymper konsulentbedriftenes inntektsbudsjetter og det hender at staben må slankes. Måten bedriftene er organisert på, tror vi vil spille en viktig rolle for hvilket handlingsrom ledelsen i konsulentbedriftene har når kostnader må kuttes⁴.

Konsulentfirmaene i denne undersøkelsen

I denne undersøkelsen har vi rettet søkelyset mot tre ulike konsulentfirma; Asplan Viak Stavanger AS (del av konsernet Asplan Viak AS), Norconsult Bergen (tidligere Vestnorsk Plangruppe) og Rådgivergruppen AS Civitas i Oslo. Nedenfor følger en kort omtale av de tre konsulentbedriftene.

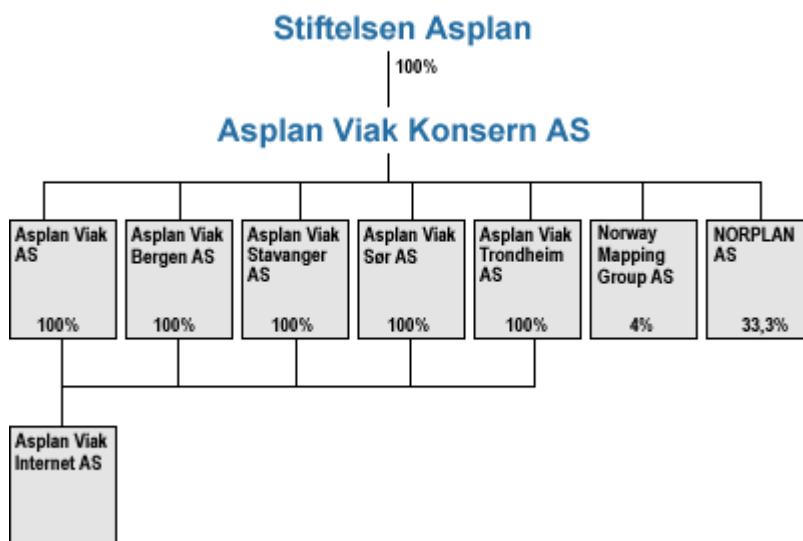
Asplan Viak AS

Asplan Viak AS er resultatet av en fusjon mellom to store planleggingsfirmaer i 1991. Viak ble startet i 1958 som et datterselskap av svenske Viak AB, og arbeidet innenfor feltene kartlegging, vei, vann og avløp. Asplan begynte som planleggingsfirmaet Andersson & Skjånes i 1962. Bakgrunnen var krav om systematisk fysisk planlegging og den kommende bygningsloven som ble vedtatt i 1965. Asplan Viak Konsern AS har i dag flere datterselskaper som gjennom avdelingskontorer er representert på i alt 17 forskjellige steder i Norge. Konsernet har ca. 400 ansatte.

Asplan Viak konsernets selskaper tilbyr, i følge sine egne hjemmesider (www.asplanviak.no), tverrfaglig rådgivning og problemløsning, spesielt rettet mot endrings- og omstillingsprosesser i samfunnet. Gjennom bredt sammensatt kompetanse og omfattende kunnskap om lovgivning og markedets virkninger, mener firmaet å være en naturlig samarbeidspartner ved komplekse oppgaver. Videre heter det at Asplan Viak-selskapene utvikler og benytter metoder og prosesser som integrerer økologiske, sosiale, tekniske og økonomiske hensyn - i problemanalyse, prosessbistand, gjennom organisering og kvalitetsstyring til implementering og evaluering. Asplan Viak framhever som sin styrke at de har lokale kontorer i ulike deler av landet.

Asplan Viak Konsern A/S er heleid av Stiftelsen Asplan, se også figuren nedenfor. Styret i stiftelsen velges av de ansatte i de ulike selskaper og stiftelsens formål er ”å fremme Asplan Viak-gruppens kontinuitet og utvikling, herunder sikre arbeidsplassene i gruppen”.

⁴ Dette er en problemstilling vi ikke har hatt anledning til å arbeide grundig med i dette prosjektet, men som vi gjerne kunne tenke oss å gå videre med ved en senere anledning.

Figur 2.1 *Stiftelsen Asplans bedrifter*

Vår studie er rettet mot Asplan Viak Stavanger AS.

Dette kontoret ble etablert i 1967 og har datterselskapene Rom holding og AS Byhus. Stavangerkontoret har ca 45 ansatte og hoveddelen av oppdragene er i Rogaland. Kontoret har tre avdelinger: Arkitekt (15 ansatte), Analyse og utredning (9 ansatte) og Areal og transport (12 ansatte). Oppgavetyperne ved kontoret omfatter utredninger, evalueringer, prosjektutvikling, planlegging, program og prosjektering.

Norconsult AS

Det første selskapet i dagens Norconsult ble opprettet i 1920-årene. Utenlandsaktiviteten tok til i 1956 og utgjør i dag noe over en fjerdedel av selskapets totale omsetning. Selskapet utfører tverrfaglige rådgivende ingeniør- og bedriftsrådgivingstjenester gjennom alle faser av et prosjekt. I løpet av de siste årene har firmaet hatt en betydelig vekst innen områdene kompetanseoppbygging og bedrifts-/ledelsesrådgivning.

Norconsult har hovedkontor i Sandvika (i Bærum). Gjennom medlemskap i Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) er selskapet også medlem i den globale foreningen for rådgivende ingeniørselskaper (FIDIC).

På sine hjemmesider (www.norconsult.no) framhever Norconsult det som ett av sine fortrinn at firmaet har et stort ”antall seniorrådgivere som representerer landets fremste ekspertise innen sine forretningsområder, og som arbeider i nært samarbeid med spesialiserte ingeniører, økonomer og bedriftsrådgivere”.

Årlig utfører Norconsult omlag 2500 oppdrag i inn- og utland. Dette inkluderer både store langvarige og små, kortvarige prosjekter. Selskapet har alt i alt ca 800 medarbeidere. Alle ansatte er aksjonærer – og selskapet har til sammen nærmere 30 faste kontorer i Norge og utlandet. Vår studie er rettet mot Vestnorsk Plangruppe Norconsult Bergen.

Kontoret ble etablert i 1991 som Vestnorsk Plangruppe og ble en del av Norconsult i 1999. Ved Bergenskontoret arbeider det 22 personer. Kontoret presenterer seg selv som et flerfaglig planmiljø innen samfunnsplanlegging, utredning og prosjektering. Fagfolkene består av ingeniører, arkitekter, landskapsarkitekter og samfunnsvitere.

Kontoret har sitt primærrområde i Hordaland og på Vestlandet, og har både offentlige og private oppdragsgivere. Kontoret deler sine fagområder inn i tre hovedfelter: Areal- og byplanlegging, Vei, trafikk og kommunalteknikk og Utredninger/overordnet planlegging.

Rådgivergruppen AS Civitas

Rådgivergruppen AS Civitas er, som navnet forteller, organisert som et aksjeselskap. Firmaet består i dag av fjorten konsulenter med variert faglig, yrkes- og erfaringsmessig bakgrunn. Rådgivergruppen har sju sivilingeniører: seks av disse er utdannet ved NTH, den sjuende ved Herriot-Watt University i Skottland. Det er fem sivilarkitekter hvorav to er utdannet ved NTH, en kommer fra AHO og de siste to er utdannet ved hhv. Kingston upon Hull School of Architecture i Storbritannia og ETH i Zürich i Sveits. De siste to er utdannet som hhv. Town and Country Planner (BA Hons.) ved Strathclyde University i Glasgow, Skottland og Cand. scient. fra Universitetet i Oslo (UiO).

Selskapet har egne vedtekter bestående av ni korte paragrafer. Av § 3 framgår det at selskapets aksjekapital skal være kr. 100.000 fordelt på 100 000 aksjer à kr. 1,00. Det heter videre, i § 7, at: ”Aksjenes omsettelighet skal være begrenset, slik at aksjene ikke kan selges, overdras eller pantsettes uten styrets samtykke. Ved enhver overdragelse av eiendomsrett til aksjer har de øvrige aksjonærene innløsningsrett i forhold til det antall aksjer de selv har i selskapet”.

Selskapets aksjonæroverenskomst består av utfyllende bestemmelser til vedtektene, likeledes i ni punkter. Pkt. 3 Partenes forhold til Selskapet leser vi som ”interne kjøreregler”. Her framkommer blant annet at ”Partene skal markedsføre seg gjennom Selskapet og arbeide for å skaffe oppdrag sammen”. [vår understrekning]. Og videre: ”Selskapet skal stå som oppdragstaker og utad være ansvarlig for de oppdrag som utføres. Innad i Selskapet bærer den enkelte part ansvaret for å gjennomføre de oppdrag som vedkommende påtar seg. Ved behov plikter den enkelte part å engasjere bistand fra de øvrige parter i utføringen av sine oppdrag før man eventuelt engasjerer ekstern bistand”. Det heter så at: ”Vederlagene for de oppdrag som blir utført, utfaktureres i Selskapets navn, men tilfaller den ansvarlige for utførelsen. Før oppgjør overføres, kan Selskapet kreve dekket sine eventuelle utlegg”. Helt til slutt i ”kjørereglene” er det tatt inn et par avsnitt som vi mener har særskilt relevans for vårt prosjekt, nemlig ”Partene plikter å unngå oppdrag som kan skade Civitas’ navn og rykte. Partene plikter å rette seg etter Selskapets til enhver tid gjeldende kontorrutiner og retningslinjer for kvalitetssikring”. Aksjonæroverenskomsten avsluttes med de daværende elleve partenes/aksjonærenes navn og signatur.

Oppsummeringsvis er det vårt inntrykk at Civitas har valgt en både fleksibel og robust organisasjonsform innenfor aksjeselskapsrammen. Vi tror det er riktig, som en av våre informanter fortalte, at Civitas antagelig er bedre i stand til å takle nedgangstider i konsulentmarkedet enn andre større og ”stivere” organiserte konsulentfirmaer. På den annen side er det et spørsmål om Civitas-modellen er den beste når/hvis markedet snur og det blir gode penger å tjene for konsulenter igjen slik at konsulentfirmaene kan skumme fløten av markedet: skaffe seg profitt og overskudd, som kan brukes til egenkapitaloppbygging og reserver som buffer mot nye nedgangstider.

Vi ser disse firmaene som representative for floraen av norske firmaer som arbeider med byutviklingsspørsmål. Det samme gjelder høyst sannsynlig også de konsulentene som utgjør våre informanter. Her er vi imidlertid noe mer i tvil siden våre sju konsulenter både alders- og kjønnsmessig neppe svarer til de aktuelle profiler for alle norske byutviklingskonsulenter. Våre informanter er alle menn og hovedtyngden av dem har passert sin 50-årsdag.

Representativitet i forhold til alle byutviklingskonsulenter har imidlertid ikke vært det viktigste for oss. Viktigere har det vært å snakke med toneangivende representanter for den aktørgruppen vi var interesserte i, om vedkommendes oppfatninger om konsulentrollen og konsulentenes betydning for byutviklingen.

Dette må vi da forutsette at vedkommende både er i stand til og villig til å gjøre på vegne av de han ”representerer”. Dette kan vi kalle å benytte seg av den såkalte ’VIP-metoden’, dvs. at vi spør toneangivende representanter for den aktørgruppa vi er interessert i. Ved å snakke med tilstrekkelig mange slike aktører, vil vi anta – med Bertaux⁵ slik han er omtalt i Brox 1989 – at vi vil kunne komme til et metningspunkt med hensyn til informasjon slik at ytterligere informanter ikke vil tilføre oss mer kunnskap om variasjon. Dette antallet informanter har vi imidlertid ikke hatt ressurser til å innlemme i vårt prosjekt.

Vi tror likevel at de vi har snakket med, gir et rimelig bra bilde av problemoppfatningen til godt etablerte konsulenter innen byutvikling. Vi vil bli overrasket om ikke en mer representativ undersøkelse vil vise noenlunde de samme resultater som de vi her presenterer.⁶

⁵ ’Bertaux-metoden’, er å betrakte som en ’effektiv’ framgangsmåte for å samle inn brukbare og pålitelige data. Bertaux er, ifølge Brox, en konsekvent strukturalist som mener at strukturtrekk bidrar til å kanalisere menneskers adferd og handlinger. Dette gjør at mennesker – som handler innenfor/under de samme strukturtrekk – tenderer til å handle/opptre ganske likt. En tilleggsbetingelse tror vi er/må være at de er noenlunde ’like’ på viktige kjennetegn, dvs. at de må tilhøre en noenlunde homogen gruppe, som f.eks. samfunns-/oppdragsforskere. Når en gransker skal ut å finne ut noe om et fenomen som tilfredsstillende en slik betingelse, og gjør det ved hjelp av intervjuer, inntreffer etterhvert en ’mettet’ situasjon. Det vil si at hvert nytt intervju gir stadig færre nye bidrag til virkelighetsforståelsen. Hvert nytt intervju blir i stadig økende grad en bekreftelse på det granskeren allerede hadde funnet ut. For å antyde omtrent hvor metningspunktet kan ligge, tar vi med følgende fra Brox’ bok (s. 94): *”It took us about 15 life stories of bakery workers to begin perceiving the saturation process; we did 15 more and confirmed it”*. Dette gjaldt for bakersvennene. For bakermesterne var det annerledes: *”With bakers it took longer, because the variety of trajectories is greater; it took at least 30 life stories, and we collected more than 60”*. Brox kommenterer på følgende måte: *”Jo mer de mulige karrierene spriker i forskjellige retninger, jo flere observasjoner og intervjuer må vi gjøre – eller skaffe oss data på annen måte, som i offentlige registre eller gjennom nøkkelinformanter [les: ’VIP-metoden’] – for å kunne si noe om i hvilke situasjoner folk forlater yrket, skaffer seg egne forretninger etc.”*. Bertaux brukte metoden innenfor den såkalte ”livsløpsanalysen”, og hans emne var utviklingen i bakerfaget og bakerbransjen i Frankrike.

⁶ Det viktigste begrepet er her ”godt etablerte” for vi har ingen representanter for de yngre, ganske nyetablerte byutviklingskonsulentene i vårt utvalg. Og like viktig er nok et begrep som mangler helt: Vi har heller ingen kvinnelige byutviklingskonsulenter med i utvalget.

Da arbeidet med undersøkelsen startet, hadde vi kontakt med nøkkelpersoner i de tre firmaene for å få oversikt over hvert firmas prosjektportefølje. Ut fra denne valgte vi et antall prosjekter som reflekterte de ulike temaer vi hadde intensjoner om å dekke. Dette førte oss til et antall konsulenter som var ledere for de utvalgte prosjektene⁷. Disse hadde vi innledende samtaler med for å få mer informasjon om prosjektene, og ikke minst for å få opplysninger om hvem som var deres kontaktpersoner hos oppdragsgiver. Disse bestillerne⁸ ble deretter intervjuet, før vi til slutt vendte tilbake til våre konsulenter for et avsluttende intervju. Dette, og intervjuet med den enkelte bestiller, ble gjennomført med støtte i intervjuguider⁹ som informantene hadde fått tilgang til før intervjuet fant sted. Intervjuene ble som regel foretatt på informantens arbeidssted, men noen ble også gjennomført som telefonintervju. Intervjuene tok som regel 1,5 til 2 timer. Vi var to fra prosjektet til stede ved de fleste av disse samtaler (en samtale og ett telefonintervju ble utført av en person, mens vi var alle tre til stede ved to av telefonintervjuene). Samtalene ble skrevet ned – referert – og de skriftlige referatene sendt de intervjuede til godkjenning. De aller fleste (ett unntak) har gitt aktiv tilbakemelding etter mottakelsen av referatene. Vi har også hatt tilgang til, og studert, store mengder dokumenter med tilknytning til de konkrete prosjektene.

Totalt har vi intervjuet sju konsulenter som er ansvarlige for i alt 13 prosjekter hos tolv bestillere. Ti av bestillerne er intervjuet, mens det av ulike årsaker ikke lot seg gjøre å få til intervju med to av dem¹⁰. Konsulentene er alle middelaldrende menn, arkitekter og ingeniører, som alle har en variert yrkeskarriere bak seg. De fleste av dem har arbeidserfaring fra både offentlig og privat virksomhet, og dette mener konsulentene selv har gitt dem nyttige kunnskaper når de skal ”manøvrere” i skjæringsfeltet mellom offentlige byråkrater og private eiendomsutviklere. Bestillerne er også – med ett unntak – arkitekter

⁷ Konsulentene som har vært informanter i prosjektet, er Lasse Bjerved, Hans Petter Duun, Ole Falk Frederiksen, Sverre Narvestad, Tom Potter, Arne Stølan og Ulf Tellefsen.

⁸ De intervjuede representanter for private bestillere er: Petter Neslein, Kristin Gustavsén/Torgeir Karlsen og Tor Birger Strøm. Representantene for de offentlige bestillerne som er intervjuet, er: Anders Arild, Eivind Hartmann, Ingrid Appelbom Karsten, Reidun deLange, Anne Marstein, Per Frøyland Pallesen og Magnus Vestrheim.

⁹ De to intervjuguidene er gjengitt i vedlegg 1.

¹⁰ En av bestillerne ville ikke la seg intervju, og grunnga dette med prioritering av sin tidsbruk, og at de aktuelle engasjementene lå noen år tilbake i tid. Den andre fikk vi av tidsmessige årsaker ikke intervjuet.

og ingeniører, men de har en jevnere fordeling mellom kjønnene. Fire av de i alt ti bestillerne vi har intervjuet, er kvinner. Det er også større aldersmessig spredning blant bestillerne enn blant konsulentene, men også blant bestillerne er det personer som har passert de femti som dominerer.

Fordelingen av bestillere etter plan-/prosjekttype er vist i Tabell 2.1, mens Tabell 2.2 viser en karakteristikk av våre konsulenter i forhold til de roller vi oppfatter de har spilt innenfor de aktuelle prosjektene.

Tabell 2.1 *Fordeling av intervjuede bestillere etter plan- / prosjektkategori*

	<i>Overordnede, samordnende planer</i>	<i>Planer for transformasjon av områder</i>	<i>Lokal utvikling og spesialutredninger</i>
<i>Offentlige bestillere</i>	Rogaland fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Oslo kommune		Bergen kommune Oslo kommune Hordaland fylkeskommune
<i>Private bestillere</i>		ROM Eiendomsutvikling as, Urban sjøfront, Pecunia AS	Pecunia AS

Tabell 2.2 *Konsulentene i undersøkelsen, etter rolle i ulike oppdrag¹¹*

Konsulent	Fagekspert/ utreder	Rådgiver/ 'sparringpartner'	Sekretær/ 'byråkrat'	Prosesspådriver/ 'aktivist'
1	(X?)	X		
2	X	X	X	X
3	X			
4	X			
5	X	(X?)	X	(X?)
6	X		X	
7	X			

¹¹ Dette er de prosjektene som våre konsulenter har arbeidet med:
OSLO: Bjørvika-prosjektet: Reguleringsplan; Bryn-området: Arealanalyse og trafikkutredning; Grorud stasjonsområde: Områdeprogram; Groruddalen: Samferdselsplan; Bedre byluft: Veileder
STAVANGER/ NORD-JÆREN: Paradis-området: Illustrasjonsplan
Urban sjøfront; Fylkesdelplan for samordnet areal- og transportplanlegging
BERGEN: Bybane; Bergensprogrammet; CO₂ i Bergen – klimahandlingsplan
Fylkesdelplan for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet, Byutviklingens transportvirkninger. De enkelte konsulentene har hatt fra ett til fem prosjekter representert i undersøkelsen.

3 Gjensyn med 1970-tallet – om den spede begynnelsen på en norsk storbypolitikk og om røttene til den ”senmoderne” byutviklingen

Året 1979 ble på mange måter byproblemenes og bypolitikkenes år i Norge. I februar dette året kom Storbyutvalgets innstilling: NOU 1979:5 ”Bypolitikk - struktur og økonomi for de store byene” og i august samme år kom den tilhørende St.meld. nr. 17 (1979-80): Bypolitikk. Grandeutvalgets arbeid med utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo var også kommet inn i en relativt konkret fase med forslag om navngitte, antatt utflyttingsbare institusjoner.¹²

Med denne stortingsmeldingen ble det satt en slags foreløpig tankestrek for den bypolitikktutforming som Arbeiderpartiet startet foran Stortingsvalget i 1973. En viktig del av DNA's tilbud til velgerne foran dette valget var et tidfestet 10 punkts program for utviklingen i hovedstadsområdet. Mange av disse punktene ble gjennomført, helt eller delvis, i de seks årene mellom vedtak av valgprogrammet og stortingsmeldingen. Dette gjaldt bl. a. lov om etableringskontroll, oppretting av Stor-Oslo Lokaltrafikk, nye lovregler og finansieringsordninger for byfornyelse, utflytting av statsinstitusjoner m.v. At disse tiltakene ikke viste seg å være tilstrekkelige, må det samme årets mange tetskrevne utredningssider kunne tas som et bevis på.

Erkjennelsen av storbyenes spesielle problemer hadde vokst fram gradvis i løpet av siste halvpart av 1970-årene. Mens siste del av

¹² NOU 1979:5: Bypolitikk - struktur og økonomi for de store byene. St. meld. nr. 17 (1979-80): Bypolitikk. Moen, Bjørn (1979): By og land – ikke lenger hand i hand? Sosialøkonomen nr. 9 1979, s. 8-9.

1960-tallet på mange måter sto i distriktpolitikkenes tegn, representerte inngangen til 1970-årene en slags forbløffelsens periode. Man fikk flere og flere signaler om at utviklingen i våre større byregioner ikke fulgte de tilvante og foreskrevne baner. Ekspansjonen i næringslivet uteble, flyttestrømmene endret retning og alderssammensetningen i storbyene begynte å minne om beskrivelsene av utkant-Norge fra 1960-årene.

Det viste seg etter hvert at denne utviklingen på ingen måte var et særnorsk fenomen. Den samme tendensen viste seg i de andre nordiske hovedstadsregionene, og i svært mange vesteuropeiske og nord-amerikanske storbyområder. Det faktum at denne utviklingsendringen syntes å ha intrådt omtrent samtidig i store deler av den vestlige verden, gjorde det vanskelig, og til dels umulig, å trekke på internasjonale erfaringer når det gjaldt årsaksfaktorer og mulige løsninger på "problemet". Den vante resepten med å vise til nasjoner og steder som det var "naturlig" å sammenlikne seg – Norge – med, eller som vanligvis lå 5-10-15 år "foran oss i utviklingen", var i dette tilfellet lite gangbar. Følgelig var det også en omfattende og vanskelig oppgave Storbyutvalget hadde stått overfor, selv om utvalgets mandat var nokså begrenset i forhold til de internasjonale strømninger som syntes å styre utviklingen også i våre norske "storbyer".

I utvalgets mandat lå bl.a.:

(...) å vurdere de påtrengende strukturelle og økonomiske problemer som Oslo og Bergen står overfor. Disse problemer må bl.a. ses i sammenheng med forholdene i andre større bykommuner. Utvalget bør i sitt arbeid gå nærmere inn på forholdet mellom bosettingsmønster og befolkningsutvikling på den ene side og inntektsgrunnlag og utgiftsbehov på den annen side. (...) Utvalget bør redegjøre for årsakene til at enkelte av de større byene synes å ha større strukturelle og økonomiske problemer enn før (...).

I overensstemmelse med dette ble størsteparten av utvalgets innstilling viet kommunal økonomi og strukturspørsmål i de større byene. Utvalget leverte fylldig dokumentasjon av situasjonen på en rekke delområder innenfor den kommunale beslutningsarena. Dette gjaldt bl.a. inntektsgrunnlag, driftsutgifter og overføringsordninger, arealsituasjon, boligbygging, byfornyelse og kollektivtransport. Utvalgets behandling av disse delområdene var utvilsomt en nyttig og grundig oversikt over problemfelter og aktuelle tiltak. Det må også sies at utvalget fant fram til brukbare virkemidler på enkelte av de

områdene som var særlig problemfylte i norske storbyer på den tiden. Utvalget foreslo bl.a. - og mange av forslagene ble siden fulgt opp i St.meld. nr.17 - at:

- det må utformes en klarere statlig politikk overfor byene
- boligbyggingen i de større byene må ligge på et høyt nivå i mange år framover
- veksten i antall arbeidsplasser i de større byene må dempes
- det legges vekt på en desentralisering av arbeidsplasser og funksjoner innen de større byene
- tempoet i byfornyelsen blir vesentlig høyere enn det som er tilfelle nå
- det blir satt i gang et omfattende prøveprosjekt for byfornyelse i de tre største byene

I Stortingsmelding nr 17: Bypolitikk som Stortinget behandlet samme år, ble disse forslagene bearbejdet videre og samlet i tre hovedgrupper av tiltak:

- mer effektive planleggingsformer i byregioner, herunder mer systematisk arbeid med formene for interkommunalt samarbeid
- bruk av statens og kommunenes virkemidler for å bedre balansen mellom boliger og arbeidsplasser i byområdene
- en rekke enkelttiltak for å bedre bolig- og nærmiljøforholdene i de eldre delene av byområdene, herunder byfornyelse, trafikksanering, parkeringsanlegg og kollektivtransport

Likevel var det, etter enkeltes mening (Moen 1979), berettiget å stille spørsmålet ”om disse tiltakene hver for seg og som ledd i en samlet politikk, vil være tilstrekkelige til å føre storbyensamfunnene over i en mindre bekymringsfull utvikling” enn den de så ut til å være på vei inn i. Storbyutvalget konstaterte nemlig selv at det på mange områder ikke var kommet så langt som ønskelig verken i klarlegging av faktiske forhold, av behovsvurderinger eller om virkninger av mulige tiltak. Utvalget anbefalte derfor en rekke nye utredningsoppgaver hvor de følgende temaene nok var de mest sentrale og krevende:

- byenes plass i samfunnssystemet
- hvordan ulike lokalfellesskap fungerer
- utbyggingskostnader for bysamfunn, og
- politisk/administrative styringssystemer i lokalforvaltningen

Men disse temaene ble bare i meget beskjeden grad ført videre i St.meld. nr. 17. I stedet foreslo regjeringen at det skulle opprettes et

interdepartementalt utvalg for bypolitikk underlagt det eksisterende interdepartementale samordningsutvalget for ressursforvaltning, miljøspørsmål og regional planlegging. I debatten var det flere som hevdet at det var mer enn tvilsomt om dette tiltaket ville sikre at slike problemfelter ville få en forsvarlig behandling. Ja, noen mente sogar at det var nettopp på disse områdene at det var mest fruktbart å lete etter de dypere årsakene til storbyenes strukturelle og økonomiske problemer.

At dette ikke skulle bli noen enkel oppgave, viste to av vedleggene til Storbyutvalgets innstilling med all mulig tydelighet. Her opplever vi noe som minner om en professoral frontkollisjon innen samfunnsgeografien. I et poengtert – til dels spissformulert - notat (Urbanisering og næringsutvikling i Norge i dette århundre) understreker professor Tor Fr. Rasmussen storbyenes utviklingspotensial og betydning for hele det norske samfunnets framtid. Professor Rasmussen mente at :

I politikken iver etter å støtte utkantdistriktene har man nesten tatt livet av høna som verper gulleggene eller suget kraften ut av den maskinisten som skal starte motoren, smøre hjulene og holde dem i gang. Fremtidens politikk vil måtte erkjenne at det er Oslo og de andre store byregioner som er de sterkeste drivkreftene i den økonomiske utvikling. Bare når næringslivet på disse steder trives og utvikler seg kan det bli et overskudd som kommer resten av landet til gode.

I det andre vedlegget (Levekår i storby) leverte professor Asbjørn Aase empirisk dokumentasjon fra Levekårsundersøkelsen som kastet nytt og skarpt lys over de levekår som storbyene byr mange grupper av sine innbyggere. Professor Aase hevdet at:

byen representerer en ressurskrevende form for omgivelse. Det er den samfunnstypen som står fjernest fra naturalsamfunnet. Produksjonslivet er basert på arbeidsdeling og spesialisering. Det er lite av frie eller rimelige goder, og få uformelle markeder. De som har lite å betale med, kan derfor få en vanskeligere tilværelse i byen enn i andre typer av omgivelser. (...). For det tredje, skjer det en markert sortering av mennesker med ulik bakgrunn til ulike typer av strøk av byen. Sorteringen skjer på basis av individenes og hushol-

denes ressurser. Storbyenes indre differensiering blir altså bestemt av innbyggernes ressurser.

Det store spørsmålet som 1970-tallets siste års utredninger om storbyenes problemer lot stå ubesvart tilbake, var nok dette: Var materiell vekst á la 1960-årene en nødvendig og tilstrekkelig forutsetning for å løse folks problemer både i våre storbyer og i resten av landet? Levekårsundersøkelsens resultater framsto på mange måter som en katalog over virkningene av nettopp det som hadde skjedd i denne perioden i norsk samfunnsliv.

4 By- og byplanpolitikk på 1980- og 90-tallet – politisk strid og paradigmeskifter underveis?

Så langt om bypolitikken på slutten av 1970-tallet. Siden har det, som vi vet, kommet flere utredninger om våre storbyer og flere stortingsmeldinger hvor skiftende regjeringer har forsøkt å lage nye grep og nye perspektiver på bypolitikken i Norge. Det viste seg forholdsvis raskt at det som internasjonalt ble kalt "the turnaround trend", og på norsk kanskje "tilbake til bygda" eller "det konsoliderte bosettingsmønsteret", ikke varte særlig ut over 1970-tallet. I Norge kan utviklingen i grove trekk føres tilbake til den uvanlig sterke veksten i kommune-Norge som oppgaven som velferdsstatens forlengede arm krevde – og som samtidig innebar kvinnenens første virkelige inntog på det regulerte, ordinære arbeidsmarkedet. I andre deler av den vestlige verden var nok forklaringene delvis andre.

Men vel så viktig som det ganske kortvarige blaffet av omvendte flyttestrømmer på 1970-tallet, skulle ideologiske strømninger vise seg å bli. 1980-tallet så flere utredninger og stortingsmeldinger som på ulike vis lanserte nye tiltak og prinsipper for offentlig planlegging. Klarest kom dette til uttrykk i den relativt langvarige, politiske striden om forslag til ny planlov og diverse forslag om endringer i plan- og bygningsloven.

Debatten gikk på flere plan og om flere tema, men det ble klarere og klarere at et syn på plan- og bygningsloven og praktiseringen av den som et virkemiddel preget av stivhet, byråkrati og vekstdemper vant

gradvis fram. Det hegemoniske synet fant sitt uttrykk i det såkalte Holt-utvalgets innstilling¹³.

Utvalget tok opp en rekke sider ved plan- og bygningslovgivningen som det vil føre for langt å redegjøre i detalj for her. Det vi vil trekke fram, er den vekt som utvalgets flertall la på slike forhold som:

- tilpasning av regelverk og forvaltning til et dynamisk samfunn hvor forutsetningene raskt endres
- rammestyrte planlegging og fleksible krav som grunnlag for lokal og aktuell prosjektilpasning og klarere funksjonsfordeling mellom plannivåer og beslutningstakere
- etablering av en forhandlingsånd i regelverket ved å stimulere til avtaleløsninger og smidigere samhandling ved bruk av høringer, forhandling og mekling
- friere utgangspunkt for fordeling av oppgaver som kan bidra til et godt samarbeidsklima og bedre utnytting av de samlede ressurser i privat og offentlig sektor

Utvalgets mindretall – en ”enslig svale” – dissenterte mot denne ideologiske snuoperasjonen ved blant annet å skrive: ”Jeg mener dette¹⁴ er nødvendig for at plan- og bygningsloven ikke skal bli oppfattet som en sektorlov for utbyggingsinteressene. Da vil den ha mistet sin troverdighet som den samordnende planleggingslov blant de andre sektorinteressene i samfunnet”.

¹³ NOU 1987:33 Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen. Universitetsforlaget A/S. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø.

¹⁴ Den ”enslige svalen” var Nils I. Korsvoll (som da var teknisk sjef i Suldal kommune og oppnevnt til utvalget av Miljøverndepartementet. Kilde: Rolf H. Jensen; pers. medd.) og med ”dette” refererer han til at flertallet foreslo å slå sammen eller integrere lovens plan- og byggesaksbehandlingsregler. Korsvoll foreslo å opprettholde det skillet som plan- og bygningsloven hittil hadde hatt. Korsvoll argumenterte for sitt syn på denne måten:

”De som mener at plan- og bygningsloven først og fremst skal være et hjelpemiddel og styringsredskap for den ønskede, *totale*, utvikling i samfunnet, ser det som viktig at planleggingsbestemmelsene er verdinøytrale og således har troverdighet hos alle sektorinteressene i samfunnet. Dette oppnås best ved å holde planleggingsbestemmelsene adskilt fra byggesaksreglene og aller helst i egen planlov”. Men, hevdet Korsvoll, ”De som mener at loven først og fremst skal betjene behovene til den fysiske utbygging i samfunnet, ser det naturlig å legge vekt på den fysiske planlegging etter loven og å integrere denne planleggingen mest mulig med byggesaksreglene. De andre sidene ved samfunnsutviklingen kan like godt ivaretas i andre lover, for eksempel kommunestyreloven”.

Så galt er det vel knapt gått. Men det kan ikke stikkes under en stol at ”jappetiden” og utviklingen utover 1990-tallet har ført utviklingen i en retning hvor det offentlige gradvis har mistet mer og mer av grepet om den overordnede planleggingen og styringen av byutviklingen. Både plan- og utbyggingsinitiativ er gradvis og ufortrødent glidd ut av det offentliges hender og over i de private. En studie foretatt for Planlovutvalget¹⁵ viser blant annet at i 1999 ble det utarbeidet 5,8 reguleringsplaner og 2,6 bebyggelsesplaner i gjennomsnitt pr. kommune i Norge (ekskl. Oslo). Antall slike planer som utarbeides (pr. år), øker med kommunestørrelsen og gjennomsnittet for kommuner med et innbyggertall på mellom 30.000 og 50.000 var 12 planer. Omkring en tiendedel – eller 43-44 kommuner – av kommunene vedtok mer enn ti planer i 1999. Oslo innrapporterte i 2000 til sammen 97 planer.

Den samme studien indikerer at i år 2000 og på landsbasis var 54 prosent av samtlige innsendte regulerings- og bebyggelsesplaner levert av private interesser og utbyggere. I Oslo var andelen hele 99 prosent, det vil si at 96 av de innrapporterte regulerings- og bebyggelsesplanene dette året var levert av private. I de andre delene av landet er det ganske store forskjeller mellom fylkene:

- Finnmark, Troms, Møre og Romsdal, Østfold, Sogn og Fjordane, Rogaland og Nordland ligger under landsgjennomsnittet (fra 24 til 53 prosent)
- Hordaland, Aust-Agder, Vest-Agder, Akershus, Vestfold og Telemark ligger på eller litt over gjennomsnittet (54 til 59 prosent), mens
- Hedmark, Oppland, Nord-Trøndelag, Buskerud og Sør-Trøndelag ligger til dels et godt stykke over Norges-gjennomsnittet (fra 60 til 74 prosent). Mens Oslo, som nevnt, ligger på hele 99 prosent

Planlovutvalget konstaterer at ”Kystfylkene fra Sogn og Fjordane og nordover, unntatt Trøndelag ligger lavere enn landsgjennomsnittet. (...) I de markerte innlandsfylkene på Østlandet (...) og Trøndelag

¹⁵ NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning. Statens forvaltningstjeneste; Informasjonsforvaltning. Oslo. Undersøkelsen som ble besvart av (bare) 182 kommuner (ca. 42 prosent), ble gjennomført av Norsk kommunalteknisk forening. Norsk kommunalteknisk forening/Markedsinfo. (2000): Kommunenes plankompetanse og ressursbruk.

ligger andelen over. Utover dette synes det ikke å være noen spesiell tendens i regionale forskjeller”.¹⁶

Av direkte relevans for vårt tema kan nevnes at Planlovutvalget refererer en såkalt ”kvalitativ undersøkelse”¹⁷ foretatt av Berit Nordahl i 2000. Nordahl har undersøkt fire ulike kommuner:

med et visst utbyggingspress og et visst omfang av private planer.

Nordahls studie viser bl.a. at (alle?/noen av?) de fire:

kommunene søker etter dokumenter som gjør det enklere å formidle hva kommunen ønsker og kan tillate i bestemte områder. Studien viser også at tidsbruken ikke bare avhenger av kommunens interne disponering, men er i like stor grad avhengig av at kommunikasjonen mellom kommune, utbygger og utbyggers konsulent flyter godt mellom alle ledd og at alle gjør en tilfredsstillende jobb. Kommunene gir uttrykk for at mye mangler her. Kommunene opplever at konsulentene ofte har lav planfaglig kapasitet [ikke kompetanse?] og at planarbeidet i en del tilfeller heller ikke er prioritert av utbygger”. [våre understrekinger og vårt spørsmål].

¹⁶ Utvalget viser til at Sør-Trøndelag ”topper” listen (Sør-Trøndelags 74 prosent bygger på data fra bare seks av fylkets 25 kommuner), og opplyser samtidig at Trondheim ikke er med i utvalget. Utvalget gjengir også en fordeling av private planforslag etter SSBs sju kommunetypegrupper, og skriver ”Det er ingen store avvik i forhold til landsgjennomsnittet for de sju gruppene. Oslo og en vesentlig del av de store kommunene er ikke med i utvalget. Gruppe 7 har derfor en lav andel [men likevel god svarprosent, jf. note 6] i tabellen. Likevel kan det synes som mindre sentrale kommuner [gruppe 4 og 6] har en lavere andel private planforslag enn sentrale kommuner. I enkelte områder/kommuner kan antallet private planforslag være høgt. I Grenlandsregionen viser registreringer at ca. 80 % av planforslagene er fremmet av private forslagsstillere (Bonnie-Svendson 2000). I resten av Telemark var private forslag ikke så vanlige, her var omtrent halvparten av planforslagene fremmet av private”. Dette utsagnet er det grunn til å stille et spørsmål ved siden Grenlandsregionen utgjør en relativt ”befolkningstung” del av Telemark og Norsk kommunalteknisk forenings studie ga Telemark en ”privat-prosent” på 59 prosent.

¹⁷ Nordahl, B. (2000): Private planer – offentlige utfordringer. Behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner. Byggforsk – prosjektrapport 290. NBI. Oslo.

Denne situasjonen – et høyt og økende (?) innslag av privat utarbeidede og innsendte planforslag - tror¹⁸ vi må være så å si den diametralt omvendte virkelighet i forhold til det vi var vant med i Norge for eksempel på 1970-tallet. Arge et al. (1976) skriver bl.a. (s. 36) at ”Gjennom sin betydelige medvirkning i generalplanarbeidet i mange kommuner har også de private konsulenter bidratt med oppfatninger og forventninger [til generalplanarbeidet]. I enkelte tilfeller er det vårt inntrykk at konsulentene har overført disse oppfatningene noe for mekanisk fra en kommune til en annen. I andre tilfeller har konsulentene brukt generalplanleggingen til oppbygging av egen fagkompetanse. I store trekk er det imidlertid vårt inntrykk at konsulentene på samme vis som utbyggingsavdelingene lojalt, ut fra hensynet til den endelige godkjenningen av planen, har forsøkt å følge opp intensjonene til departementet”.

Arge et al. drøfter (s. 54 – 69) bl.a. planleggingsoppgaver innenfor en kommunetypologi bestående av tre grove kommunegrupper:

- i) utkantkommuner, hvor ”utnyttelsen av arealer og eventuelle [NB! merk ”eventuelle”] tekniske anlegg tradisjonelt har vært lite rasjonell p.g.a. store avstander mellom bygningene, vil planleggingsoppgavene vesentlig kunne løses gjennom relativt enkle soneplaner eller reguleringsplaner for det enkelte sted, når behovet melder seg”
- ii) blandede by- og landbrukskommuner, hvor det først og fremst kan ”være behov for soneplaner med tanke på tettstedsutvidelse og avklaring av en del av disse konfliktforholdene, samt prioritering av utbyggingsrekkefølgen for de ulike boligfelt, slik at ikke regulering, grunnverv og utbygging stopper opp. Arbeidet med boligbyggeprogram er en viktig del av denne planleggingen. Fordeling av boligutbyggingen mellom de ulike tettstedsdannelser eller grender i i kommunen, kan ofte være et sentralt planleggings- og prioriteringsproblem”
- iii) press-kommuner, hvor ”forstadskommuner i sterk vekst [som regel vil ha] liten kapasitet i forhold til de planleggingsoppgaver kommunen står overfor”. Dessuten vil store barnekull og kostnader til daghjem og skoler gi forskyvninger mellom utgifter og inntekter som ”kan påføre kommunene

¹⁸ Vi skriver ”tror” fordi vi ikke har funnet særlig utsagnskraftige ”data” om situasjonen på 1970-tallet. Arge, N. et al. (sept. 1976): Erfaringer fra generalplanarbeidet – samlerapport. Kommentartutgave; Ikke offentlig, ikke til salgs. NIBR. Oslo gir riktignok enkelte opplysninger til belysning av situasjonen.

store økonomiske belastninger og krever relativt grundig planlegging av totale utbyggingskostnader, utbyggingstakt og kommunale inntekter. Slik planlegging vil kunne gjøres som del av et langtidsbudsjett og eventuelt utbyggingsprogram for kommunen. For bykommunenes del vil planleggingskapasiteten som regel være relativt god. Den kommunale organisasjonen kan imidlertid etter hvert ha blitt så stor og oppdelt, at de interne koordineringer i seg selv skaper betydelige planleggingsoppgaver. Videre utbygging, drift og rasjonalisering av kommuneadministrasjonen, kan også representere vesentlige planleggingsoppgaver". I slike kommuner kan det også være at "I de sentrale byområder kan den gamle bebyggelsen ha behov for fornyelse gjennom sanering og/eller rehabilitering. For disse områder vil det imidlertid ofte mangle adekvate og gyldige reguleringsplaner eller annet tilstrekkelig plangrunnlag. Oppgavene kan også av andre grunner bli meget komplekse og gjennomføring av eventuelle sanerings/rehabiliteringsplaner kan ta svært lang tid"

Til slutt i denne situasjonsskissen av 1970-tallet tar vi med følgende historisk interessante passus (s. 104):

Tegnet med grove penselstrøk kan generalplanen nærmest sies å ha vært lansert som "en stor reguleringsplan" for hele kommunens område, og med alt hva dette i grunnen impliserer, både av klarhet i mål og kontroll over virkemidler.

Dette utsagnet er forsynt med en fotnote som vi mener fortjener heltekst-format i vår sammenheng fordi den forteller noe – eller rettere sagt en hel del – om de rådende oppfatninger om planlegging rundt midten av 1970-tallet:

Reguleringsplaner utarbeides for et avgrenset område hvor kommunen på forhånd har bestemt seg for hvilke formål det skal reguleres til. Reguleringsplanen er et juridisk dokument som når den er stadfestet binder arealbruken innenfor reguleringsområdet. Den virker bindende både på offentlige og private, går foran gamle planer og foran sektorplaner. Slike vedtak etter Bygningsloven går foran sektorlover. Kommunen har m.a.o full kontroll.

Vi synes også ”samlerapportens” sluttord fortjener oppmerksomhet fra en større lesekrets enn den som i sin tid ble den til del (?). Derfor dette:

Vi finner det naturlig å avslutte denne utredning med påstanden om at det vil være en stor fordel for det videre generalplanarbeid i Norge om generalplanleggingens tosidige funksjon ble allment akseptert [med dette mener Arge et al. generalplanens funksjon som hhv. ”Hjelp til selvhjelp” for kommunene og kommunene som ”Utførende organ for staten”]. En slik erkjennelse ville også kunne lette arbeidet med utvikling av retningslinjer og opplegg for den kommunale oversiktsplanlegging i årene framover. Generalplanleggingen er kommet for å bli. Men den må gis en mye mer variert form enn den ble gitt ved bygningslovens iverksettelse for ti år tilbake” [alle understrekinger er gjort av oss].

5 Byutvikling ved et sekelskifte – tunge trender, men ikke i Norge?

Men fortsatt er det nok slik at vi i Norge og norske byer ligger litt etter både ”land det er naturlig å sammenlikne seg med”, og byer som er både større enn våre hjemlige ”storbyer” og som ligger mer sentralt i de toneangivende globale finansielle sentra og andre noder i det som Manuel Castells omtaler som vår tids romlige økonomi: ”a space of flows”. Her mener internasjonale bygeografer og andre urban-teoretikere å finne spor av utviklingstrekk som det trolig er vanskelig å øyne i dagens norske ”storbyer”. Når vi har valgt å ta med en kort omtale av noen – etter noens mening – viktige trender som gjør seg gjeldende i noen av verdens storbyer, er det ikke fordi vi mener at denne beskrivelsen tegner et gyldig bilde av situasjonen i våre norske storbyer: Oslo, Bergen og Stavanger. For det gjør vi ikke.

Vi tar likevel med disse ”bildene” – korte riss som på ingen måte yter de siterte forfattere rettferdighet - for å antyde at noe kanskje er på gang også her – noe er i emning under de urbane overflatene – også i våre egne, perifert beliggende i forhold til den store verden ute i Europa, og størrelsesmessig ganske ubetydelige, men likevel i norsk målestokk det nærmeste vi kommer ”storbyen” (Unnskyld Trondheim!). Kanskje ligger det tendenser og drivkrefter i – eller bak – disse ”bildene” som kan bli en del av virkeligheten også i våre norske storbyer. Hvem vet?

”It is hard to believe that David Harvey knew when he penned his now seminal paper for *Geografiska Annaler B* over a decade ago, on the transformation of urban governance in late capitalism, that it would become one of his most cited publications. For as Harvey himself noted back then, ‘an extensive literature ... exists dealing with how the new urban entrepreneurialism has moved center-stage in

urban policy formulation and urban growth strategies in the United States' (1989, 4)".¹⁹

På denne tiden var David Harvey etablert ved Johns Hopkins University og hadde startet feltarbeid i Baltimore. "The initial emergence of entrepreneurial urbanism rested on three claims over the changes underway in Baltimore (and beyond) (Harvey, 1989, 7): first,

1. that public-private partnerships were increasingly working alongside local governments in order to talk up and boost local economies; second
2. that practices and policies of public-private partnerships were entrepreneurial in so far as they were innovative in design and delivery and, third,
3. in and through entrepreneurial urbanism the emphasis was switching from an attention to territory – and associated housing, education and social policies – to a focusing on place – and on particular civic projects

In essence, what Harvey sought to do was to capture "the reorientation in attitudes to urban governance ... in the advanced capitalist countries (1989, 4)".

En annen som har arbeidet mye med lokal eller urban 'governance', er den britiske sosiologen Bob Jessop. "Building on the earlier work of others, Jessop (1997,1998) drew upon the French regulation approach, neo-Gramscian state theory and critical discourse analysis. Moving to a higher level of abstraction than that occupied by Harvey (1989) and concerned to assess whether the changes underway in urban governance corresponded to or conflicted with 'other changes in the organization and exercise of economic and political power' (Jessop 1997, 35), he set out two tendencies that he saw in the performance of contemporary urban economic and political development:

- The first has been the re-imagining of local economies, as those charged with their redevelopment set about imagining the city along a number of coordinates: cultural, economic, ethnic, political and so on. Urban leaders began to spend more time on place promotion, investing in new cultural projects and focusing on selling the city in terms of new life-styles and experiences. As part of this emphasis on re-imagining the city, a range of new policing strategies were introduced, in order that new users

¹⁹ Ward, Kevin (2003): Entrepreneurial urbanism, state restructuring and civilizing 'New' East Manchester. *Area* (2003) 35.2, 116 – 127.

of the city would work and play while remaining sheltered from those whose presence might disrupt this very carefully manufactured 'utopia' (MacLeod and Ward 2002)

- The second has been the emergence of networks and partnerships of unelected decision-makers that have replaced or circumvented the formal decisionmaking channels of local government, as part of a re-designing of the form and function of urban governance. Through a process of de-statization, activities performed by the state have been given over to private companies or to 'arms-length agencies'. What has emerged nationally, regionally and locally has been a highly fragmented policy sphere, where decisionmaking often now involves partnerships of partnerships"

Ward hevder så at i noen av arbeidene som har studert 'entreprenørmessig urbanisme' og 'den entreprenørinnstilte by', har vekten vært lagt på å vise hvordan staten (sentralmakten) nå spiller en annen og mer tilbaketrukket rolle innenfor politikkområdet byutvikling ("urban redevelopment") enn tidligere. Tendensen til og veksten i omfanget av involvering av næringslivstoppene ("business elites"), frivillige organisasjoner, lokale ledere ("community leaders") etc. tolkes som at dette finner sted i det ledige, politiske rom som skapes ved at staten trekker seg tilbake – eller helt ut.

Men slik er det vel ikke i Norge – ennå? – og slett ikke i Stavanger? Eller i Bergen? Men kanskje i Oslo?

På den annen side, Kevin Ward og de forfatterne han bygger sine resonnementer på, er ikke alene om å fremme slike og lignende tanker. Stephen Graham²⁰ argumenterer for at en nå kan skimte konturene av "a renewed physical, social, political and discursive salience to urban networked infrastructures". Under henvisning til 'globaliserings-retorikken', peker han på at visse brukergrupper som etterspør intense og raske lokale og globale forbindelser, begynner å bli svært opptatte av hvordan alle deres "networked urban infrastructures" er kopla sammen 'på utsiden av' av kloakkrøret, nettpluggen i kontakten på hjemmekontoret, strømledningen og TV-kabelen eller selve gata der de bor.

Det som dette fører til, hevder Graham, er framveksten av en ujevn utbredelse av det Graham kaller "premium networked spaces": nye

²⁰ Graham, S. (2000): Constructing Premium Network Spaces: Reflections on Infrastructure Networks and Contemporary Urban Development. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24.1, March 2000, pp. 183 – 200.

eller omskapt ("retrofitted") transport-, telekommunikasjons-, energi- og vanninfrastrukturanlegg som er skreddersydd spesielt for de behovene som mektige ("powerful") brukere og (bolig)områder har, og som "hopper over" eller går utenom mindre mektige brukergrupper og områder. Dette fører til det Graham kaller "økonomiske enklaver" innen storbyene, dvs. områder av byen som er 'selvforsynte' med helt private infrastrukturløsninger som helt og holdent er frikoplet fra de gammeldage, standardiserte offentlige løsningene.

Denne utviklingen på infrastrukturens side forsterkes, slik Graham beskriver situasjonen, av en parallell utviklingsprosess når det gjelder offentlig byplanlegging: forvitringen av ideene om en omfattende byplanlegging i tråd med Haussmanns tanker fra århundreskiftet mellom det nittende og det tjuende århundre. De haussmannske byplanideer som på mange måter gikk hånd i hanske med ideene om offentlige, standardiserte infrastrukturløsninger, har hatt vanskelig for å stå imot presset fra en liberalisert økonomi drevet fram av kraftige strømninger av kapital, teknologi og informasjon. Byplanleggingen i tradisjonell forstand har mistet mye av – om ikke all – sin tidligere legitimitet, hevder Graham. "As a result, urban planning now tends to centre on projects rather than comprehensive and strategic plans, on getting other agencies to deliver required urban services or infrastructures, and on pragmatic attempts to address perceived local problems rather than utopian or visionary frameworks for re-engineering metropolitan regions according to idealized blueprints of desired urban forms".

Dette (paradigme)skiftet har, sammen med den offentlige tilbaketrekkingen som har funnet sted ved bl.a. privatisering og/eller liberalisering og konkurranseutsetting av utbygging og drift av infrastrukturen, bidratt til framveksten av fragmenterte eller "oppflis" modeller for infrastrukturutbygging. Hevder Graham. Med henvisning til Filion²¹ og Knox²² viser han til at byplanleggerne selv "har utviklet en økende skepsis til stor-skala infrastruktur-prosjekter", og byplanlegging har i mange tilfeller blitt til en virksomhet som er "fragmented, pragmatically tuned to economic and political constraints and oriented toward stability rather than being committed to change through comprehensive plans. It became increasingly geared to the needs of producers and the wants of consumers and less

²¹ Filion, P. (1996): Metropolitan planning objectives and implementation constraints: planning in a post-Fordist and postmodern age. *Environment and Planning A* 28, pp. 1637-60.

²² Knox, P. (1993) (ed.): *The restless urban landscape*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.

concerned with overarching notions of rationality or criteria of public goods. The outcome has been a disorganised approach that has led to a collage of highly differentiated spaces and settings (Knox, 1993: 12)".

Det aller meste av Grahams – og de sekundærkilder han bygger på – "data" eller eksempler er hentet fra byområder som er av en helt annen skala enn de vi har hentet vår empiri fra i dette prosjektet²³. Det er derfor knapt å vente at de fenomenene Graham beskriver – som reelt eksisterende og relativt utbredte –, skal være særlig framtreddende eller tydelige i våre norske "storbyer". Vi mener likevel at enkelte trekk er gjenkjennbare også i en norsk kontekst, og da tenker vi særlig på tre forhold:

- I. den overordnede og samordnende, offentlige planleggingens retrett som hegemonisk planleggingsideologi
- II. den tiltakende fokuseringen på mer eller mindre frittstående 'prosjektplaner' som fremmes av private interessenter og utbyggere uavhengig av hverandre
- III. den raske utviklingen i bruken av såkalte 'utbyggingsavtaler' hvor utbygging og drift av infrastruktur – som tidligere som en selvfølge ble finansiert over felles, offentlige budsjetter – forhåndsfinansieres av utbygger hvoretter kostnadene veltes over på de framtidige beboere i det enkelte utbyggingsområde

Ennå er det nok langt igjen før utviklingen i Oslo, Bergen og Stavanger antar karakter av det som skjer her og der i de 'globale byene'. Kanskje når heller ikke disse trendene Norge før de er blitt avlegs ute i den store verden. Det kan ha sine fordeler å være en norsk 'storby' på grensen til den ytterste, nordlige periferi i Europa. For, som Nigel Thrift²⁴ påpeker (riktignok i en annen sammenheng): "Business schools, management consultants and management gurus: these three (intersecting) institutions are responsible for producing the bulk of management knowledge. The knowledge itself chiefly comes in the form of a succession of 'business fads' (Lorenz 1989), of which there have now been a remarkable number. Between 1950 and 1988, for example, Pascale (1991) notes 26 major ones."²⁵ Certainly the roll

²³ Eksemplene er hentet fra det som går under betegnelsen 'global cities' som New York, London og Tokyo; fra Mumbai (Bombay), Istanbul, Jakarta, Manila, Shanghai, Singapore, São Paulo, San Fransico, Phoenix, San Diego, Toronto, Melbourne

²⁴ Thrift, N. (1997): The Rise of Soft Capitalism. Cultural Values, Vol. 1, No. 1, pp. 29-57.

²⁵ Thrift viser til at "'new' management"-retningen først grep om seg fra begynnelsen av 1960-tallet. Dette blir jo ikke så mye som en 'fad' i året, men

call includes quality circles, the paperless office, the factory of the future, intrapreneurship, brands, strategic alliances, globalization, business process re-engineering (including 'core competences'), employability and more recently, nascent fads and fashions like organisational agility, the accelerating organisation (Maria and Scott-Morgan 1996), complexity theory, and even actor-network theory”.

Men trygge kan vi knapt være, for investeringer i den typen infrastruktur som Graham beskjeftiger seg med, er nok vesentlig varigere enn de 'siste skrik'-pregede ideene som management guruene produserer på rekke og rad.

det blir mer enn en halv! ”Fad; *n*: fanciful fashion, interest, preference, enthusiasm, unlikely to last” [uthevet av oss]; *the latest fad*: ”siste skrik”.

DEL II:

Drøfting av 9 teser om
oppfatninger, roller og adferd
innen byutvikling

6 Innledning

Det er flere grunner til at vi har valgt å presentere resultatene fra prosjektet vårt i ”teseform”, dvs. drøftinger av sentrale problemstillinger og funn i forhold til en serie påstander. En årsak er at noen av dem er spissformuleringer av emner som vi tok opp i prosjektskissen i sin tid. Dette gjelder for eksempel tesene en, to, fire og seks som kan tilbakeføres direkte til hva vi beskrev som sentrale spørsmål og temaer i prosjektsøknaden:

- Konsulentenes relasjon til bestilleren antok vi kunne ta ulike former. Konsulentene kan bli kontraktfestet til å utføre et nærmere definert utredningsoppdrag, de kan bli engasjert som sekretær/sekretariat for et politisk utvalg eller et annet organ som har som mandat å avklare et eller annet spørsmål, eller de kan kontraktfestes til løpende rådgivning
- Bruken av de utredninger som konsulentbedriftene produserer, kan anta i det minste tre former: instrumentell, strategisk og symbolsk. Instrumentell bruk mente vi innebar at kunnskapsproduksjonen er reelt problemløsende. ”Kunnskap er makt”-antagelsen gir uttrykk for den grunnleggende instrumentelle forståelsen av bruk av kunnskap. Strategisk bruk av produsert kunnskap innebærer derimot ikke nødvendigvis at det egentlige problem løses. Den bestilte utredning – for eksempel utredning av et kollektivtransportalternativ i forbindelse med konsekvensutredning av et vegtiltak – blir en legitimerende pliktøvelse. Symbolsk kunnskapsbruk knyttet vi til det faktum at ikke all virksomhet nødvendigvis er rettet mot problemløsning og beslutningstaking. I sosiale systemer finnes også rituelle spill hvor deltakerne hevder sin status og der normer og konvensjoner vedlikeholdes og utvikles. Det kan være like viktig å skape inntrykk av å være handlingsorientert som å ta avgjørelser
- Samhandlingsforhold av ’principal-agent’-typen rommer problemer knyttet til at det er informasjonsasymmetri mellom

partene. Det er dette forholdet som i bunn og grunn er basis for konsulentvirksomheten. Oppdragsgiver/bestiller mangler innsikt eller kompetanse på det aktuelle saksfeltet eller kapasitet til å løse oppgaven med egne ressurser er begrenset. Prinsippal-agent-perspektivet bidrar til å rette oppmerksomheten mot to hovedtyper problemer:

- i) agenten vil som regel være i besittelse av en viss mengde relevant kunnskap som bestiller ikke vet om. Dette kan bidra til at maktforholdet mellom partene i praksis kan bli et annet enn det som er formalisert gjennom kontrakten som følger med kunnskapsbestillingen
 - ii) agenten kan i løpet av arbeidet med bestillingen gjøre ting som bestiller ikke vet om, og som kan ha virkninger som bestiller ikke kan bedømme
- Rammebetingelsene for konsulentene gis ofte gjennom anbudsinnbydelse og senere forhandlinger. I diskusjoner med konsulenter om kvalitet på oppdragsprodukter, framheves ofte de økonomiske rammer som viktig (unnskyldende) forklaring på eventuelt manglende kvalitet på det arbeidet som er gjort. Vi antok at ulike typer kontraktssituasjoner vil gi varierende arbeidsbetingelser, og at de tilhørende produktene også vil være ulike. Vi hadde erfaringer fra to nylig gjennomførte prosjekter hvor studier av et antall konsulentarbeider inngikk som del av det empiriske arbeidet. En påstand det var fristende å komme med etter gjennomgangen av dette materialet, var at det produseres mange middelmådige utredninger i norske konsulentbedrifter. Denne påstanden ville vi gjerne underbygge, eller gjendrive, ved å undersøke et utvalg av arbeider produsert de senere årene (for eksempel 1995 – 2000) av medarbeidere i noen sentrale konsulentbedrifter

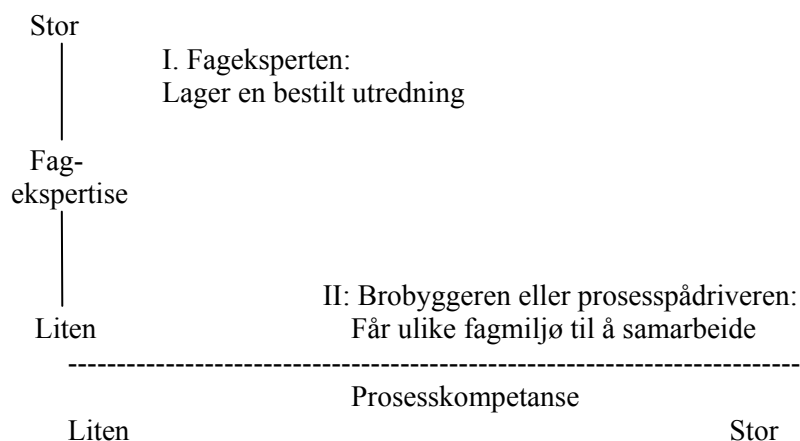
De øvrige fem tesene har kommet til under arbeidets gang. De har utkrySTALLISERT seg etterhvert som våre samtaler med konsulenter og bestillere skred fram, og vi fikk flere og flere og bedre og bedre inntrykk og data om viktige sider ved konsulentvirksomheten og om forholdet mellom ulike bestillere og de konsulenter de har benyttet seg av. Disse tesene: to, fem, sju, åtte og ni er formulert på en slik måte at det ikke skulle være nødvendig med noen videre begrunnelse. Vi kan bare si at de representerer observasjoner, ”data” og resultater som har oppstått under våre forsøk på å trenge inn i prosjektets substans: byutviklingskonsulentenes hverdag eller virkelighet. De er følgelig å karakterisere som empirinære.

6.1 Tese 1: Byutviklingskonsulenten er en person som tilkalles for å utføre oppdrag som krever særskilt fagekspertise

Ofte har en konsulents kompetanse blitt knyttet til faglig ekspertise forbundet med formell erfaringsbakgrunn og utdanning. Når konsulenter presenterer seg selv i formelle sammenhenger, er det gjerne slike kriterier som framheves. Norconsult presenterer for eksempel seg selv som et selskap med et stort ”antall seniorrådgivere som representerer landets fremste ekspertise innen sine forretningsområder”. Asplan Viak-selskapene ”utvikler og benytter metoder og prosesser som integrerer økonomiske, sosiale og tekniske hensyn”. Firmaene understreker med andre ord sin kompetanse på særskilte områder.

Tesen om konsulenten som fageekspert, står i motstrid til en annen rolle som ofte blir framhevet i studier av konsulentrollen, nemlig evnen til relasjonsbygging og dialog (se f.eks. Årdal 1995, Løfsgård 1999). Poulfelt (1982:19) er kanskje en av dem som går lengst i å framheve prosessuelle sider, når han hevder at: ”Det særprægede ved konsulenter er ikke spesielt deres ekspertise (for den er der så mange andre der har, jvf. ”at der er mere ekspertise end konsulenter”), men den funktion eller position de intager i rollen over for andre!”

Poulfelt legger altså på generelt grunnlag større vekt på konsulentens evne til å håndtere en prosess, enn vedkommendes faglige bakgrunn. I mange tilfeller kan den prosessuelle siden uten tvil ha stor betydning i konsulentoppdrag. Det betyr imidlertid ikke at byutviklingskonsulenten pr. definisjon alltid, eller som regel, har en slik rolle. Innenfor byutviklingen kan det tenkes at fagekspertise innen for eksempel tekniske problemstillinger, er det som etterspørres. Det er uansett ingen tvil om at det finnes nokså stor spennvidde i de rollene konsulentene kan tenkes å spille; det finnes en rekke typologier av konsulenter, som det kan sondres mellom. Innledningsvis vil vi likevel nøye oss med å peke på ytterpunktene for det området som etter vår mening avgrenser byutviklingskonsulentenes virkefelt. Vi tror disse ”grenseområdene” er spesielt interessante, og vi har valgt å definere disse to ulike rollene som henholdsvis fageekspert og prosessekspert. De to rolletypene er gjengitt i Figur 6.1.

Figur 6.1 *Kompetanse på prosess og fag; ulike konsulentroller*

Konsulenten som fagekspert (I) forutsetter at bestilleren har et klart definert oppdrag som skal utføres, men mangler selv fagkompetanse til å utføre oppdraget. I slike produktleveranser er evne til å levere høy faglig kvalitet kostnadseffektivt og til rett tid de viktigste egenskapene ved godt konsulentarbeid.

Konsulenten er brobygger eller prosesspådriver (II) når bestilleren i all hovedsak selv har den fagekspertise som er nødvendig, men ser for seg at den planleggingsprosessen som skal gjennomføres, vil gå i urent farvann. Konsulentens rolle blir først og fremst å manøvrere i dette farvannet – med andre ord å styre selve prosessen. I prosessarbeid er evne til å forstå behov, evne til kommunikasjon og i noen grad evne til kompetanseoverføring mellom deltagerne i prosessen viktig.

Våre intervjuer tyder på at det ikke er vanntette skott mellom de ulike konsulentrollene, men ofte understrekes konsulentens rolle som prosessdriver. Selv i utredninger der konsulenten i utgangspunktet ble leid inn for å utføre en avgrenset funksjon, som del av et fagsekretariat i en større utredning, ble etter hvert prosessrollen viktig. En oppdragsgiver formulerte det slik:

I sekretariatsgruppen var det veldig viktig å utvikle strategiske diskusjoner. Konsulenten ble gradvis en offisiell aktør i planprosessen. Prosessdelen ble gradvis viktigere

I et annet prosjekt, der konsulenten opprinnelig var plassert i en sekretærfunksjon, ble også prosessen viktig. Arbeidet hadde begynt

med 'blanke ark', og det ble utviklet en tenkning i løpet av utredningen som la viktige premisser for sluttproduktet. Konsulentens bidrag, bl.a. som tilrettelegger av prosessen, sto sentralt i arbeidet.

Enkelte av de svarene vi fikk fra konsulentene, tyder på at rollen som fagekspert ikke var den viktigste for den typen byutviklingsoppdrag de hadde:

Faglig dyktighet må selvsagt ligge i bunnen for det en gjør, men innenfor utredninger er det viktig at konsulentene mestrer å avgrense og definere oppgaven: finne ut hva som er sentralt og forutse hvilke spørsmål som kan dukke opp i løpet av prosessen

Det å mestre prosessen – med de overraskelser den kan romme – så flere av konsulentene som minst like viktig som faglig dyktighet. En av de andre vi intervjuet, understreket det prosessuelle enda sterkere:

Konsulentene med stor K klarer å besvare oppgaven optimalt, ikke nødvendigvis fordi han personlig sitter inne med all relevant fagkunnskap/ekspertise, men fordi han kan sette sammen et godt team, der folk kan gjøre det de er gode på

For denne konsulenten er altså selve teambyggingen det sentrale – fagkunnskap og ekspertise på ett fagområde - kommer i annen rekke. Selv om det finnes nyanser i betoningen av prosessegenskapene, legger alle konsulentene vekt på det samarbeidsklimaet som bør etableres. Det er imidlertid interessant å konstatere at oppdragsgiverne/bestillerne ikke i samme grad framhevet de prosessuelle egenskapene. Blant bestillerne – og da særlig de fra offentlig sektor - ble både kapasitetsmangel og mangel på avgrenset fagkompetanse anført som grunner for å tilkalle konsulenter. Det er heller ikke tvil om at konsulenter har blitt leid inn for å utføre rene kapasitetsutvidelsesoppdrag. I slike tilfeller kan det være snakk om avansert saksbehandling innenfor de rammene bestiller setter. En konsulent formulerte det slik:

I slike saker er du som konsulent vesentlig mer bundet enn i kompetansesaker. Det er etatens tankegang og prioriteringer som må ligge til grunn for det du gjør

Det er likevel vårt inntrykk at slike rene kapasitetsutvidinger ved hjelp av innleide konsulenter er unntak. Selv bestillere som sterkt betonte at de hyrte inn konsulenter på grunn av liten kapasitet internt, kom fort inn på prosesskriterier når de skulle framheve den "gode" konsulent. Vedkommende må ha evne til kommunikasjon og formidling:

Evne til ydmykhet er en viktig egenskap som en knapt kan overvurdere betydningen av

En av de bestillerne som sterkest betonte at konsulenter ble hyret inn på grunn av kapasitetsmangel internt, framhevet senere i samtalen at viktige egenskaper for en konsulent bl.a. var å kunne gjøre ting forståelig for andre, kunne/ville kommunisere godt med oppdragsgiver, og kunne skille mellom det viktige og det uvesentlige. Prosessuelle egenskaper synes med andre ord å være sentrale også for bestillere som i utgangspunktet hevder at motivasjonen for å hyre inn byutviklingskonsulenter var kapasitetsmangel i egen organisasjon. Oppdragsgiverne synes å ha en klar forventning om at konsulentene ikke skal ha et snevert utredningsperspektiv – eller som en formulerte det:

Vedkommende bør selvsagt bidra i prosessen, være med på å rettlede og bringe et arbeid i riktig retning. Det kan ofte være vanskelig å definere et sluttprodukt tidlig i en prosess. Veien blir til mens en går

Det betyr ikke at konsulentene bare blir hyret inn for å gi rene prosessbidrag. Vanligvis skal det leveres et produkt, og produktet krever at en har evne til å bidra faglig – men samtidig skal en altså ha evnen til å innarbeide andres synspunkter i sitt eget produkt.

En konsulent vi intervjuet, strukturerte arbeidsoppgavene ved hjelp av begrepsparene kapasitet/kompetanse og prosess/produkt. Kombinasjoner av disse begrepene karakteriserte oppdragene, samtidig som tyngdepunktet ville ligge ulikt i ulike oppdrag. Vedkommende karakteriserte sitt eget hovedbidrag som *"kompetanseinnsats i prosessorienterte engasjementer"*. Prosessene skulle som regel føre til produkter enten det dreide seg om reguleringsplaner eller rapporter. Imidlertid lå hovedtyngden av arbeidet i prosessdelen av oppdragene.

En av våre konsulenter definerte kort og konsist en konsulent som "bestillers redskap for problemløsning". Det er en definisjon som fanger inn det situasjonsbestemte ved den rollen som en konsulent trer inn i. Av og til kan jobben bestå i å lage en utredning "som står på egne bein", andre ganger kan oppdraget bestå i "løpende rådgivning" for en oppdragsgiver som vil ha "det og det gjort", dvs. som vet hvor hun vil, men er usikker på hvilken vei som fører raskest og mest smertefritt til målet.

Et konkret eksempel på det dynamiske i konsulentrollen kan vi hente fra ett av våre prosjekter: arbeidet med Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Dette var i utgangspunktet et arbeid av

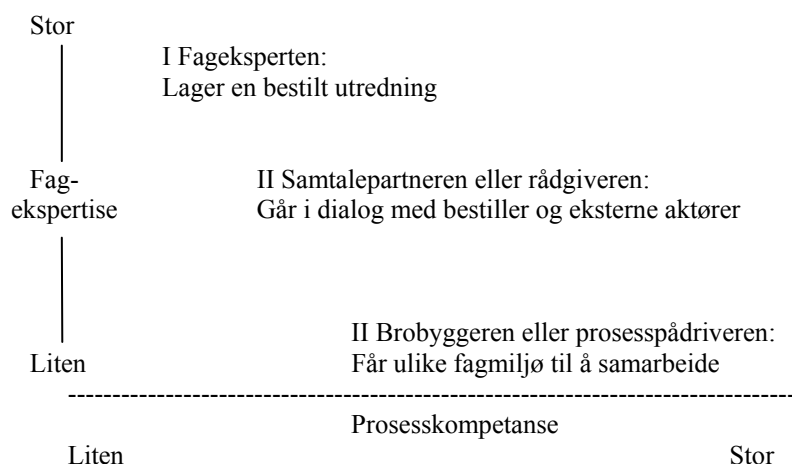
utredningskarakter, men fikk etter hvert også betydelige innslag av sekretariatsbistand. Slik bistand kan defineres som konsulentarbeid med sekretærkarakter, men det er også betydelige innslag av rådgivning.

En av bestillerne karakteriserte ulike konsulenter han hadde brukt, med betegnelsene *mauren*, *den reflekterte* og *pådriveren*. Dette er betegnelser som ligger nær opp til det som flere av våre konsulenter forteller om sine arbeidsoppgaver og –former. Vi ser det slik at den første og den tredje av disse karakteristikkene eller rollemodellene passer godt til de to vi har stilt opp i figur 6.1. Mauren er fageksperten: en person som går i dybden på en bestemt problemstilling, mens pådriveren er vår egen brobygger eller prosesspådriver: en person for hvem prosessen står i fokus. Den reflekterte finner også sin plass på aksene i figur 6.1: Dette er en person som både kan det som er nødvendig om sitt fag, og som dessuten kan inngå i dialog og prosesser. Vi har derfor justert figuren i tråd med den nye empirien og gitt plass til det vi kan kalle rådgiveren eller samtalepartneren. Denne konsulentrollen plasserer vi som det framgår av Figur 6.2, mellom de to andre rollene²⁶.

I hvert fall er det åpenbart slik om vi ser nærmere på hvordan bestilleren beskrev de tre:

- *mauren* er den arbeidsomme, den grundige som går dypt i materien, den som leverer gjennomarbeidede utredninger
- *den reflekterte* er den gode samtalepartneren, den som grubler, leter etter alternativer og reflekterer over disse - uten å føre grublingen så langt at vedkommende ikke er i stand til å foreslå løsninger, eller vise veien videre
- *pådriveren* ”som går gjennom veggen - om nødvendig”, men også av til ”over stokk og stein”, som er den flinke strategen (den som gjør overlegninger om at ”gjør vi slik, så skjer det og det”), den som har det entreprenørmessige i sin opptreden, den som får ting unna, er effektiv

²⁶ Kategorien sekretær, som vi hadde med i prosjektsøknaden og i oversikten over konsulenter i Del I, har vi ikke tatt med i denne figuren. Rollen som sekretær er like fullt omtalt i teksten over som en realitet for konsulenter.

Figur 6.2 *Justert virkelighet; tre rollemodeller*

Hvor godt stemmer vår utgangstese med den empiriske virkeligheten?

Et positivt svar – et ja – på dette spørsmålet står og faller med det begrepsinnhold som legges til grunn. Hvis vi med fagekspertise mener relativt snever, disiplinorientert kunnskap basert på universitets- eller høyskolestudier med påfølgende eksamen, så er sannhetsgehalten eller virkelighetsnærheten noe tvilsom. Vi har riktignok konsulenter i vårt utvalg som hovedsakelig blir engasjert på grunnlag av substans-ekspertise på visse problemområder, og de fleste av konsulentene har over tid oppdrag som krever slik ekspertise. Det er en slik definisjon som ligger til grunn for vårt begrep om ”fageksperten”.

Under arbeidet med vår empiri framsto det som klarere og klarere for oss at rollen som brobygger eller prosesspådriver også krever en form for ekspertise – en særegen kompetanse som ikke alle konsulenter har. Den er ikke like lett å presisere som fagekspert-rollen – noe som det refererte Poulfelt-sitatet innledningsvis viser. Etter hans mening synes det som om konsulentrollen er relasjonelt eller prosessuelt definert. Og det ser, i Poulfelts tankeverden, ikke ut som en konsulent trenger særlig mye substansiell kompetanse. Dette er etter vår erfaring en forkjært måte å definere denne konsulentrollen på. Konsulenten i rollen som brobygger eller prosesspådriver, dreier seg i stor grad om å bruke kunnskap, kjennskap, kompetanse og erfaring som noen konsulenter har ervervet seg gjennom hele sitt yrkesaktive liv. Det er en form for kunnskap som det ikke er så lett å sette ord på – den er av

det slaget som kalles 'tacit knowledge'²⁷, dvs. ukodifisert kunnskap som vanskelig lar seg overføre til andre på annen måte enn gjennom praksis og erfaring. Den har å gjøre med kunnskap om og kjennskap til tankegods og tankemodeller i offentlig så vel som privat virksomhet.

Vår utgangstese om at "byutviklingskonsulenten er en person som tilkalles for å utføre oppdrag som krever særskilt fagekspertise" fortjener å bli modifisert. Det må ligge en fagekspertise i bunnen, men svært ofte er konsulentens evne til å gi råd i prosesser - og ofte også føre prosessene framover - like viktig.

6.2 Tese 2: Bestillerne opptrer som rasjonelle²⁸ aktører – de har et problem og søker det rette redskapet for å løse det

Et viktig utgangspunkt for en forestilling om rasjonelle aktører er at det kun er individer som handler, og at individuelle preferanser og strategier har avgjørende betydning for beslutningers utfall. En viktig forutsetning er at aktørene vil forsøke å handle på bakgrunn av rasjonelle overveielser av ulike handlingsalternativer. Samtidig erkjennes det at den konteksten som beslutninger tas innenfor, i mange tilfeller er komplisert og uoversiktlig, slik at beslutninger ofte må tas under usikkerhet. Poenget er at aktørene vil velge det alternativ som de forventer i størst grad vil maksimere en eller annen nyttefunksjon, det vil si det som (de antar) sikrer dem best måloppnåelse.

Rasjonell aktør-perspektivet brukes ofte når interessen er konsentrert om å forstå og forklare utfallet av forhandlinger og interessekonflikter. Politikktutforming eller planlegging tolkes derfor ofte som en interessekamp mellom antatt rasjonelle aktører. Men planlegging og politisk kappestrid handler også mye om følelser, hjertesaker, steds-tilhørighet, brutte valgløfter og retorikk. Interessekonflikter, enten skillelinjene går mellom aktører innenfor det nasjonale plansystemet,

²⁷ Dette er en type kunnskap som gjerne knyttes til Michael Polanyi (1966), men slik vi beskriver den her, ligger den mye nærmere den vanlig brukte "vulgærdefinisjonen" av 'tacit knowledge' enn Polanyis begrep om 'tacit knowledge' som er mye mer komplekst.

²⁸ Vi bruker her begrepet 'rasjonell' i Webersk forstand: Zweck-Rationalität; formålsrettet adferd. Vi kunne for så vidt – som noen forfattere gjør – brukt begrepet 'instrumentell

mellom myndighetene og nasjonale interessegrupper eller mellom ulike stater, vil måtte løses gjennom forhandlinger som avgjør hvilke interesser som får gjennomslag til slutt. Interesseavveining og politikk betraktes i dette perspektivet som et "spill" hvor "spillernes" relative styrke bestemmer utfallet (Veggeland 2000).

Videre behandles aktørenes preferanser som eksogent gitt, dvs. at det i analysen ikke åpnes for at aktørene endrer preferanser underveis i prosessen. Dette er etter vårt syn en åpenbar svakhet ved perspektivet. Perspektivet tar ikke sikte på å forklare hva som er årsaken til at aktøren har en bestemt preferanse. Det er et aksiomatisk prinsipp at de vil handle på grunnlag av egeninteresser i den forstand at de forsøker å få oppfylt sine preferanser. Egeninteresser er bredt forstått som aktørens ønsker knyttet til et utfall, enten disse er rettet mot en selv, en bestemt gruppe eller en bestemt sak.

Bestillervirksomhet vil dermed bestå av strategiske handlinger der aktøren tar sikte på å styre utviklingen i bestemte retninger. Konsulentene betraktes som instrumenter for rasjonelle aktører som ønsker å oppnå bestemte mål. Konsulentene tillegges derfor ingen egenverdi utover det å fungere som mellomliggende variabel som kan begrense eller fremme visse typer atferd mer enn andre.

I analyser der rasjonell aktør-perspektivet anvendes, står dermed aktører styrt av klart definerte interesser sentralt. Kollektive aktører (som organisasjoner, kommuner, byplankontorer etc.) kan være analyseenheter, men det er da en implisitt forutsetning at disse handler på bakgrunn av en eller annen form for aggregering av individuelle preferanser. I vårt tilfelle betyr det at vi forventer at for eksempel våre offentlige bestillere handler på bakgrunn av et politisk flertallsvedtak, og at de private agerer på grunnlag av bedriftens policy. I studien av bestillere og konsulenter forventet vi at bestillerne har vært de sentrale drivkreftene, dvs. de som initierte de aktuelle prosjektene og oppdragene som våre konsulenter har arbeidet med.

Det finnes mange måter å engasjere konsulenter på. De to vanligste er å legge et arbeid eller oppdrag ut på anbud eller å rette en forespørsel direkte til en konsulent eller et konsulentfirma. I det siste tilfellet velger bestilleren personer eller konsulentbedrifter som en har kjennskap til gjennom tidligere bruk eller via omtale (her kan en enten la oppdraget gå direkte til "rette vedkommende" eller en lar flere av de en kjenner, konkurrere).

Offentlige bestillere må i de fleste tilfeller bruke den første framgangsmåten dersom arbeidet som skal utføres, er av et visst omfang. I privat sektor er dette ikke et krav, og her rekrutteres konsulenter i stor

grad direkte. Dette faktum kan åpne for at det er større åpning for rasjonalitet i valg av konsulent i det offentlige enn i det private. Anbud gir åpning for valg mellom sammenliknbare alternativer, mens valg av konsulent direkte kan åpne for rekruttering gjennom vane og bekjensheter, med de muligheter for suboptimalisering som ligger i dette.

Uansett om det kontraheres direkte eller etter anbud, ser det ut til at det bestillerne er ute etter, er å få tak i de rette personer heller enn spesielle firmaer. Det handler om at det en skal ha tak i, er kompetanse: en er ikke interessert i å drive opplæring. Følgelig kjøper bestiller arbeidstida til folk han eller hun kjenner som dyktige fra før, hun kjøper ikke konsulenttjenester på et firmas eventuelle renommé. Mange bestillere jobber i, med og gjennom prosjekter, og konsulenter hyres inn for å delta i disse. Derfor må konsulentene som brukes, ha en optimal blanding av høy faglig og sosial kompetanse.

De private bestillerne finner den nødvendige spisskompetansen via sine 'nettverk', gjennom de relasjoner som er opparbeidet gjennom årene og inntrykk som en har skaffet seg ved å delta i ulike former for offentlighet. Bestillere merker seg personer som har opptrådt på en interessant måte i møter av ulike slag: de kan ha sagt noe spennende eller uventet, eller rett og slett vist seg som gode prosessdrivere eller som kreative problemløserne.

Bestillerne mener at konsulentfirmaene håndterer ganske greit det forhold at oppdragsgiver ofte er på jakt etter en spesiell ansatt når en vil ha gjort en jobb. En framgangsmåte som benyttes, er å ta kontakt med vedkommende person for å forhøre seg om det er mulig for vedkommende å gjøre en bestemt jobb, for deretter å rette en henvendelse til firmaet.

Vi velger personer vi har gode erfaringer med fra tidligere. Vi velger person; retter forespørsel til den og den om vedkommende har mulighet til å gjøre en jobb på det aktuelle tidspunktet – og vi benytter firma lokalt, hvis kompetansen finnes der

Prioritering av personer og personer som en kjenner, representerer valg av det trygge. Bestilleren har opparbeidet kjennskap til et antall konsulenter som en med visshet vet at det er trygt å benytte fordi en vet *at* de leverer og *hva* de leverer. Dette ønsket om trygghet eller forutsigbarhet gjør at en går mer til noen konsulenter enn til andre. Men trygghet og forutsigbarhet er et tvetydig gode:

Det negative ved dette er at vi kan unngå positive overraskelser, nye vinklinger som kunne virke fornyende

En annen viktig innvending mot bestillernes personfokusering i jakten på konsulenten, er at det vanskeliggjør bygging av miljøer i konsulentfirmaene samt at det er vanskelig for de ferske å slippe til/inn. Det kan vel også være et incitament for noen til å forlate den organisatoriske enheten som en tilhører – konsulentfirmaet - og etablere eget (enmanns)firma. Løsningen på miljøbyggingsspørsmålet kan deretter bli firmakonstellasjoner som konsulentfellesskapet AS CIVITAS. Her har selvstendige næringsdrivende samlokalisert seg, og bestillerne opplever i liten grad CIVITAS som noe de forholder seg til. Det er enkeltpersoner som er deres kontakt, selv om kontrakten formelt er tegnet med CIVITAS:

Rådgivninggruppen AS Civitas er et konsulentfirma bare i navnet; de er et løst kopla kontorfellesskap som ramme rundt ”frittgående” enkeltkonsulenter

Civitas-konsulentene er i stor grad ’lone riders’, dvs. at de jobber for seg sjøl, og Civitas har et dårlig utviklet system for å ”løfte i flokk”, dvs. å hjelpe hverandre når en konsulent kommer i tidsknipe

Rasjonaliteten som tapes ved å prioritere det trygge, kan et stykke på veg forbedres ved at en lar flere av de konsulenter en kjenner og som en har hatt gode erfaringer med, konkurrere. En annen måte å få til noe mer enn det trygge på, er å invitere til parallelloppdrag – gjerne som små forprosjekter. En av våre bestillere eksemplifiserer det i retning av at et antall konsulenter (ofte 4-5) får en viss sum hver (20.000 til 50.000 kroner) for å skissere hvordan oppgaven bør gripes an, eller prosjektet legges opp. Anbudene til forprosjektet innholds- og kostnadsvurderes samt at det vurderes hvilke personer som – i anbudene - er tiltenkt å gjøre jobben. Det hender også at deler av anbudene fra ulike konsulenter prøves satt sammen til et samlet hovedprosjekt. Det må i tilfelle være opplyst ved anbudsinvitasjonen at så kan komme til å skje.

I første fase inviterte vi fem arkitekt-/planleggingskontorer med tilknytning til bydelen til å presentere for oss hvordan de hver for seg ville løse de oppgavene vi skisserte. Resultatet av dette første arbeidet var ”Urban Sjøfront Storhaug - visjon for sentrumsnær byomforming”

Det finnes også kreative bestillere som prøver å gå i kompaniskap med konsulentene ved å etablere spleiselag. Det er det i visse situasjoner mulig å få til. Først og fremst om begge parter er interessert i det som skal skje, men ut fra ulike utgangspunkter. Konsulenten for eventuelt å oppnå et prosjektoppdrag senere, bestilleren for å generere ressurser her og nå.

Noen konsulenter er villige til slik aktivitet. Kjennetegn ved slike konsulenter er først og fremst nygjerrighet, kreativitet og ønske om deltagelse i nyskaping. Det er naturligvis lettere å få til slik aktivitet når ordrebøkene ikke er altfor fulle

Bestillers overlegninger rundt kontrahering av konsulent er fra tid til annen også mer flerdimensjonal enn bare å skaffe en best mulig konsulent til det bestemte oppdraget. Først og fremst har vi registrert et ønske blant bestillerne om å utvikle mangfold i det lokale konsulentmarkedet. Bestillerne ser det som viktig med konkurranse i konsulentbransjen. Det er for det første viktig ut fra de fordeler en antar at et marked gir: skjerpet oppmerksomhet hos tilbyderne, krav om fornyelse for å henge med og også unngåelse av monopol-tendenser og de muligheter for uheldig prissetting som det kan medføre. Bestillerne prøver å utvikle mangfoldet ved å sette bort oppdrag til ulike lokale konsulentfirma, eller de går utenfor lokalområdet med anbudsinvitasjon og fra tid til annen også med oppdrag, men primært ønsker en å benytte lokale aktører. Det er ikke alltid at slike forsøk på å oppmuntre til mangfold gir hyggelige resultater.

Ønske om å oppmuntre til mangfold i konsulentmarkedet resulterte i ett tilfelle i at et oppdrag ble satt ut til et enpersonfirma (som tidligere ikke var benyttet). Det ble imidlertid ikke spesielt vellykket.

Vedkommende hadde tatt på seg for mye å gjøre slik at framdriften ble vanskelig, og vedkommende viste seg heller ikke å være faglig sterk nok

For offentlige bestillere er mangfold i markedet dessuten viktig for ikke å skulle bli oppfattet som bare tilhengere av å bruke helt spesielle firmaer. Dette tar vi som et uttrykk for vilje til å bryte ut av vanens makt.

Vi vil for eksempel ikke ha et Vestnorsk Plangruppestempel på oss. Vi vil ha vår integritet, og derfor velger vi også andre konsulenter

Også blant større entreprenørfirmaer er det de senere årene blitt mye mer vanlig med tilbud/priskonkurranse, selv om det her er vanligere at oppdragsgiver forhører seg hos to-tre aktuelle firmaer, og velger etter hvor kapasiteten med den ønskede kompetanse er til stede. En av våre konsulenter har registrert at bestillere ”fordeler litt på oppdragene mellom firmaene over tid”. Det foretas plassering av oppdrag til konsulenter som kanskje har litt slakk. Dermed kan en få det litt billigere. Dette er fordelaktig for bestiller dersom en anser kvaliteten for noenlunde likeverdig, og risikoen for å få utsettelse på leveringene er størst der hvor kapasitetsutnyttelsen på kontraheringstidspunktet er størst.

Alle bestillere viser til at konsulentbruk krever at bestiller spiller en aktiv oppfølgerrolle, men hyppighet, form og intensitet varierer med oppdragets art. Utredningsoppdraget følges ofte i liten grad opp underveis, og det er i stor grad opp til konsulenten å holde kontakten og forsikre seg om at han befinner seg på rett kurs. I rådgivningsoppdrag er kontakten tett, og tettere enn når konsulenten opptrer i prosessdriverrollen. I denne rollen har vi enda til eksempel på at oppdragsgiver har gitt konsulenten svært frie tøyler:

Vi gir våre konsulenter forskjellig armslag avhengig av situasjonen. I x-oppdraget har konsulenten fått delegert en del beslutningsmyndighet siden prosjektutviklingen var, og er, i en innledende fase hvor det gjelder å få avklart hvilke prosesser som skal gjennomføres, og hvilke rammer som skal legges for planleggings- og utbyggingsaktiviteten. Den relativt vidtgående delegering av ansvar til konsulenten er uvanlig. Prosjektet er i en tidlig fase. Det er langt fram til realisering. Det som illustreres nå, er ikke det som en gang vil bli bygd. Å gi en konsulent så frie hender er selvfølgelig betinget av at konsulenten nyter stor tillit

Bestillerne konstaterer i stor grad at de er tilfredse med de ytelser de får av konsulentene. I de tilfellene de ikke er fornøyde, bearbeides produktet av bestiller selv, eller en annen konsulent engasjeres. De vurderer det tydeligvis slik at det gir større utbytte å avslutte engasjementet og føre prosessen videre på andre måter enn ved pukke på sin rett og kreve levering i tråd med inngåtte kontrakter:

Konsulentene følges opp tett. Det sikrer at en får det som en ønsker, og med en framdrift som passer. Det hender likevel at en fra tid til annen (men sjelden) må avbryte oppdrag når vi ser at vi ikke kommer i mål; at

vi ikke får ønsket framdrift eller aner at vi ikke får det produkt vi ønsker

Men det finnes også unntak der konsulenter pålegges å arbeide for egen regning for å avslutte prosjektet slik at det blir i tråd med bestillers forventninger og forutsetninger da oppdraget ble inngått.

Det er forøvrig en svært tilfeldig praksis hva angår tilbakemeldinger om hvordan prosjektarbeidet har forløpt både fra bestiller til konsulent og fra konsulent til bestiller. De fleste vi har snakket med, understreker at dette kan og bør gjøres bedre, men de sier samtidig at siden kontakten underveis er så nær, vil det som regel være rimelig klart hvordan partene ser på hverandre, og på det arbeidet som er utført.

Verken konsulenten eller oppdragsgivere er flinke til å gi eksplisitt tilbakemelding. I de fleste tilfeller er det imidlertid så mye dialog underveis i prosjektene at vi vet hvor vi har hverandre. Personlig har jeg fått både ros og kjeft – det siste i hvert fall for nynorsken min en gang

En av konsulentene anså tilbakemeldingsrutiner som en svært viktig del av markedskontakten. Gjennom systematisk evalueringspraksis kan en for eksempel få klarlagt oppdragsgivers oppfatninger både om det arbeid som er utført, og om de bemanningsmessige disposisjoner som har vært foretatt. På denne måten kan også konsulentbedriften få beskjed om det er medarbeidere oppdragsgiver har et vanskelig forhold til.

Vi får sjelden slike beskjeder, men hvis vi er flinke til å evaluere, kan det skje. Vi skulle gjerne hatt flere av denne typen beskjeder, for det som vel ofte kan skje er at oppdragsgiverne heller går til andre firma, hvis de ikke er fornøyd med oss. Med store oppdragsgivere har vi imidlertid gjerne en årlig samtale. F.eks. hadde vi tidligere en slik årlig samtale med vegkontoret, som var en stor bestiller. I slike samtaler er det ikke det enkelte prosjekt som er interessant, men helheten av arbeidet som utføres i løpet av året, av firmaet, og den enkelte saksbehandler

Bestillernes forhold til konsulentenes produkter er eiendomsforvalterens. Alt etter situasjonen lar bestilleren det framgå hvem som har bidratt. I rene utredningsoppdrag hvor det ikke er spesielle grunner til at konsulentens navn ikke skal framgå, markeres det hvem som har stått for utredningsarbeidet eller vært med på å skaffe fram underlags-

materialet. I andre sammenhenger kan det være et ønske fra oppdragsgiver om å framstå som den som har produsert materialet. Da vil det ikke gå fram noe sted, ikke en gang i referanselisten hvem som har bistått. Et eksempel på dette er publikasjonen ”Vestlandet. Strategiske analyser for Nasjonal transportplan 2006 – 2015”. Dette er, etter bestillers opplysninger til oss, et ”lobbynotat”, og han sier om prosessen og produktet at:

En ansatt hos oss har styringen med prosessen, men produktet er helt avhengig av og preget av konsulentens innsats

Dette framgår imidlertid ingen steder i publikasjonen.²⁹

Vi har ikke maktet å arbeide nok med denne problemstillingen, men både i dette arbeidet og i tidligere prosjekter vi har gjennomført, har den varierende praksis med å kreditere den som krediteres skal, vakt vår interesse – og undring.³⁰

Hovedkonklusjoner – i korte trekk

Aaron Wildavsky (1979:404) er skeptisk til teorier eller perspektiver som bygger på en streng fortolkning av et rasjonell aktør- perspektiv. Han viser til at ”I have written this book to show that policy analysis is about learning what to like: analysis is less about the realization of preferences than about their transformation. This is my quarrel with the present paradigm of rationality: it accepts as immutable the very order of preferences it is our purpose to change, and it regards as perfectly plastic the recalcitrant resources that always limit their realization. Individual analysts, to be sure, may accept objectives as given, as not subject to modification by them at that time. But policy analysis as a social process of relating objectives to resources by interaction as well as by cogitation, constrained by dogma as well as criticized by scepticism, inevitably changes preferences as well as possibilities”.

Private bestillere velger konsulenter mer etter vane og basert på erfaring enn etter søking blant alle tilgjengelige alternativer. Bestillernes ønske om å forsikre seg mot den risiko det er ikke å kjenne den som rekrutteres, gjør også at de går til personer heller enn til firmaer. De synes å være svært erfaringsorienterte. Men vi har også

²⁹ Publikasjonen ”Vestlandspakken. Strategisk satsing på samferdselsutviklinga i Vest-Norge”, som Vestlandsaksjonen står bak, er et liknende eksempel.

³⁰ Det er på tide å følge denne undringen opp med en mindre, men mer systematisk undersøkelse.

sett at bestillere tar mer langsiktige hensyn, for eksempel når flere av dem gir uttrykk for at de ved valg av konsulent gjerne også legger vekt på utvikling av det lokale konsulentmarkedet.

Når det er sagt, må ikke bestillers avhengighetsforhold til bestemte konsulenter overdrives. Bestiller er opptatt av å få tak i ”den gode konsulenten (som) gjør den riktige jobben på en god måte til fastsatt tid innenfor de rammebetingelser som er satt”. Oppfølgingen av konsulentene underveis i arbeidet er også målrettet, og i avslutningen av oppdraget settes gjerne konsulenten til side om det passer seg slik for bestiller. Konsulenten er et instrument for bestiller, men blir det for sløvt (konsulenten ”skriver timer med gaffel” uten å få arbeidet ferdig i tide), for skarpt (konsulenten tar ikke styringssignaler, men pukker på sitt og viser til Åndsverkloven!³¹) eller det på annen måte ikke passer som virkemiddel på veien mot ønsket løsning, kutter bestiller båndene.

6.3 Tese 3: Bestillerne søker ”nikkere”³² - de vet hva de vil ha og velger konsulenter som ”snakker dem etter munnen”

Denne tesen tar utgangspunkt i en av våre konsulenters knappe, poengterte definisjon av hva en byutviklingskonsulent er: ”en konsulent er bestillers redskap for problemløsning”. Dette er en rent instrumentell rolleoppfatning som bl.a. innebærer at konsulenten på sett og vis må oppfattes som oppdragsgivers ”forlengede arm”. Tesen tar også utgangspunkt i det som en av våre konsulenter beskrev som et uheldig bestiller-konsulentforhold:

Bestiller spør konsulenten: ”Hvor mye er klokka?”

Byutviklingskonsulenten, svarer: ”Hvor mye vil du at den skal være?”³³

³¹ Se drøftingen av tese tre.

³² Dette bildet eller uttrykket viser til et underholdningsprogram som gikk på NRK TV en gang på 1980-tallet. Ordet er gått inn i det norske språket som betegnelse på ja-siere, personer som ikke tør å si nei eller som finner det hensiktsmessig å si ja til sine overordnede.

³³ En annen versjon av det samme er denne: A mathematician, an accountant and an economist apply for the same job. The interviewer calls in the mathematician and asks "What do two plus two equal?" The mathematician replies "Four." The interviewer asks "Four, exactly?" The mathematician

Men er det virkelig slik at bestillerne søker slik medgjørighet?

I møtet med en bestiller og et problemområde er konsulentens lydhørhet og evne til raskt å fange hva det er oppdragsgiver vil ha svar på, helt grunnleggende. Konsulenten må være lyttende for å få tak i hva oppdragsgiver vil, og utvikle saken ut fra dette. Men det er også svært viktig at dialogen holdes åpen under veis i arbeidet med prosjektet. Den dyktige konsulenten er den som ser hva som er de relevante faglige spørsmålene i prosessene, og som dessuten ser hva som er politisk relevant. Samtidig må konsulenten være innstilt på, og i stand til, å yte faglig motstand mot det program som er lagt for arbeidet. Bare gjennom motstand kan det utvikles ny innsikt. Konsulenter velges for at ideer skal kunne videreutvikles – i tillegg til at de engasjeres for å overkomme kapasitetsproblemer.

Det har slått oss som svært påfallende hvor viktige konsulentenes sosiale egenskaper er, ifølge våre informanter. Det er mulig at dette er spesielt viktig i byutviklingsprosjekter. I slike prosjekter er evne til kommunikasjon og formidling viktig. Arbeidet må utvikles i prosjekter og prosesser, og det må etableres kontakt med sentrale aktørgupper som politikere og offentlig ansatte byråkrater. Her er ydmykhet en viktig egenskap som en knapt kan overvurdere betydningen av. Det er vanskelig å nå fram dersom en som konsulent er av typen ”elefant i glassbutikk.”. Som en av våre bestillere uttrykte det: På en byggeplass kan det være påkrevet å ha evne til å sette foten ned for å få gjort noe, eller få fortgang i et arbeid. I politiske prosesser hjelper det lite å sette foten ned. Det viktige er å kunne opptre og oppføre seg som medlem av en gruppe.

En konsulent må være godt synlig, men ikke ta for stor plass

Sentrale spørsmål i den sammenheng er hvordan vedkommende vil kunne representere oppdragsgiver; vil han være lyttende, lydhør, fast og bestemt, nytenkende (entreprenør), vil han være til å stole på?

looks at the interviewer incredulously and says "Yes, four, exactly". Then the interviewer calls in the accountant and asks the same question "What do two plus two equal?" The accountant says "On average, four - give or take ten percent, but on average, four". Then the interviewer calls in the economist and poses the same question "What do two plus two equal?" The economist gets up, locks the door, closes the shade, sits down next to the interviewer and says "What do you want it to equal?"

En tredje variant er denne hentet fra “varselsskilt” nr. 6 på Richard H. Carsons Top 10 Clues that you need to hire a different planning consultant (Carson 1997). Den lyder slik: ”When discussing the budget for your project the consultant says, "I don't know, how much can you spend?"".

Positive svar må kunne gis på denne typen spørsmål for at det skal være aktuelt å hyre inn en spesiell person som konsulent.

I tillegg til at bestilleren må ha tillit til at konsulenten vil gjøre en god faglig jobb og at han kan håndtere de politiske prosessene, er det også viktig at konsulenten kan stille kritiske spørsmål til oppdragsgivers håndtering av ulike forhold. Bestillerne ser det ikke som tjenlig å omgi seg med ja-mennesker. Konsulenten bør kunne si til oppdragsgiveren: ”Stopp en halv, her må vi tenke oss nøye om”.

Men selv om bestiller setter pris på at konsulenter oppviser selvstendighet, og at de tar initiativ, er det viktig at initiativene presenteres tidlig slik at ideene kan drøftes før det legges ned mye arbeid til fånytt. Det at konsulenten etter en stund kommer tilbake og sier: ”Vi gjorde det heller slik”, slik en av våre bestillere forteller om, oppfattes ikke som spesielt positivt.

Konsulenten bør heller ikke være sta. En god konsulent må balansere godt mellom bestillers ønske om – en viss – faglig motstand og nødvendigheten av å ta vedtatte rammebetingelser som en del av oppdraget. Ikke alle de konsulenter som har vært brukt i løpet av arbeidet med for eksempel Bjørvika-prosjektet, har behersket denne balansegangen like godt. Han eller hun bør kunne ta signaler og innrette seg og arbeidet etter det:

Vi ble sinna da vi fikk presentert som sluttrapport et produkt som vi hadde avvist, eller hatt sterke innvendinger mot, i nest siste møte med konsulenten

En annen bestiller forteller en annen variant av stahet eller manglende evne til å inngå i den relasjonen som et oppdrag etablerer; historien om en konsulent som påberopte seg åndsverkloven da han ikke fikk det som han ville, eller møtte motbør på det han la fram.

Ytterligere krav til den gode konsulenten i byutviklingsspørsmål er at vedkommende er modig:

Konsulenten må tørre å se annet enn ferdigtråkkede stier, og gjerne prøve ut nye veier som kanskje kan føre raskere til målet. Dessuten bør vedkommende ha humoristisk sans og synes det er lystbetont å gjøre en jobb

Nevnes må også de selvfølgelige, men kanskje likevel så vanskelige, kravene til den gode konsulenten: evne til å holde avtalt framdrift og levere i forhold til avtale. Dessuten at det slett ikke er noe handikap

om konsulenten skriver godt norsk, og dersom det også skrives kort, er suksessen enda nærmere.

Våre bestillere er vare for signaler som tyder på at det økonomiske er viktigst for konsulenten: ”Folk med faglig integritet og styrke er det vi ønsker oss, ikke de som utvikler seg i retning av å bli forretningsfolk”. En av våre bestillere mener at jo større firmaet blir, dess mer blir den viktigste rettesnoren krav til avkastning. Fokuset på kvalitet kan bli svekket.

Det er grunnleggende at konsulentene skal fremme oppdragsgivers interesser. Men samtidig må også konsulenten avveie hva han gjør i et konkret oppdrag mot hva som lar seg forsvare i forhold til egen integritet. Konsulenten må bestrebe seg på å ivareta oppdragsgivers interesser i alle situasjoner, uten å gå på akkord med sin egen faglige samvittighet. Dette kan være krav som det kan være vanskelig å kombinere i enkelte situasjoner. Det kreves eksempelvis både lydhørhet og integritet samtidig. Det gjelder å ha fokus på oppdragsgivers behov, og å ha en så tett dialog med oppdragsgiver at du forstår hva han er på jakt etter. Innledningsvis må eksempelvis anbuds-dokumenter tydeliggjøres. Dessuten er det aldri økonomiske rammer til å gjøre alt som det kan være aktuelt å ta med for å belyse en problemstilling. Det må etableres en enighet om hva som er et minstemål for faglighet innenfor de aktuelle tids- og kostnadsrammer.

Det er viktig at produktet som konsulenten lager, er godt nok og tilfredsstillende for oppdragsgiver - ikke nødvendigvis best mulig – og at det leveres til avtalt tid og innenfor de rammer som er gitt

Hva som er ”godt nok” i hvert enkelt tilfelle, skapes i dialogen mellom bestiller og konsulent. Våre konsulenter er ganske samstemte om at en god bestiller er kompetent til å vurdere omfanget av det arbeidet som skal gjøres, både faglig og ressurs-/kostnadmessig, og er i stand til å kommunisere dette slik at det utvikles en felles forståelse av oppgaven så tidlig som mulig:

Tidlig dialog og avklaring er avgjørende for et godt forhold og for et godt resultat. Kvaliteten på bestiller avhenger ofte av kontekst og oppdragstype. Det går et klart skille mellom engangsbestillere (f.eks. en som bygger seg et næringsbygg – en gang, eller en masse-takseier som må utvide en gang for å drive i 10 år til og møter krav om KU) og bestillere som benytter konsulenter mer jevnlig. De førstnevnte kan være uvant med å benytte konsulenter, og relasjonen konsulent - bestiller

kan derfor bli mer utfordrende. Det tar lengre tid å komme til felles forståelse av hva som skal gjøres og hva det er mulig å få til gitt situasjon og tilgjengelige ressurser

Private oppdragsgivere er som regel lite profesjonelle på det byplanfaglige, mindre enn de offentlige bestillerne, mener en av de konsulentene vi hadde samtaler med. De er vanligvis mer avhengig av byutviklingskonsulenten i rådgiver-rollen enn det offentlige bestillere er.

Nær dialog og mulighetene for læring underveis blir dermed viktig. Lydhørheten må imidlertid kombineres med avstand, med ivaretagelse av egen integritet. Spørsmålet fra oppdragsgiver om ”Hvor mye er klokka?” bør ikke ha som svar fra konsulenten ”Hvor mye vil du at den skal være?”. Men hvor går grensen? En av våre konsulenter sa det slik:

En god konsulent gir oppdragsgiver relevante svar på oppdragsgivers utfordring. Relevante svar avhenger av oppdragets art, men forståelse for oppdragsgivers behov er en forutsetning for å tilføre verdi for oppdragsgiver

Det er ikke lett å avgjøre hva dette utsagnet er et uttrykk for? Lydhørhet eller integritet? Eller den perfekte kombinasjon av disse to hensynene: passe tilpassende samtidig som en også ivaretar sine faglige interesser. Det er – ikke overraskende – oppslutning blant konsulentene om at man bør stå for det man gjør, ikke la seg kjøpe eller pushe i ulike retninger avhengig av hvem det er som er oppdragsgiver. Konsulenten bør med andre ord ikke være kameleon, men gi de råd han til en hver tid finner å være de riktige. Og begrunnelsen er, slik en av våre konsulenter uttrykker det: ”De er ute etter våre genuine råd, enten de passer dem eller ikke”.

Vår tese tok utgangspunkt i et kjernepunkt i forholdet mellom konsulent og bestiller når det først er etablert, dvs. kontraktsfestet: konsulenten er ”kjøpt og betalt”. Dette faktum kan lett forlede en til å anta at konsulenten har å innrette seg etter det oppdragsgiver til enhver tid måtte kreve. I tråd med dette, for så vidt også i tråd med en hypotese om at konsulentene opptrer som rasjonelle, nyttemaksimerende individer, må konsulentene finne seg i å være ”nikkere”. Dette er den samme oppfatning av relasjonen som den Aaron Wildavsky (op. cit.) skildrer ved et sitat fra Johan Huizinga³⁴:

³⁴ Huizinga, J. (1970): Homo Ludens. Paladin. London.

”Lærestykket”³⁵ er en samtale mellom en eldre, vis munk – Nagasena – og en konge – Milinda - som regjerte i det enorme gresk-indiske imperiet i det første og andre århundret etter at vår tidsregning begynte (e. Kr.).

Kongen sier:

Høyt respekterte Nagasena, vil du samtale med meg?

Nagasena:

Det vil jeg dersom Deres Majestet vil tale med meg som vise menn snakker med hverandre, men hvis Deres Majestet snakker med meg som konger samtaler, så vil jeg ikke.

Hvordan samtaler så vise menn, høyt respekterte Nagasena?

Vise menn blir ikke sinte hvis de i samtalens løp blir drevet opp i et hjørne, det gjør konger.

Den virkeligheten vi har observert i denne undersøkelsen, passer utvilsomt best med den dialogformen som Nagasena foreskriver for samtaler mellom ”vise menn”. Det er bare unntaksvis at våre bestillere oppfører seg slik som den vise munken mener at ”konger samtaler”.

Bestillere søker ikke nikkere, men heller dialogpartnere og sterke medspillere. For det andre står konsulentene til enhver tid overfor valget mellom lydhørhet og egen integritet, noe som innebærer at den totale underkastelse eller oppgivelse av det en står for som fagperson ikke er en farbar vei for konsulenten.

6.4 Tese 4: Agenten tar ikke makta fra prinsipalen – kontakt viktigere enn kontrakt

Innledningsvis er det nødvendig med litt historikk for å anskueliggjøre hvor ”nyskapningen” den såkalte ”prinsipal-agent-teorien” innen statsvitenskapen har sine (ubeviste?) røtter.

³⁵ Ifølge Encyclopedia Britannica, Micropedia (bd. 8, s. 126) refererer dette til en serie dialoger hvor viktige spørsmål og dilemmaer innen buddhismen tas opp.

”P/a-teorien” har sine røtter i tidlig middelalder da handelsvirksomheten hadde fått et slikt omfang at de romerrettslige prinsipper måtte mykes opp og moderniseres.³⁶ Så tidlig som på 1200-tallet hadde lærde menn konstruert en type agentforhold – prokuratoren – som hadde til hensikt å løse ”representasjonsproblemet” i alle livets forhold – unntatt i juridiske spørsmål. Omtrent på samme tid ble doktrinen om prinsipal og agent utviklet i England. Utviklingen skjedde som en utvekst fra, eller en utvidelse av, herre – trelldoktrinen.

Innenfor jussen skapte man figurene ballivus og attornatus. Hans posisjon innen herrens hushold tillot ballivus å gjøre forretninger på sin herres vegne, en praksis som på mange måter ligner på Romerrettens prinsipp om at en slave kunne forplikte sin herre.

The law of agency governs the legal relationship in which one person (the agent) deals with another (third party) on behalf of still another (the principal). The competent agent is legally capable of acting for this principal vis-à-vis the third party. Thus, the process of concluding a contract through an agent involves a two-fold relationship. On the one hand, the law of agency is concerned with the external business relations of an economic unit and with the powers of the various representatives to affect the legal position of the principal. On the other hand, it rules the internal relationship between principal and agent as well, thereby imposing certain duties on the representative (diligence, accounting, good faith etc.). The two relationships need not be in full conformity. Thus, an agent’s effective powers in dealing with outsiders may extend to transactions that he is under a duty to his principal not to undertake, leading to a situation characterized as “apparent authority”. Agency is recognized in all modern legal systems as an indispensable part of the existing social order”³⁷

³⁶ Det følgende bygger i hovedsak på Encyclopedia Britannica Macropedia. bd. 15, s. 355 – 370: ”Business Law” [EB;Ma]. Men vi støtter oss også i noen grad på van Vliet, Willem (ed.) (1998): The Encyclopedia of Housing. SAGE Publications. Thousand Oaks, London, New Delhi, s. 455 – 464 m. fl. Dessuten har vi lest Jensen, Michael C. (1983): Organization Theory and Methodology. The Accounting Review, Vol. LVIII, No. 2, April 1983, pp. 319 – 339 med utbytte.

³⁷ Encyclopedia Britannica; Macropedia (bd. 15, s. 357f.)

I sin brede allminnelighet kan en agent sies å være en som representerer interessene til en annen person – prinsipalen – i samhandling (forretninger, forhandlinger, avtaler etc.) med en tredje part. Når agenten har en generell myndighet til å representere en prinsipal (dvs. på et bredt felt/saksområde), kalles forholdet et generelt agentur ("agency"). Når agentens plikter eller handlingsområde er spesifikt, og hvor agenten ikke kan inngå f.eks. bindende avtaler eller kontrakter på prinsipalens vegne kalles forholdet et begrenset, eller spesielt agentur.

Innenfor eiendomssektoren vil agenter som eiendomsmeglere og salgsrepresentanter (som har til oppgave å finne en villig/interessert kjøper, selger, husvert eller leietaker) bli karakterisert som spesialagenter.

Forholdet mellom prinsipal og agent kalles innen jussen for et tillitsforhold ("a fiduciary³⁸ relationship"), og forholdet bygger på at prinsipalen har tiltro til agenten og tillit til agentens fagkunnskap. I grove trekk kan en si at agenten skylder prinsipalen sju "dyder" eller tillitsplikter:

- **Lojalitet:** Agenten må alltid handle i tråd med prinsipalens interesser og aldri "mele sin egen kake" på noe vis
- **Lydighet:** Agenten må følge alle direktiver fra prinsipalen så sant de ligger innenfor lovens grenser
- **Åpenhet:** Agenten må opplyse prinsipalen om all relevant informasjon som kan ha en materiell effekt for prinsipalens interesser eller virksomhet
- **Konfidensialitet:** Agenten må holde tett om all informasjon som prinsipalen vil skal være hemmelig, eller som – hvis avslørt – ville kunne svekke prinsipalens forhandlingsposisjon
- **Dokumentasjon:** Agenten må kunne redegjøre for alle de av prinsipalens finans- eller eiendomsverdier som han har (hatt) hånd om
- **Rimelig dyktighet og omsorg:** Agenten må utøve sin virksomhet med den nødvendige dyktighet og omtanke når han handler på vegne av prinsipalen
- **Flittighet:** Agenten må aktivt og omhyggelig ivareta prinsipalens viktigste interesser under utøvelsen av det som er agenturets formål

³⁸ Jf. den noe alderdommelige frasen om å ha, eller ikke ha, "fidus" til en person eller en persons utsagn.

'Prinsipal-agent-teori' ('agency theory') er i følge omtalen av denne i Statsvitenskapelig leksikon³⁹ betegnelsen på et analytisk perspektiv eller en tilnæringsmåte, mer enn en enhetlig teori. Siktemålet er å bidra til en generell forståelse av autoritetsforhold, og "perspektivet har et vidt anvendelsesområde innen økonomi, organisasjonsteori og statsvitenskap", hevdes det. Selv om prinsipal-agent-tilnærmingen, ifølge leksikonet, i hovedsak er utviklet fra 1970-tallet av, finnes det tidligere analyser som benytter seg av et tilsvarende perspektiv. Det vises her til Robert Michels kjente tese om "oligarkiets jernlov".

I en del situasjoner vil individer så vel som kollektiver ha vanskeligheter med å handle eller treffe beslutninger selv. Det kan ha bakgrunn i manglende innsikt eller kompetanse på det aktuelle området, eller i at ens ressurser eller kapasitet er (for) begrenset. "Problemet kan imidlertid løses ved å etablere et autoritetsforhold (dvs. via delegasjon); aktøren som vil ha utført en oppgave - prinsipalen - kan knytte til seg en eller flere agenter for å utføre den". En agent handler da på prinsipalens vegne, og med delegert autoritet. Leksikonet nevner at "forholdet pasient - lege og klient - advokat har en slik karakter, der sistnevnte forventes å ivareta førstnevntes interesser (idet [les: fordi] førstnevnte - pasienten/klienten - i begge tilfeller mangler nødvendig kompetanse)".

Delegasjon av autoritet til en agent kan imidlertid føre med seg en del vanskeligheter. Agenten har ikke nødvendigvis preferanser som er identiske med prinsipalens: "i større eller mindre grad kan det dermed forekomme interessemotsetninger mellom prinsipal og agent. Slike ting som agentens (virkelige) preferanser, motiver, personlige egenskaper, innsatsvilje og engasjement er noe prinsipalen ikke vil kunne observere; det er privat informasjon".

Det finnes, ifølge leksikonet, to hovedtyper av agentproblemer ("agency problems"), og begge er knyttet til informasjonsasymmetrier mellom prinsipal og agent. "For det første kjennetegnes alle prinsipal-agent-relasjoner av skjult kunnskap, idet agenten alltid vil ha relevant informasjon som prinsipalen mangler". Noe informasjon er kanskje ikke tilgjengelig i det hele tatt (f.eks. privat informasjon om preferanser), og noe vil det være for kostbart for prinsipalen å skaffe fram. I tillegg kan agenten i noen situasjoner ha incitament til å fordreie eller skjule informasjon.

³⁹ Østerud, Ø., K. Goldmann, M. N. Pedersen (red.) (1997): Statsvitenskapelig leksikon. Universitetsforlaget, Oslo

Forekomsten av skjult kunnskap innebærer at en prinsipal står overfor store vanskeligheter når agenter skal velges: ”prinsipalen har et seleksjonsproblem med fare for skjev, ugunstig utvelgelse (”adverse selection”)”. Men prinsipal-agent-relasjoner preges også av ”skjulte handlinger”. Prinsipalen vil normalt ikke kunne observere alle agentens handlinger, og kan heller ikke fullt ut bedømme handlingenes konsekvenser. Forekomsten av skjulte handlinger innebærer ”at prinsipalen står overfor det problem at agenten - egentlig - kan være nokså ”skjødesløs” eller endog ”bevisst uvøren” ved ivaretagelsen av prinsipalens mål og interesser (”moral hazard”)”.

Agentproblemen slik de er beskrevet her, skyldes asymmetrisk informasjonstilgang og dette vil prege ethvert prinsipal-agent-forhold. Det finnes imidlertid forskjellige måter prinsipaler kan redusere betydningen av agent-problemen på:

1. ”For det første, dreier det seg om adekvate prosedyrer for oversikt over og seleksjon av agenter (for å unngå skjev utvelgelse)
2. For det andre, er den nærmere utformingen av kontrakten mellom prinsipal og agent essensiell; det institusjonelle rammeverket eller spillereglene vil i større eller mindre grad kunne utformes slik at agenten gis incitament til å forfølge prinsipalens interesser (altså ivareta prinsipalens interesser ut fra ren egeninteresse)
3. For det tredje, kan det etableres ulike mekanismer for kontroll⁴⁰ – rutinemessig så vel som stikkprøvepreget – av agentens handlinger”

Hovedpunktene i ’p-a-perspektivet’ kan framstilles som i følgende skjema (Tabell 6.1)⁴¹ som er hentet fra Naustdalslid (1992). Skjemaet illustrerer ulike situasjoner som en bestiller og en konsulent kan være i, og hvordan det kan tenkes at de forholder seg til disse og til hverandre. Naustdalslid bruker skjemaet til å resonnerer omkring denne typen samhandling innenfor miljøfeltet, eller mer presist hvordan statlige myndigheter ønsker å iverksette ulike nasjonale politikk-tiltak ved hjelp av primærkommunenenes innsats. Dette er en type problematikk som en intuitivt eller med grunnlag i erfaringer med

⁴⁰ Dette er, som vi skal se, en hyppig brukt ”metode” i de bestiller-konsulent-relasjonene som vi har studert i dette prosjektet.

⁴¹ Skjemaets anglosaksiske versjon er oversatt av oss. I rapporten skriver Naustdalslid at skjemaet ”kan fungere som eit begrepsmessig rammeverk og inntak til drøfting av noen av desse spørsmåla” [gjeld allmenne styringsproblem i forholdet mellom principal og agent]. Naustdalslid introduserer skjemaet tørt (s. 46) og i fotnoteform: ”Figuren er klipt direkte frå Mitnick 1980 fig. 6.2. s. 334.”

liknende iverksettingsprosedyrer på andre samfunnsfelter (sosial omsorg, økonomistyring, RPR etc.), umiddelbart ser egner seg for bruk av et slikt perspektiv.

Naustdalslid peker på at det går et horisontalt skille i skjemaet, der den nederste delen representerer situasjoner der prinsipalen ikke ønsker tiltak gjennomført. Ett eksempel er her kommunenes konkurranse om å legge til rette for bilbaserte kjøpesentra på sitt territorium (for å skaffe arbeidsplasser til egne innbyggere, og kanskje skatteinntekter). Dette er en situasjon som prinsipalen – som kjent – ikke ønsker bl.a. fordi ulempene: mer biltrafikk, støy, utslipp etc. ikke ”kjenner kommunegrenser”, ergo: midlertidig etableringsstopp for eksterne kjøpesentre. Dette er en typisk situasjon for nedre, venstre del av skjemaet, hevder Naustdalslid. ”Dersom vi derimot talar om tiltak som verken prinsipalen eller agenten er interessert i (og muligens heller ikkje er i stand til å realisere) ligg det – sett fra prinsipalens synsstad – til rette for delegering. Like eins ligg det til rette for å delegere saker som både prinsipalen og agenten er interesserte i å realisere”.

Vi ser umiddelbart at dette skjemaet med til sammen seksten mulige utfall eller varianter, kan være nødvendig i en drøfting av det komplekse forholdet mellom statlige myndigheter og deres politikk-tiltak og den kommunale organisasjonen med dens behov for å balansere hensynet til egne innbyggere – og velgere – og oppgaven som ”statens forlengede arm”. I forhold til våre studieobjekter og vår empiri er imidlertid skjemaet trolig ”overbestemt”. Vi venter å finne et prinsipal-agentforhold som er mye mer preget av ”de klassiske kjennetegn” ved slike forhold som omtalt innledningsvis, dvs. at nedre halvpart av Mitnick’s p-a-typologi bare unntaksvis er brukbar i analysen av våre case og vår empiri.

Tabell 6.1 'Prinsipal agent-perspektivets' ulike situasjoner og betingelser: herre-trell- relasjoner

herren ønsker seg en eller annen framtidig tilstand	klarar herren hele jobben sjøl?	hvor lysten er trelen på å gjøre herrens jobb?			
		trelen er lysten på jobben		jobben gir trelen ulyst	
		trelen kan klare å gjøre jobben	trelen greier ikke å gjøre denne jobben	trelen kan klare å gjøre jobben	denne jobben blir for mye for trelen ⁴²
herren ønsker seg et ja, dvs. at han vet hvordan han vil ha det/hva han vil få til	herren klarer dette på egenhånd	jobben kan settes ut/bort, men det trengs egentlig ikke	jobben kan settes ut/bort, men først må trelen trenes opp	jobben kan settes ut/bort, men da trengs det sanksjonsmidler	jobben kan settes ut/bort, men ikke uten både sanksjonsmidler og trelletrening
	jobben er for stor for herren	jobben må settes ut/bort ⁴³	jobben må settes ut/bort, men først må trelen trenes	jobben må settes ut/bort, men ikke uten sanksjonsmidler	jobben må settes ut/bort, men det trengs både trening og sanksjonsmidler
herren ønsker seg et nei, dvs. han vet hvordan han ikke vil ha det/hva han vil hindre	herren klarer jobben sjøl	ingen bortsetting av jobben	bortsetting av jobben er mulig	bortsetting av jobben er mulig	jobben blir sannsynligvis satt ut/bort
	jobben blir for stor for herren	ingen bortsetting av jobben	bortsetting av jobben er mulig	bortsetting av jobben er mulig	jobben blir sannsynligvis satt ut/bort

Kilder: Mitnick, B. M. (1980): The Political Economy of Regulation. New York: Columbia University Press.

Naustdalslid, J. (1992): Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem. NIBR-notat 1992:112. Oslo: NIBR.

⁴² Dette er en situasjon det er naturlig å assosiere med (de to) NSF-forskernes opptreden/adferd i den sk. 'gasskraft-saken'. Jf. Yngve Nilsens kapittel "Kunnskapsmakt uten faglige ambisjoner – ECON og norsk klimapolitikk i 1990-årene" i Meyer, S. og S. Myklebust (red.) (2002): Kunnskapsmakt. Oslo; Gyldendal Akademisk.

⁴³ Dette er et tilsvarende fenomen som er beskrevet i samme kapittel: olje-og energidepartementet gir ECON i oppdrag å lage en 'utredning' om spørsmålet.

Prinsipal-agent-perspektivet bidrar til å rette oppmerksomheten mot to hovedtyper problemer:

Agenten – les konsulenten - vil som regel være i besittelse av en viss mengde relevant kunnskap som bestiller ikke vet om. Dette kan bidra til at maktforholdet mellom partene i praksis kan bli et annet enn det som er avtalt gjennom kontrakten som formaliserer kunnskapsbestillingen.

Agenten – konsulenten - kan i løpet av arbeidet med bestillingen gjøre ting som bestiller ikke vet om, og som kan ha virkninger som bestiller ikke kan bedømme på en kompetent måte

Konsulentene arbeider innenfor forskjellige kontraktsformer. Det vanligste er ”time for time innenfor en fastsum”-kontrakt. Dette er en hybrid og dermed en noe vanskelig kontraktsform, mener konsulentene. Time for time-kontrakter etableres når det er vanskelig å definere oppdraget klart. Når denne formen for kontrakt kombineres med fastsum for hele oppdraget, blir det vanskelig definerbare koplet opp mot en totalramme som det ikke er gode prosjektbaserte grunner for å anslå. Det kan skape problemer – i hvert fall om det ikke er muligheter for justeringer av totalrammen underveis. Slike muligheter er større når oppdragsgiver befinner seg i privat sektor enn innenfor det offentlige. Men også her finnes det muligheter for endringer av totalrammen for et prosjekt.

En annen kontraktsform som forekommer, er todelte kontrakter som består av en fast økonomisk ramme (dvs. med et tak) for den delen av arbeidet som ble definert ved oppstart, og en timehonorert avtale for tilleggsarbeider. Ytterligere en tredje type kontrakt er slike som brukes når bestiller kjøper løpende rådgivning. Da baseres forholdet som regel på timebaserte kontrakter som inngås for avgrensede tidsrom. Slike kontrakter kan i kompliserte byutviklingsprosesser løpe over lang tid – ja kanskje flere år.

Vi er hele tiden i kontakt med oppdragsgiver og det gis tilbakemeldinger underveis om framdrift etc. Hvis vi, etter at 30 prosent av jobben er gjort, ser at vi ikke kommer i mål, som forutsatt, gir vi tilbakemelding om dette slik at kursen og evt. tidsfristene kan justeres

Offentlige oppdragsgivere er gjerne opptatt av formelle forhold; kontraktens innhold, rammer for oppdraget osv. Det er imidlertid ikke sikkert at det å bruke mye tid på formalia gjør utførelsen eller

produktet bedre. Private oppdragsgivere er mer opptatt av tillit og den personlige relasjonen med konsulenten – og de trekker gjerne med konsulenten i selve arbeidet med å definere oppdraget, noe som ofte kan være fornuftig både for bestiller og konsulent.

De formelle kontraktene som blir inngått, er i realiteten svært lite styrende. ”En kontrakt glemmer en så fort den er skrevet, så fremt det ikke blir konflikt”. Det er ikke det normale at en går tilbake til kontrakten i et ordinært oppdrag, da er det en løpende prosess underveis – og en justerer evt. kursen ved behov. Bestillere og konsulenter er i hovedsak enige om en virkelighetsbeskrivelse som denne:

Det er prosessen underveis som er førende for arbeidet. Men kontrakten legger selvsagt rammer for økonomien – og tilbudene vi legger inn, kan også være viktige. Det skjer sjelden at konsulenten blir møtt med kontraktsjuss – men det har skjedd

Det skjer fra tid til annen at konsulenten gjør litt mer enn det en egentlig skulle gjort etter kontrakten. Det kan være mange grunner til det, blant annet nødvendige, faglige overlegninger. Det er ikke alltid en fremmer ekstra krav om økonomisk kompensasjon av den grunn, men av og til gjør konsulenten det. I ett tilfelle mente konsulenten at det var gode, saklige grunner til å kreve ekstrahonorar, men det kravet nådde ikke konsulenten fram med:

Hvis oppdragsgiver hadde vært mer faglig kompetent, hadde det kanskje vært lettere å nå fram

Som regel er denne slags forhold ikke noe problem – en holder seg stort sett til de økonomiske rammene som er avtalt på forhånd.

Hvordan sikrer prinsipalen at agentens informasjonsovertak ikke resulterer i tap av makt?

I vår empiri skjer dette bare unntaksvis gjennom formelle kontrakter. En standardkontrakt vil alltid finnes som underlag eller som del av et oppdrag, men den løpende styringen på prinsipalens hånd skjer mer gjennom nær kontakt enn gjennom terping på punkter i formelle kontrakter.

Private bestillere inngår de ”løseste kontraktene”⁴⁴ fordi:

⁴⁴ Private bestillere er dessuten ikke bundet av de formelle anbudsregler som offentlige bestillere hevder de av og til ”sliter med”, jf. den relativt utbredte

- prosjektene er uavklarte i sin natur; de vet hvor de vil og hva målet er, men er usikre på hvilke veier som best eller raskest fører dem dit. Bestillerne er dermed ikke i stand til å presisere i stor detalj hvordan prosjektarbeidet skal legges opp og utvikles
- bestillerne ikke har de samme strenge krav til budsjettensyn og reglementer som bestillere i det offentlige

Hvis de inngåtte avtaler om honorar viser seg vanskelige i forhold til de arbeidsoppgaver som avtegner seg i oppdraget, er det en gjengs erfaring blant konsulentene at det er lettere å forhandle seg fram til endringer i rammene med private enn med offentlige oppdragsgivere.

De løse kontraktene kompenseres ved at konsulenten som regel følges tett under arbeidets gang. Det etableres en nærhet og en fortrolighet som forhindrer at konsulenten tar seg til rette. Konsulenten kan ”skrive timer med gaffel”, som det heter i konsulentmiljøet, men lar være å gjøre det fordi nærhet disiplinere. Det blir lett synlig at det ikke er et rimelig forhold mellom det arbeidet som er utført, og det som kreves i honorar på fakturaen.

Samtidig er det tydelig at kontrakter kan være gode å ha. Hvis det som leveres, ikke svarer i rimelig grad til det som er lovet i anbudet, kan det kreves tilleggsytelser for å skape større grad av overensstemmelse mellom det lovede og det presterte. Oslo kommune har benyttet seg av dette i en av Groruddalutredningene, og Bergen kommune har gjort det i flere sammenhenger. Slike handlemåter synes imidlertid ikke å være en utbredt måte for bestillere å opptre på. Snare tvert i mot. Dette er unntakene som bekrefter regelen. Selv om det foreligger kontrakter, benyttes de ikke som grunnlag for tilleggsytelser. Det skiftes konsulenter (som i Bergen) – eller bestilleren rydder opp på egen hånd (som i Oslo)⁴⁵.

Konflikter om forholdet mellom det som leveres, og det oppdragsgiver har forventninger om, er svært sjeldne. En av våre konsulenter forteller likevel om en ”sak” som er under oppseiling.

Saken gjelder en diskusjon mellom bestiller og konsulent om hvor omfattende en illustrasjon av hvordan et område kan bygges ut for å sikre mot støy og uheldige lokalklimatiske forhold skal være, dvs. hvor stort område illustrasjonen skal gjelde for.

praksis blant offentlige bestillere med å dele opp arbeider og oppdrag i forprosjekter, delprosjekter etc

⁴⁵ Eksempler på dette gis på de følgende sidene.

Det er uvisst hvordan denne saken faller ut, men om det blir bestiller som trekker det lengste strået, er det lite annet konsulenten kan gjøre enn å ta merkostnaden på egen kappe. Konsulenten er ikke forsikret mot den slags eventualiteter. Det er han heller ikke mot en situasjon der det gis dårlig rådgivning – og denne påfører bestiller store utgifter. Dette er ikke en vanlig forekommende problemstilling innenfor byplankonsulentvirksomhet, men innenfor byggeteknikk og andre typer teknisk rådgivning kan det være en sentral problemstilling.

I ett av våre case var situasjonen at mye av rammen for oppdraget var brukt opp, men mye arbeid gjensto likevel. Her kom bestiller og konsulent overens om at en var kommet til en milepæl i arbeidet. Det var viktig å stanse opp, gjøre opp status for arbeidet. Resultatet ble at det ble utlyst et nytt anbud for det gjenstående arbeidet. Fem konsulentfirmaer presenterte tilbud, blant disse den nyss omtalte konsulent som hadde brukt opp store deler av tidligere oppdragsbevilgning uten at jobben på langt nær var slutført. Tre av tilbudene karakteriserer vår bestiller som både svakere innholdsmessig og med høyere pris enn de to beste tilbudene (hvorav det ene kom fra forannevnte konsulents firma). De to tilbudene var ganske likeverdige på begge disse dimensjonene, mente vår bestiller. Denne gang gikk imidlertid oppdraget ikke til vår konsulent. Begrunnelsen var først og fremst ønsket om å få inn nytt blod. Oppdraget er gjennomført og vår bestiller er svært godt fornøyd med det faglige resultatet. Prosessen har vært god, men det sviktet noe på det framstillingsmessige. Dette førte til at bestiller selv måtte gjøre en betydelig innsats mot slutten av prosessen for å få et resultat (en rapport) slik han ville ha den.

Også i Bjørvika-prosessen finnes det eksempler på at utredningsarbeidet i første omgang gikk ganske dårlig og at oppdragsgiver lar være å ta affære overfor konsulenten, men selv tar omkostningene med å bringe arbeidet på ”rett spor”. Det gjelder først og fremst arbeidene med de såkalte ”oppfølgingsprogrammene” (for miljø og kultur). Til arbeidet med det ene programmet ble det valgt en konsulent etter anbefaling fra en av samarbeidspartnerne som vår bestiller ikke kjente eller hadde muligheter for å kvalitetssikre (fordi han selv manglet faglige forutsetninger på området). Resultatet ble et konsulentprodukt som ikke svarte på oppgaven, det kunne overhodet ikke brukes i den formen det ble levert: det kommuniserte ikke godt til målgruppene. Her måtte vår bestillers egen konsulent gå inn og gjøre en større ”oversettings- og formidlingsjobb”, og resultatet ble, etter bestillerens mening, bra til slutt. Også i det andre ”oppfølgingsprosjektet” ble det fra konsulentens side levert et produkt som var ”et langskudd som gikk både over og til side for mål”. Også her måtte det gjøres et stort formidlingsarbeid i etterkant – som en av bestillerne

selv tok seg av. Vår bestiller ”tar selvkritikk” på det som hendte med disse prosjektene: ”han hadde ikke har vært en god (nok) bestiller”.

Andre bestillere er ikke like medgjørilige eller myke i kanten, men sørger for å kreve fra konsulentene det de mener de har krav på. En av våre bestillere viser til at:

Å benytte konsulenter kan framstå som dyrt, men en får vanligvis det en betaler for. Vi diskuterer med konsulentene underveis i arbeidet og holder oss informert om det økonomiske forbruket fra konsulentens side; hvem som har utført arbeidet og hva som er gjort. Hvis det blir tilleggsarbeid, må det gis beskjed om dette. Hvis det skal utføres mer arbeid, må det lages en ny tilleggskontrakt

Denne bestilleren har vært bevisst på å avklare tilleggsarbeider. På den måten står kommunen sterkt i situasjoner med overskridelser som konsulenten vil ha dekket. Kommunen går heller ikke av vegen for å kreve tilleggsytelser om en ikke er fornøyd med det som er levert innenfor oppdragets rammer. Fra Bergen kan det hentes to eksempler som viser hva som kan skje når forholdet mellom bestiller og konsulent ”skjærer seg”. I arbeidet med en bestemt plan mente kommunen at konsulentfirmaet benyttet en mindre kvalifisert medarbeider, og var ikke villig til å betale for opplæringsarbeidet. Vår bestiller tok en prat med ledelsen i konsulentfirmaet og kom til enighet.

Samme bestiller trekker også fram en annen negativ erfaring som likevel endte bra. Det var tale om å få utredet hvordan gamle deponier skulle håndteres (som ikke er blant våre case):

Oppdraget ble satt bort til et firma som viste seg å gjøre en svært dårlig jobb. Årsakene var ikke nødvendigvis at firmaet ikke kunne klare jobben på en god måte, men sykdom hos den som opprinnelig ble satt på jobben, førte til at andre måtte overta. Da ble det gjort for dårlig arbeid. Kommunen tok kontakt med direktøren, som beklaget og firmaet gjorde jobben på nytt for egen regning. Slik må det være!

Problemer med kommunikasjon mellom bestiller og konsulent forekommer av og til. Slike problemer har i ett av våre case ført til at oppdragsgiver har bedt om at personer som konsulentfirmaet hadde satt på jobben, ble skiftet ut mens prosjektet pågikk. En konsulent uttrykker dette slik:

Av og til får vi beskjed om at oppdragsgiver ønsker meg eller noen bestemte personer – og ingen andre til å utføre oppdraget, men det skjer ikke ofte. Av og til får en også et inntrykk av at bestiller egentlig ønsker bestemte personer til å gjøre en utredning uten at dette blir uttrykt eksplisitt. Andre oppdragsgivere er imidlertid helt nøytrale på hvem de vil ha til å utføre et prosjekt

En av våre konsulenter sitter nå på oppdragsgiversiden og registrerer det samme her som da han selv arbeidet som konsulent. Hans holdning til spørsmålet om hva som er innenfor og hva som er utenfor kontrakten med hensyn til arbeid som gjøres, eller ikke gjøres har tatt farge av hans tidligere yrkeserfaring:

Forståelsen fra oppdragsgivers side for hva som er henholdsvis innenfor og utenfor en kontrakt er svært lite utviklet. Oppdragsgiver har ikke noe problem med stadig å forlange mer innenfor kontraktens ramme og har tilsvarende liten forståelse for endringskrav (endringsmelding) framsatt av konsulent. Kommunen forventer for mye. Vi må ha mer respekt for konsulenter. Vi skal ikke forvente at de skal gjøre ekstra jobb uten betaling

Vi ser at bestillerne av og til konstaterer at de ikke nådde langt nok med den konsulenten som er engasjert, men de lager sjelden bråk. Resultatet for konsulenten kan – hvis resultatet kommer overraskende på bestilleren - imidlertid bli at det ikke blir noe reengasjement. For de konsulentene som vinner tillit hos oppdragsgiveren, hvor dialogen har vært tett og god underveis, slik at en omforent virkelighetsoppfatning er skapt, er en slik situasjon sjelden noe problem. For bestillerne er ikke ute etter å eksperimentere, de vender tilbake til sine gamle konsulenter: "Keine experimenten" er den vanligste holdningen. Noen bestillere innrømmer likevel at dette kanskje kan bli vel trygt i lengden, og noen utvider kretsen av konsulenter fra tid til annen for å prøve å skape mer mangfold i markedet, og for å få inn friske krefter som kanskje ser tingene på en annen måte (se også drøftingen av tese to).

Oppsummering og konklusjoner i korte trekk

Vi mener å ha funnet flere eksempler i vår empiri som passer inn i enkelte av rutene i det skjemaet (Mitnick's) som vi gjorde oss noen refleksjoner om innledningsvis (tabell 6.1). Et gjennomgående trekk i materialet er at bestiller-konsulent-forholdet er kontraktsregulert, dvs.

at bestiller har sanksjonsmuligheter som kan brukes dersom konsulenten viser seg ”ustyrlig”. En annen sak er det at slike sanksjoner sjelden kommer til anvendelse.

Vi har også funnet tilfeller som kan tolkes slik at de passer inn i skjemaets nedre, venstre område, dvs. situasjoner der ”herren” eller bestilleren ønsker at noe ikke skal skje. Vi er tilbøyelige til å tolke kommunenes agering i et par av casene våre på en slik måte. Nå er riktignok ikke kommunene i disse tilfellene blant våre direkte bestillere, men de opptrer i realiteten som prinsipaler for våre bestillere for eksempel i spørsmålet om utviklingen på Bryn og i Urban sjøfront-caset.

Som det vil ha framgått av empirianalysen, har vi også eksempler til de to rutene som beskriver en situasjon hvor konsulenten (”trellen”) har lyst på jobben, men ikke er oppgaven voksen, dvs. det trengs opplæring. Dette er en situasjon som bestillere generelt misliker, og det har hendt at slike ”treller” er blitt ”tatt av jobben”.

I forhold til de sju klassiske ”tillitsplikter” som en agent skylder sin prinsipal (og som vi beskrev innledningsvis i dette kapitlet), kan analysen av vår empiri tillate følgende konklusjoner:

- Vi har ikke funnet spor av illojalitet blant våre konsulenter (det eneste måtte være konsulenten som fikk sin utredning lagt i skuffen og hemmeligholdt, og som under hånden fortalte dette til en annen oppdragsgiver)⁴⁶
- Når det gjelder lydighetsplikten, avviker våre konsulenter en god del fra den klassiske normen. Men det gjør også bestillerne, de verdsetter en viss, men ikke for mye, motstand hos sine konsulenter
- Forholdet mellom konsulent og bestiller i vårt materiale må generelt karakteriseres som åpent og utvungent
- Det er få tilfeller av hemmelighold blant våre case. Unntaket er der hvor konsulenten gir råd til bestillere fra privat sektor som befinner seg i vanskelige forhandlinger. Da er konfidensialitet en selvfølge
- Vårt inntrykk er at konsulentene og konsulentfirmaene har tilfredsstillende kvalitetssikrings- og dokumentasjonssystemer⁴⁷

⁴⁶ Omtales under drøfting av tese sju ”De tause fagfolkene - ...”

⁴⁷ Mer om dette under drøfting av tese seks.

Vi er kommet til at den norske konsulentstanden gjennomgående holder et rimelig bra faglig nivå. De fleste av våre bestillere er i alle fall av den oppfatning, men det finnes unntak. Det er ingen tvil om at konsulentene våre er flittige. Til tider kan imidlertid presset om stadig å skaffe nye oppdrag føre til at de må ”ri flere hester” samtidig. Dette kan føre til at noen prinsipaler en og annen gang føler seg litt ”tilsidesatt”.

Våre hovedkonklusjoner etter behandlingen av tese 4 blir etter dette sammenfallende med den opprinnelige tesens betydningsinnhold:

- i de aller fleste bestiller-konsulentforhold vi har undersøkt, er forholdet preget av gjensidighet, dialog, nær og tett kontakt under arbeidets gang – og ikke minst - tillit
- for praktisk talt alle oppdrag av noe omfang – enten det er i tid og/eller kostnader – ligger det en formell, standardisert skriftlig kontrakt i bunnen av forholdet. Men de ulike sanksjonsbestemmelser (så som dagbøter, ubetalt ekstraarbeid etc.) aktiviseres bare unntaksvis
- bestillerne mener stort sett at de har styringen med konsulentene, men det kan være en tidkrevende jobb å gjennomføre den tette oppfølgingen som de hevder er så avgjørende for et godt konsulentprodukt. Når det glipper, og det skjer en sjelden gang, er årsaken heller at bestiller har manglet tid enn at konsulenten ikke har vært oppgaven voksen

Hovedkonklusjonen er at agenten – les: byutviklingskonsulenten - uhyre sjelden tar makta fra prinsipalen – les: bestilleren. Nær kontakt under prosessens gang er en årsak til dette, kontrakter som kan aktiviseres er en annen (men dette er en opsjon som sjelden benyttes).

6.5 Tese 5: ”Øst er øst, og Vest er vest, og aldri skal de to møtes”⁴⁸ – om ulike virkelighetsoppfatninger

Vi begynner med begynnelsen, eller røttene om en vil, dvs. ved oppfatninger om planlegging fra den gang det offentlige satt i førerretet i byutviklingen (vi tenker i en bil-metafor her) og hadde kontroll over så vel ratt, som gasspedal, som bremses, som retningsvisere, som ... i det fartøyet som bymotorens utvikling var satt inn i. Altså, med hva planlegging var – og fortsatt til dels i alle fall - er.

Det finnes mange definisjoner av planlegging. En av disse er ”planlegging er styring av endring i sosiale systemer”.⁴⁹ Planlegging er en aktivitet hvor vi forsøker å legge forholdene slik til rette at vi kan nå til mål eller situasjoner i framtida som vi kanskje ellers ikke ville nådd. Planlegging forutsetter altså for det første at vi har evne til – og evner - å finne ut hvor vi vil, dvs. at vi foretar oss noe med velberådd hu så langt vi formår – opptrer som rasjonelle aktører – for å oppnå ett eller annet i framtida. Planlegging forutsetter også at vi har kunnskap om kausalsammenhenger, dvs. at vi føler oss noenlunde sikre på hva som skjer når vi bruker det ene eller det andre virkemidlet. Bare på denne måten kan vi anta at om vi gjør sånn eller slik, vil det med stor sannsynlighet gi de og de resultater. Endelig forutsetter planlegging, som ikke er bare tidtrøyte, dagdrømmeri eller bygging av luftslott, at vi som handlende aktører også har et minimum

⁴⁸ Dette er vår oversettelse av Rudyard Kiplings kjente utsagn som beskriver hans inntrykk og opplevelser etter en tids opphold i datidas koloniale India. Vi vil benytte det til å rette oppmerksomheten mot en sterkt sprikende virkelighetsoppfatning hos våre konsulenter og bestillere når det gjelder synet på den ”varen”: kompetanse og/eller kapasitet som konsulentene selger og som deres oppdragsgivere kjøper.

⁴⁹ Dette er vår norske kortversjon av Wildavskys (op. cit.) måte å definere planlegging på. Han sier det på følgende måte: “Planning is being able to control the future through present acts; the more future results one control, the more one can be said to have planned effectively. Control of the future demands knowledge (understanding what one does) and power (compelling others to accomplish one’s will). But to have planning does not require a plan. Any process of decision that affects behavior, whether it is a market or an administrative mechanism, may be thought of as a plan, insofar as it provides incentives for generating one sort of future behavior rather than another”.

av kontroll over de ressurser eller virkemidler som trengs for å realisere den framtidige ”ønskesituasjonen”.⁵⁰

Planlegging forutsetter altså mål og virkemidler samt kunnskap om virkemidlers konsekvenser. Vi sier derfor ofte at planlegging er ”mål-middel-orientert virksomhet” eller ”konsekvensorientert virksomhet”.

I motsetning til dette står det tradisjonelle byråkratiets virksomhet, som vi ofte kaller ”regelorientert virksomhet”. Byråkratisk virksomhet forutsetter forutsigbarhet ved behandling og likebehandling av saker. For at så skal skje, må det etableres regelverk, slik at når ulike saker kommer til saksbehandler kan de avgjøres i henhold til fastlagte regler. Etableringen av disse reglene er svært ofte et resultat av planleggingsvirksomhet.

En plan kan ses som et sett av regler; som informasjon til ulike aktører om hvordan de bør forholde seg. En reguleringsplan er et slikt sett av regler som forteller utbyggere, bosatte i området og interesserte

⁵⁰ Denne forutsetningen er ganske viktig, men den er samtidig ganske stemoderlig behandlet i norsk planleggingspraksis. Særlig i såkalte overordnede planer (fylkes-, fylkesdel- og kommuneplaner) har en lett for å legge inn premisser for planens gjennomføring som forutsetter at andre – som regel staten – skal tre støttende til med ressurser – som regel penger. Slik ønsketenkning finnes det mange eksempler på i norske planer og plandokumenter. Det viser seg ofte, kanskje som regel, at slike henstillinger kaster lite av seg. Et særlig grelt eksempel, fra feltet samordnet areal- og transportplanlegging, finner vi i Miljøverndepartementets handsaming av fylkesdelplanen for samordnede areal- og transportløsninger på Haugalandet. Ved behandlingen av planen ba fylkestinget samtidig om statlige tilskudd for å få satt den ut i livet: ”Fylkestinget vil understreke at byområdet i Nord-Rogaland nå bør vurderes på linje med andre storbyområder i landet slik disse er definert i TP-10 sammenheng og derfor få tilgang på statlige midler på linje med disse. Fylkestinget vil særlig understreke behovet for økt satsing på kollektivtrafikken i regionen og for økte statlige midler til drift av kollektivsystemet”.

Svaret til dette fra Miljøverndepartementet, i godkjenningbrevet, er at ”TP-10 arbeidet er nå formelt avsluttet” og ”Det tas ikke sikte på å videreføre øremerkede tilskudd til TP-10 områdene”. Fylkestingets anmodning om at staten skulle komme mer aktivt på banen i finansieringen av kollektivtrafikkens driftsside, besvares med: ”Når det gjelder spørsmål om drift av kollektivtrafikken viser Samferdselsdepartementet til at dette er et fylkeskommunalt ansvar, og at det ikke ytes statlige øremerkede tilskudd til drift av kollektivtrafikk”. Se Moen, B. og A. Strand (1999): Vurdering av behovet for revisjon av rikspolitiske retningslinjer (RPR) for samordnet areal- og transportplanlegging (SAT). Notat til Miljøverndepartementet, desember 1999.

samfunnsmedlemmer hva det offentlige mener skal være rammene for den virksomhet som skal utspille seg i området. På samme måte som reglene for behandling av innvandrings- og asylsøknader forteller saksbehandlerne i Utlendingsdirektoratet hvordan de skal behandle slike saker. En plan gir dermed rammer for samordning av handling i tid og rom.

Når vi opplever at et område ikke bygges ut slik reguleringsplanen forteller at det skal, men at det i stedet stort sett bygges ut etter dispensasjoner, er det et uttrykk for at myndighetene ikke ser reglene som ble signalisert i den opprinnelige planen, som hensiktsmessige, rimelige, ønskelige eller mulige å følge. Om det er hensiktsmessig, rimelig, ønskelig eller mulig å følge opp reglene som en plan representerer, er selvfølgelig avhengig av den oppslutning planen vinner i samfunnet. Her kan selve utformingen av planprosessen – bl.a. hvem som gis, og benytter seg av, anledning til å medvirke – være av betydning.

Det å lage planer som forutsetningsvis skal legge rammer for ulike individers eller samfunnsgruppers adferd og handlinger, består i - på den ene siden - å skape enighet om hvilken kurs som bør velges; hva det er kollektivet vil med planen. Dette er den politiske dimensjonen ved planleggingsaktiviteten, dvs. at interesserte og berørte får høve til å si sin mening og at planen godkjennes av folkevalgte politikere. Men planleggingen har også en faglig side - det å ha ekspertkunnskap slik at det er mulig å finne ut hvilke virkemidler som det er (mest) effektivt å bruke for å skape den framtidssituasjonen som en er blitt enige om å skape. En enkel firefeltstabell (tabell 6.2) etablert ved disse to dimensjonene ved planleggingsaktivitet, kan illustrere viktigheten av å gjøre det klart for seg hvilken situasjon en står oppe i ved et konkret planleggingstilfelle. Ulike situasjoner krever ulike framgangsmåter.

Tabell 6.2 *Noen enkle sammenhenger mellom kunnskapens pålitelighet og målformulerings grad av klarhet.*

		Oppfatninger om mål og ønskede utfall (verdier)	
		Klare (uomtviselige)	Uklare (tvetydige)
Oppfatninger om årsak- virkningsforhold (kunnskap)	Pålitelige (uomstridt kunnskap)	Planen som byggetegning 1	Planen som papirplan 2
	Upålitelige (omstridt kunnskap)	Planen som utviklingsmønster ⁵¹ 3	Planen som framtidsscenario 4

Situasjonen i rute 1 er den klassiske planleggingsformen fra den gang den (nesten) eneveldige Christian IV kunne sette seg på sin høye hest og peke utover grasmarkene, og si: ”Der, lige der, skal Byen ligge!”. Med hjelp av byarkitekter og den kongelige statskasse var det bare et spørsmål om tid før ”byen lå der” med en form og et innhold som høvet seg i de tider. Så enkelt er det ikke lenger å drive planlegging i byer og av arealbruk og transportløsninger - i alle fall ikke offentlig planlegging - i våre dager.

Situasjonen i rute 2 kan også i en viss forstand kalles ’klassisk’, i alle fall hvis vi befinner oss i nyere norsk planleggingshistorie, f.eks. etter 1965 da vi fikk Bygningsloven av 18. juni. Da gikk det ut bud til alle landets kommuner – som det var 466 av på dette tidspunkt – at de måtte lage seg en ’generalplan’. Generalplanen skulle gi en klar oversikt⁵² over hovedtrekkene i ”eksisterende og planlagt grunnutnyttning, trafikklinjener og kommunikasjonsanlegg, og over hvordan spørsmålene om vann og kloakk og andre stedbundne anlegg og innretninger som trengs for dekning av allmenne behov i kommunen bør løses”. Men så enkelt skulle det vise seg at det ikke ble. Kort fortalt: generalplanleggingen gikk tregt og ujevnt, den ga mange oppdrag til utenbys og utenbygds konsulenter, og planene hadde en tendens til å bli liggende i kommunehusenes hyller og skuffer.

⁵¹ Vi bruker betegnelsen ’mønster’ i Mintzbergsk forstand, dvs. synonymt med det han omtaler som “strategy as pattern” (Mintzberg 1987). Med dette mener han at orden – mønster – oppstår i løpet av en aktivitetsrekke – “a stream of actions”. Som eksempel på denne typen ’planlegging’ eller strategi bruker han bl.a. Picassos “blå periode” og Ford Motor Company’s handlingsmønster på den tiden da Henry Ford utelukkende leverte T-Forder med svart lakk. Mintzberg, H. (1987): General theory I: Five Ps for strategy. California Management Review vol 30, pp. 11-24.

⁵² Arealbruken skulle bl.a. vises ved fargekoder, og det var nok dette faktum som interesserte hovedstadspressens journalister mest, for ’nyskapningen’ ble presentert under tittelen “De fargelegger Norge” illustrert med bilde av to av generalplaninstituttets fødselshjelpere: Thor Skrindo og Yngvar Johnsen.

Generalplanene ble ”papirplaner” fordi de som betalte for å få dem laget, egentlig ikke forsto hva de skulle brukes til.

Situasjonen i rute 3 kan i mangt og meget sies å ligne på den praksis vi beskrev foran, nemlig at man lager seg en plan og får den vedtatt/godkjent, men fraviker den etter behov, dvs. man styrer inn i framtida gjennom dispensasjoner. Dette er en praksis som er stikk i strid med de fleste av planleggingens idealer, og klare brudd på så vel plan- og bygningslovens ånd som bokstav. Den framtidige situasjonen skapes gjennom ”de små skritts politikk”, ut fra hva som er hensiktsmessig – og kanskje håndterbart – i øyeblikket. Om den kursen som dette gir, virkelig fører i retning av de klare målene (man sa eller skrev at) man hadde, kommer dessverre an på ”øynene som ser” eller på de interesser som settes i høysetet.⁵³

Situasjonen i rute 4 kjennetegner en planlegger- eller konsulent-aktivitet som har fått en del vind i seilene i de senere årene. Det er ingen plantype i vanlig forstand av ordet, men er snarere å betrakte som en – i beste fall – støttefunksjon i ordinære planprosesser. Aktiviteten, hvis fremste utøver for tiden kanskje er professor Tor Selstad⁵⁴ ved Høgskolen på Lillehammer, er begrunnet i – eller søkt motivert med – våre tiders hastige omskiftelighet og de økende tendenser til kraftige, framtidige trendbrudd. Prognoser – eller framskrivninger av utviklingen – basert på historien, den utviklingen vi nettopp har lagt bak oss, er til liten nytte - hevdes det - når framtida skal utforskes og planlegges. Det er tradisjon for å lage tre scenarier som skal vise spennvidden i det framtidige handlingsrom. Ett av disse beskriver, som regel, ”dit vi ikke vil”⁵⁵, altså et slags ’skrekksenario’

⁵³ Falleth og Stokke (2000) viser til at landbrukssektoren i Ringsaker kommune uttrykker frustrasjon over det som etter deres syn er ”kommunens usystematiske og liberale dispensasjonspraksis fra arealplaner”. Målet er ofte å legge til rette for spredt, desentralisert utbygging. Men slike mål kan en kommune selvsagt ikke skrive inn i en kommuneplan i våre (opplyste) dager.

⁵⁴ Tor Selstad har laget scenarier for både store regioner – Østlandssamarbeidet (fylkene Telemark, Vestfold, Buskerud, Oppland, Hedmark, Oslo, Akershus og Østfold) – og for noe mindre – Østfold fylkeskommune. Selstad, T. (1999): Østlandets framtid – Osلودominert eller polysentrisk? Scenarier 1996-2015. ØF-rapport 08/1999. Østlandsforskning. Østfold fylkeskommune (1999): Østfold 2000+; Fylkesplan for Østfold 2000 – 2003, Hoveddokument, høringsutkast juni 1999, kapittel 4. Scenarier 2020.

⁵⁵ Jf. Ottar Brox’s begrep om den ”målløse” planlegging eller kunsten å unngå å komme i uføret ved hjelp av dystopisk planlegging. Det vil si å planlegge for en framtid som ikke er slik en gjerne vil, eller ønsker, at den skal bli, men i steden innrette seg slik at en i alle fall ikke utsettes for det verste som kan skje (Brox 1995).

eller et skremmebilde. Nytt av denne slags ”øvelser” er lite studert, og omstridt i så vel fagmiljøet som blant folkevalgte beslutnings-takere. Innenfor areal- og transportplanlegging har scenarier vært tatt i bruk for å illustrere ulike – mer eller mindre ønskelige – bilder av framtida (”bussbyen”, ”bilbyen”, ”miljøbyen”).

Planlegging er en handlingstype kjennetegnet av at en aktør (en person eller en gruppe mennesker – en organisasjon) har klargjorte mål som en ved hjelp av kunnskap om sammenhenger ønsker realisert i framtida. Det er rimelig enkelt å planlegge dersom det som skal planlegges er lett å avgrense, om det er klart hva en vil og usikkerheten i valg av virkemidler ikke er for stor. Verre er det om mange aktører vil ha et ord med i laget, om deres preferanser er ulike og om mange handlingsveier er aktuelle. Mens et analytisk og faglig orientert arbeid kan være aktuelt i den ene situasjonen, kan det være kommunikasjon mellom aktørene og politisk avklaring og forankring som er framgangsmåten i den andre situasjonen.

I vår empiri har vi eksempler på konsulentarbeider innen begge disse ”tradisjonene”. Men, som vi skal se, er det i særlig i ”transformasjons-prosjektene” at den andre framgangsmåten er mest vanlig forekom-mende.

Konsulenter er tjenesteytere som tilbyr sin arbeidskraft og sin kompetanse i ulike delmarkeder. Den som kjøper tjenestene, kan ikke kjøpe enten arbeidskapasitet eller kompetanse. Bestilleren får tilgang til begge deler når kontrakt inngås. Likevel ser bestillerne ulikt på hva det er de kjøper. Noen bestillere er seg bevisst at det først og fremst er kapasitet de kjøper. Offentlige bestillere framstiller ofte seg selv i denne situasjonen. De anser seg å ha kompetanse i egen bedrift, men kapasiteten er ikke stor nok. Derfor må de gå til innleie av arbeids-kraft. Begrunnelsen for manglende kapasitet er først og fremst at den offentlig ansatte ikke får konsentrert seg om utredningsoppgaver på grunn av den stressede og lite forutsigbare arbeidsdagen preget av de mange møtene og de stadige avbrytelsene.

NN arbeider i etatens utredningsseksjon og får blant annet arbeidsoppdrag oversendt fra Rådhuset. Disse kan utredningsseksjonen velge å arbeide med internt eller en kan gå ut i konsulentmarkedet for å hente kapasitet og kompetanse. Det er ofte kapasitet som hentes inn på grunn av manglende arbeidskraft internt; en klarer ikke å oppfylle årsplanen uten å hente inn hjelp hovedsakelig på grunn av at det oppstår nye prosjekter i løpet av året. Det er først og fremst den spredte oppmerksomheten

forårsaket av mye møteaktivitet og mange forskjellige samtidige gjøremål som gjør det vanskelig å arbeide med større prosjekter internt

NN og hennes etat benytter konsulenter for å få drahjelp i pågående prosjekter. Hverdagen er oppstykket for de fast ansatte og for å sikre framdrift i prosjekter engasjeres ofte konsulenter til å fungere som prosjektsekretærer; konsulenter som arbeider selvstendig innenfor rammen av et prosjekt organisert med prosjektledelse i etaten og gjerne også med interne prosjektgrupper og i noen tilfeller også med styringsgrupper. Det er mest dekkende å si at etaten først og fremst bruker konsulenter for å øke kapasiteten; for å få til kontinuitet i arbeidet med prosjekter

Våre bestillere i det offentlige gir klart uttrykk for at de gjerne skulle sett den kapasitetsbegrunnede konsulentbruken erstattet av større egne staber.

NN understreker at hun og de områder hun har hatt ansvar for ... har for liten fagstab i forhold til de store byutviklingsprosjektene de blir satt til å gjennomføre. Hun mener å ha bra oversikt over hvordan situasjonen er for tilsvarende byutviklingsavdelinger i andre nordiske og europeiske 'storbyer'. Hun mener det er uomtvistelig at byutviklingsavdelingen ved PBE i Oslo kommune har en mye mindre fagstab enn tilsvarende i sammenliknbare byer (for eksempel København, Stockholm, Göteborg) – forholdstallet kan være så mye som 1: 2, hvor Oslo er 1. Hun er av den klare oppfatning at Oslos byutvikling lider/tar skade av at situasjonen er som den er

Andre ledere i offentlig sektor er mindre sikre på at konsulentbruken vil kunne reduseres ved flere ansatte i det offentlige:

Seksjonen er de senere årene bygget ut med kompetent utrederhjelp, men siden saker også skal administreres trengs det fortsatt konsulenthjelp for å få laget saksunderlaget. Selv om vi etter hvert har fått dyktige medarbeidere internt, har ikke konsulentbruken gått ned de siste årene. NN mener imidlertid at kapasitetsøkningen på utredersiden har gjort enheten til en bedre bestiller. Etableringen av en innkjøpsseksjon i

fylkeskommunen har også gitt et løft mht. kompetanse på innkjøp

Det finnes mellomløsninger mellom konsulentkjøp for å bøte på manglende kapasitet og økning av de offentlige staber. I Stavanger er Urban Sjøfront (US) et resultat av et flerårig samarbeid mellom grunneiere i Stavanger øst og Stavanger kommune etter at Miljøvern-departementet i 1997 satte krav om bedre utnyttelse av eksisterende byggeområder før mer jordbruksareal kunne omreguleres til byggeformål. Planavdelingen i Stavanger kommune kunne/ville på dette tidspunktet ikke prioritere dette arbeidet. Kommunen valgte i stedet å bidra til finansiering av egen prosjektlederstilling for dette spesielle området i byen, og prosessen er siden drevet fram hovedsakelig av et stort grunneierengasjement.

Selv om det offentlige gir uttrykk for stort sett å kjøpe seg kapasitet ved konsulentbruk, innser de imidlertid også at de ved enkelte anledninger primært kjøper kompetanse. Da gjelder det kompetanse innenfor spesialfelter i byplanleggingen: Kompetanse på transportmodeller og ulike modeller for beregning av støy, luftforurensning, og de senere år etter hvert også kompetanse på lokalklimatiske forhold.

Men en henter også inn kompetanse som en har begrensede ressurser på i enheten; først og fremst gjelder dette tilgang til og kompetanse på bruk av trafikkmodeller og modeller som VLUFT og VSTØY. Det er rimelig å si at konsulenttenester inngår som en integrert eller vanlig del av etatens/ seksjonens daglige virke

Det hender at konsulenter engasjeres fordi staben mangler kompetanse, men dette er på smalere, mer teknisk pregede oppgaver som klimaanalyser, støyberegninger/-vurderinger, forurensningsregistrering, trafikkteknikk etc. Kort sagt, slike oppgaver/tema som bare kommer opp sporadisk

Private eiendomsutviklere melder i større grad enn offentlige bestillere at det er kompetanse de kjøper når de bringer konsulenter inn i virksomheten. De innser at de ikke har den nødvendige kompetansen i egen bedrift og at det heller ikke er aktuelt å bringe den innenfor bedriften på permanent basis.

De private bestillerne er også ubetinget sikre i sin sak: det er spisskompetanse av ulik art de henter inn i konsulentmarkedet. Og har de først funnet en spisskompetent konsulent – som i tillegg har vist

forståelse for hvordan eiendomsutviklingsbransjen tenker og jobber – ja da er det store sjanser for at den samme konsulenten blir reengasjert - gang etter gang:

NN benytter mye konsulenter, og baserer seg på å leie dem inn heller enn å ansette de aktuelle fagfolkene i egen organisasjon. Argumentene for dette er flere. Først og fremst ser ikke selskapet det som noe mål å være en prosjekterende organisasjon som lager sine planer fra a til å i egen regi. Bedriften skal utøve eierskap på en kompetent måte og ser periodisk innleie av kompetanse som det mest tjenlige. Dessuten er det også slik at konsulentengasjementene er av begrenset omfang selv om mange av dem kan strekke seg over ganske lang tid. NN regner heller ikke med at mange av de konsulentene de leier inn, ville være interessert i ansettelse i bedriften

En konsulent hevdet at forholdet mellom etterspørsel etter henholdsvis kapasitet og kompetanse varierte fra oppdrag til oppdrag, men at det nok oftest er kompetanse som etterspørres. Hvis bestiller mangler kapasitet, er det vanlig at en ”bemanner” seg opp selv. Når det gjelder kjøp av kompetanse, er klare målformuleringer fra bestiller viktig. Bestiller er da i stor grad avhengig av å kunne stole på konsulentens faglige dyktighet.

Engasjementer med grunnlag i manglende kompetanse hos oppdragsgiver har ofte utviklingselementer (kompetanseoverføring) i seg. Da må kontraktene bli åpnere enn det som er tilfelle når det er kapasitetsutvidelse en søker. I det siste tilfellet er det klarere hva som skal utføres – sluttproduktet er kjent -, og jobben kan defineres ganske bestemt.

Ett av de prosjektene vi har med her, arbeidet med en plan for samordnede arealbruks- og transportløsninger, er et eksempel på et oppdrag med utviklingselementer i seg. Arbeidet startet som et definert utredningsoppdrag. Oppdragsgiver hadde en sum penger som kunne benyttes, men det viste seg etter hvert at mange av premissene som lå til grunn for arbeidet, sviktet. Arbeidet måtte dermed både redefineres og utvides etter hvert som en arbeidet med prosjektet. Det som opprinnelig var tenkt som kjøp av et ”blandingsprodukt” – kapasitet og kompetanse –, gled over til å bli hovedsakelig et kompetanseprosjekt.

En annen av våre konsulenter formulerer seg slik:

En god bestiller kan avgrense og definere oppdraget. Den verste typen oppdragsgivere vi har, er de som ikke helt vet hva de vil ha. Bestillernes kvalifikasjoner på dette området er veldig variable. Bestillerne kjøper til en viss grad kapasitet, men det er også i stor grad kjøp av kompetanse: når de mangler kompetanse, har de også problemer med å stille de riktige spørsmålene. En god bestiller vet hva han vil ha, er åpen for å diskutere problemstillinger – og motforestillinger. Omorganiseringen av vegetaten har for eksempel ført til at en tradisjonelt meget kompetent bestiller har fått redusert bestillerkompetanse ved at tidligere konsentrert kompetanse er blitt spredt

Oppsummering og konklusjoner i korte trekk

Et påfallende funn i vår undersøkelse er at vi har observert en sterkt sprikende virkelighetsoppfatning hos våre konsulenter og bestillere når det gjelder synet på den ”varen”: kompetanse og/eller kapasitet som konsulentene selger, og som oppdragsgiverne kjøper. Spriket er mest markant i forholdet mellom de offentlige bestillerne og de konsulenter som de tidvis benytter seg av, men vi finner også tilløp til det samme hos de private oppdragsgiverne.

Mer presist kan problemet stilles slik: hva kan ligge bak det fenomen at konsulentene hevder at den varen de tilbyr og selger, i overveiende grad er kompetanse, dvs. fagkunnskap eller ekspertise på ett eller annet felt, og en ekspertise som de med styrke hevder er mangelvare i de kommunale plan- og byutviklingskontorene. Mens de offentlige bestillerne på sin side hevder at det bare er unntaksvis at det er en slik vare de kjøper? Offentlige bestillere er tilnærmet unisone i sine framstillinger av hvilken vare de kjøper på konsulentmarkedet: det er kapasitet eller rett og slett kvalifisert arbeidstid. Ekstern tid må skaffes fordi hverdagen i de offentlige byråkratier blir for oppstykket og lite forutsigbar til at de får tid til å gjøre det de egentlig er godt kvalifisert til, ja noen synes til og med å mene at de selv er bedre kvalifisert enn konsulentene.

Noe spissformulert og kanskje en anelse karikert kan vi skissere de to ”verdensbilder” slik:

- de offentlige bestillerne betoner – ganske sterkt – at det først og fremst er kapasitet, dvs. arbeidstid de kjøper i konsulentmarkedet, selvfølgelig under forutsetning av at konsulenten har det nødvendige minimum av fagkunnskap. Men dette minimum trenger ikke en gang være på nivå med bestillers eget kompe-

tansenivå. Det skinner igjennom i våre samtaler med offentlige bestillere at de egentlig er i besittelse av like god, eller bedre fagkompetanse i egen organisasjon, enn det den innleide konsulent besitter. Når de likevel må ut i konsulentmarkedet for å kjøpe tjenester, skyldes det deres egen arbeidssituasjon eller mangelen på slakk i den organisasjonen de er en del av. Egentlig både kunne de, og ville de helst, ha gjort jobben selv i egen organisasjon og med egne kompetente krefter (som i de gode gamle dager da all makt og all kunnskap var samlet på byplankontoret)

- byutviklingskonsulentene derimot hevder med styrke at det er deres unike kompetanse som i første rekke etterspørres. Det er bare rent unntaksvis at de "kjøpes", eller rettere sagt, leies inn til storbyenes planeter for å bistå i arbeidet med for eksempel "å ta toppen av" en bunke ubehandlede, private reguleringsforslag. Byutviklingskonsulentenes selvbilde er det stikk motsatte av det bilde som de offentlige bestillerne har av dem. I egne øyne innehar de dels spisskompetanse innenfor spesielle fagfelter (eksempelvis innen klimaanalyser, transporteffekt-beregninger etc.), men også en særegen "prosesskompetanse" som er blitt viktigere og viktigere etter hvert som mer og mer av byplanleggingen og byutviklingen er "privatdrevet". Dette er kompetanser som de tradisjonelle fagområdene som befolker storbyenes byplankontorer, ikke har, hevder våre konsulenter

Denne situasjonen kan vi tolke som et forhold mellom den helhetlige generalistkompetanse som finnes - og trengs - på de offentlige plankontorene, og den oppdaterte spisskompetanse på lagarbeid og prosjektorganisering som konsulentene hevder de besitter. Denne oppfatningen er veldig tydelig blant våre byutviklingskonsulenter: de mener at de besitter kompetanse som deres offentlige bestillere, som ofte kan ha samme fagbakgrunn og andre "kulturskapende" kjennetegn som de selv, ikke har, nemlig "prosesskompetanse". Det vil si ferdigheter som gjør at de har lett for å omgås folk, de har gode pedagogiske evner, de er raske til å snu seg (de er fleksible i motsetning til de regelstyrte byråkratene), de er flinke til å jobbe i og på lag med folk som vil noe, som vil forandre, få ting til å skje. Kort sagt, de kan "faget" byutvikling i motsetning til de offentlige planleggerne som fremdeles henger igjen i gamle forestillinger om byplanlegging slik den har utviklet seg siden Christian IVs dager, via Haussmann og Howard og Hals. Hevder våre byutviklingskonsulenter.

Vi startet drøftingen av denne tesen med noen perspektiver på fenomenet 'planlegging', og lanserte en hypotese om at de tradisjo-

nelle planleggingsidealene ble holdt høyere i hevd i de offentlige plankontorene enn blant de praktiserende konsulentene. Ved veis ende vil vi hevde at vår empiri ikke tillater at hypotesen må forkastes. De offentlige planleggerne – svært ofte med samme profesjonsbakgrunn som de konsulentene de kjøper tjenester av (denne delen av ”byutviklingsbransjen” er tett befolket med arkitekter og ingeniører) – lengter tilbake til den situasjonen som beskrives i rute 1 i det skjemaet vi presenterte innledningsvis. Dette er en litt karikert måte å si det på, den er nok noe mer dekkende for byutviklingskonsulentenes syn på sine offentlige bestillere, men vi har også registrert klare utsagn fra de samme bestillere som ikke kan tolkes på annen måte enn at de helst ville hatt mindre konsulentbruk og heller gjort jobben sjøl.

Dersom forholdene var lagt til rette for det, slik den i mye større grad var i ”de gode gamle dager” da det offentliges planmonopol var supplert med mer makt og flere styringsmidler enn det som er tilfelle i våre dager, ville vi fått en bedre planlagt byutvikling, hevdes det. Dessuten betoner de offentlige bestillerne – i langt større grad enn konsulentene – betydningen av at konsulent og bestiller ”snakker samme språk”. En nærliggende tolkning av dette er at de kan sitt fag med tilhørende terminologi, historie etc. (omtrent) like godt som de fleste av de konsulentene de leier på oppdrag.

Dette synet deles ikke ubetinget av våre konsulenter. Også de betoner riktignok dialogens viktighet, men de tenderer til å legge mer av tillitskapende samtale og ”personkjemi” i dette. Våre konsulenter er langt mer tilbøyelige til å se på planlegging og moderne byutvikling som beskrevet i rute 3 i det nevnte skjemaet. Moderne planlegging er i mindre grad det vi kan kalle ”byggetegning” og i større grad ”mønsterutvikling” hvor planene i større grad blir til under marsjen, og hvor kontakt, kommunikasjon, dialog, medvirkning og samarbeid er viktige stikkord.

6.6 Tese 6: Det produseres mange middelmådige utredninger i norske bykonsulentbedrifter

Da vi utformet den prosjektskissen som ligger til grunn for de resultater vi redegjør for her, hadde vi erfaringer fra to nylig gjennomførte prosjekter friskt i minne. I disse to undersøkelsene inngikk analyser av et antall konsulentarbeider som del av det empiriske arbeidet. En påstand det var fristende å framsette etter den

systematiske vurderingen av dette materialet, var at ”det produseres mange middelmådige utredninger i norske konsulentbedrifter”. Vi motsto ikke fristelsen: Påstanden ble framsatt av oss selv i søknaden, og vi har derfor latt den stå som tittel på tese seks.

Denne tesen handler først og fremst om kvaliteten på det produktet som konsulentene våre leverer. Siden vi allerede vet at konsulentvirksomheten er en mangslungen arbeidsform, og at konsulentene ”spiller på flere strenger”, dvs. kan spille flere roller avhengig av oppgavens art og oppdragets kontekst, må vi operere med et tilsvarende flerfasettert kvalitetsbegrep. Dette skaffer vi oss ved å bruke, eller rettere sagt omtolke, Carol Weiss’ typologier⁵⁶ for bruk av forskningsresultater eller såkalt ”forskningsbasert kunnskap”. Det kunstgrepet vi gjør, er å erstatte Weiss’ begrep om ”forskning” med ”konsulentprodukt”, og dermed får vi følgende tredelte typologi, jf. Tabell 6.3(neste side).

⁵⁶ Weiss, Carol H: (1991) Policy research: data, ideas or arguments? I: Wagner, Peter et al (eds.) (1991): Social Sciences and Modern States – National Experiences and Theoretical Crossroads. Cambridge University Press. Cambridge, New York, Port Chester, Melbourne, Sydney.

Tabell 6.3 *Ulike typer konsulentprodukters brukbarhet etter kontekst eller beslutningssituasjon*

	Produktform	Konsulentens produkt virker antagelig best når:
Konsulentens produkt:	som A: 'data'	i) vi har å gjøre med situasjoner hvor det er enighet om verdier og mål ii) to eller tre alternativer er stilt skarpt opp mot hverandre iii) det er raskt skiftende betingelser eller situasjoner iv) beslutningstakere (eller stabene deres) har høy analytisk kompetanse
	som B: 'ideer'	i) vi er i en tidlig fase av diskusjonen om politikk-(ut)formingen ii) den gjeldende politikken er i krise eller uorden, og usikkerheten er stor iii) når vi befinner oss på desentraliserte politikk-områder hvor mange ulike beslutningsnivåer/-aktører er med på å avgjøre en sak
	som C: 'argument'	i) konfliktnivået er høyt ii) utredningen er til behandling i kommunestyret og "saken" allerede er avgjort (Kp som 'argument' virker da helst som legitimering)

Vi hadde innledningsvis forventninger om å finne alle disse tre typene konsulentprodukter representert i våre case, men ut fra det vi visste da prosjektskissen ble skrevet, trodde vi at produktformen A: 'som data' ville være den dominerende. Private og offentlige prosjekt- eller problemeiere har ofte kompetanse- eller kapasitetsmessig underskudd. Dette er ofte antatt å være årsaken til at konsulentvirksomhet i visse perioder er en lønnsom og ekspanderende bransje.⁵⁷

⁵⁷ Situasjonen er riktignok annerledes i disse dager. Det synes å gjøre seg gjeldende en viss "oppdragstørke" i deler av byutviklingskonsulentmarkedet. Tidligere norske, velrennomerte

Våre muligheter for å si noe bestemt om kvalitet vil bl.a. variere med hvor presist bestiller har beskrevet oppdraget. Det er rimelig å anta at private bestillere vil være mer presise enn offentlige bestillere rett og slett fordi de er mer målrettede og gjennomføringsorienterte enn sine "kolleger" på de kommunale byplankontorene. Vi forventet derfor at de private ville være mer instrumentelt orientert: de vil ha ting til å skje og det skal helst skje kjapt, for i eindomsutviklingsbransjen har ordtaket "Tid er penger" særlig høy status.

Offentlige bestillere vil oftere enn private, antok vi, kunne bestille utredninger med diffuse formål eller enda til for å holde en sak gående uten at en har intensjoner om å gjøre noe reelt med den på lenge. Det kan være flere grunner til dette, en av dem kan være at det mangler budsjettmessige muligheter eller politisk flertall til å sette i verk det tiltaket som utredes. I andre tilfeller kan det rett og slett komme av at mye langsiktig planlegging har en diffus karakter.

I prosjektskissen stilte vi også spørsmål om konsulentarbeidene hadde "paradigmatisk skifte"-virkning. Med det mente vi å undersøke om byutviklingskonsulentene beveger de rådende oppfatninger, (dvs. konsulentprodukter som B: ideer) eller om det tvert imot er mer bruk av "main stream"-tenking det dreier seg om (hvilket vi antar ligger nærmest produktform C. som argument). Vi spurte også: "Finner vi at manglende kritisk holdning er utbredt blant byutviklings-

konsulentfirmaer – som Fjellanger Widerøe AS – har måttet gå til skifteretten eller er blitt kjøpt opp av utenlandske bedrifter. En av våre konsulenter beskrev situasjonen slik: " Det har skjedd en polarisering i miljøet – særlig innen de smalere, tekniske fagfeltene - mot store firma eller helt små (en eller noen få personer). De mellomstore konsulentfirmaene med 15-20 personer er i ferd med å forsvinne, gjerne ved at de blir en del av en større virksomhet. I tillegg til store firma fins det enkeltmannsforetak som opererer i nettverk – nettverk som stadig endres avhengig av hvilke oppdrag som skal utføres. IKT-utviklingen har gjort dette mulig, fysisk nærhet i form av kontor(felleskap) er ikke lenger en ubetinget forutsetning for å kunne jobbe som en framgangsrik konsulent. Denne typen løsning fører trolig til at det er mindre solidaritet og vilje til å løfte i flokk blant konsulentene. Løsningen er kanskje bra for bestillerne, men det kan være litt skummelt for konsulentsiden: det kan være fare for at en går "faglig i frø" av mangel på intellektuell stimulans. Utviklingen er ennå i sin spede begynnelse, og det kan være at det dukker opp muligheter/løsninger som kan kompensere for faren for "faglig uttørring".

konsulentene?” Våre erfaringer fra et tidligere gjennomført prosjekt⁵⁸ tydet på at konsulentene er lite problematiserende, at de tar oppdragsgivers bestillinger for ”god fisk” og følger den slagne landevei - som de har gått før. Slik adferd og slike utredninger kan føre til at den kunnskapen konsulentene produserer, eller reproduserer, lettere blir tatt i bruk. Vi antok også at sannsynligheten var stor for at utredninger som produserer uventede resultater eller sterkt kritiske tekster, ikke når fram i beslutningsprosessene. I like stor grad som at Bacon`s klassiske formulering om at ”Kunnskap er makt” har gyldighet, mente vi at det er makten som bestemmer hva som er brukbar kunnskap.

Kvalitet er ingen eksakt størrelse og en vurdering av konsulentenes produkter må derfor gjøres på ulike måter. Konsulentenes arbeider kan analyseres kvalitetsmessig etter kriterier for god utredningspraksis og kriterier for faglig kvalitet innenfor de enkelte utredningstemaer, men også ved å undersøke produsents og bestillers vurdering av de bestilte produkters kvalitet.

Viktige målestokker ved kvalitetsvurdering av konsulentenes produkter er, for det første, spørsmålet om problemstillingen er belyst på en tilfredsstillende måte. Dermed, for det andre, om metodebruken og presentasjonen av det som er gjort, og de tilhørende resultater er tilfredsstillende. Hva som kan og bør anses som mer eller mindre tilfredsstillende, kan her presiseres ved fagets egne normer for ”best practice”⁵⁹. Og endelig, for det tredje har vi, som supplement til den fag- eller saksorienterte innfallsvinkelen som i stor grad vil måtte bygge på tekstanalyser og dokumentvurderinger, spurt konsulentene

⁵⁸ En evaluering av anvendelsen av en bestemt bestemmelse i Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (Moen, B. og A. Strand: ”Når kapasitetsproblemer i vegnettet oppstår, skal andre ...” (RPR-SAT, pkt. 3.5). NIBR Prosjektrapport 2000:1)

⁵⁹ Vi har tidligere berørt problemstillingen om kvalitet på utredninger produsert av konsulenter i noen større og mindre arbeider, se artiklene Arvid Strand: Vegsjefer og vurderinger Eksemplet: Hovedplan ny trase for E-18 mellom Melleby og Ørje. Plan 4/94 ; Arvid Strand og Bjørn Moen: Dårlig håndverk – eksemplet ”Konsekvensutredning for hovedveg Asker-Røyken”. Regionale Trender 1/99; og vurderingene av Asplan Viaks oppdragsrapport til Hedmark fylkeskommune: ”Næringsområder i SMAT-planen: vurdering etter tilpasset ABC-metode” og av Hjøllnes COWIs utredning for samme bestiller: ”Utredning av transportdelen i SMAT” (NIBR Prosjektrapport 2000:20). Strand, A. (2002): Behov for mer offentlighet omkring forsknings- og uredningsarbeider med tilknytning til norsk planlegging. Regionale trender 1/2002.

selv om deres egne kriterier for kvalitet, og oppdragsgiverne om deres⁶⁰.

Vi har dermed i undersøkelsen tre inntak til vurdering av kvaliteten på konsulentenes arbeider:

- bestillernes erfaringer og vurderinger av de konsulentene de har hatt med å gjøre, og med bruksverdien av de "varene" de har kjøpt og betalt for, samt allmenne synspunkter på det norske konsulentmiljøets kvalitet
- konsulentenes egne vurderinger av så vel arbeider de selv har hatt ansvaret for, som mer generelle betraktninger om standarden på den norske konsulentbransjen
- de skriftlige spor som konsulentene etterlater seg i form av rapporter, planforslag, brosjyrer, veiledere etc. Dette er dokumentasjon som vi har analysert og vurdert i løpet av prosjektet⁶¹

Bestillernes syn på hva som er et godt/dårlig konsulentprodukt

Som nevnt innledningsvis, hadde vi ventet oss at mye av det som byutviklingskonsulentene "produserer" er i utredningsformatet, det vil si planer, rapporter etc. Og det stemmer for så vidt at vår empiri viser at slik er det. Men i en del oppdrag og for de fleste av våre konsulenter består jobben og produktet også av noe annet, nemlig tilstedeværen og opptreden. Denne typen byutviklingskonsulentprodukt har vi funnet

⁶⁰ I en undersøkelse har Møreforskning operasjonalisert begrepet kvalitet for å kunne vurdere det prosjektarbeidet som en del forskningsinstitutter utfører for oppdragsgivere. De opererer med følgende kriterier: "faglig/vitenskapelig kvalitet", "evne til kommunikasjon, samarbeid", "forståelse for oppdragsgivers behov", "effektivitet i utførelse", "nytte i forhold til kostnad for oppdragsgiver", "kompetanseoverføring/ resultatoverføring". I denne undersøkelsen ble så vel oppdragstaker (forskningsinstitutt) som oppdragsgiver intervjuet. Undersøkelsen er utført for Forskningsrådets utvalg for evaluering av de fire samfunnsvitenskapelige instituttene ISF, FAFO, NOVA og NIBR (Hervik, Arild og Mette Rye: Brukerevaluering av forskningsinstituttene ISF, FAFO, NOVA og NIBR. Møreforskning Molde oktober 2000).

⁶¹ Disse analysene og vurderingene er å finne i vedlegg 2. Dette består av tre deler. En del inneholder korte, vurderende sammenfatninger av arbeidsnotater vi skrev i forbindelse med analysen og kvalitetssikringen av konsulentenes "skriftlige produksjon". Del to består av en lengre, kritisk vurdering av en bestemt konsulenttekst som vakte vår særskilte interesse. Den siste delen viser eksempler på at (vår) tekstanalyse ikke er noen eksakt vitenskap.

som viktig i nesten alle typer konsulentoppdrag og som særlig framtreddende når konsulentene spiller den såkalte ”prosesspådriver”-rollen. For, som en av våre samtalepartnere fra eiendomsutviklingsbransjen, sier:

Det er grunnleggende at konsulentene har gode faglige kunnskaper. For å være en god konsulent må imidlertid vedkommende også ha en rekke andre egenskaper. Han eller hun må kunne opptre i ulike fora på en tillitvekkende måte, kunne uttrykke seg klart og tydelig, kommunisere og formidle tanker og forslag godt, kunne arbeide selvstendig og være til ”å stole på”. Det er også viktig at konsulentene evner å arbeide i grupper, at han eller hun får så vel enkle som kompliserte oppgaver til å virke enkle, uproblematisk, er i stand til å tilpasse seg tempomessig. Det er en stor fordel om konsulentene ”ikke tar for mye plass, men samtidig er synlig”. I de fleste tilfeller befester konsulentene det inntrykk de inngir i en tidlig fase av et bekjentskap, men NN minnes også å ha blitt ”bløffet” - noen få ganger

En av våre private bestillere uttrykte sin mening om dette på følgende måte:

Kvalitet på konsulentytelser er vanskelig å bedømme, ikke minst er det vanskelig å plassere skyld for eventuelle mistak. NN mener det er grunn for bestiller til å være ydmyk og gi seg tid til grundige overveielser før en eventuelt konkluderer med at et arbeid var for dårlig - og kanskje går så langt som å kalle konsulentene ”en tufs”. Det kan veldig gjerne tenkes at årsaken til manglende tilfredshet også kan søkes i en dårlig, uklar bestilling og mangelfull oppfølging av konsulentene underveis i arbeidet. Den gode utredningen er, slik denne bestiller ser det, kjennetegnet ved at den kommuniserer godt, at den evner å formidle riktig informasjon til den eller de målgrupp(er) den er beregnet på. Den må være ”to the point”, og kan med fordel være kort

Storparten av alle de utredningene som er gjort i løpet av Bjørvika-prosessen er tykke og også ganske tunge i sitt innhold, peker NN på. Noen utredninger som tilfredsstillende vår informants krav om kommuniserbarhet, finnes likevel, og her nevnes utredningen om plassdannelser (Snøhetta m.fl.) og arbeidet av Jan Gehl om en byromsplan for Schweigaardsgate-prosjektet

Slik karakteriserer en annen av våre bestillere det gode byutviklings-konsulentproduktet:

En god utredning er gjort innen avtalte tids- og kostnadmessige rammer og har en klar og kortfattet konklusjon. XX-rapporten som ble utarbeidet i tilknytning til arbeidet på Bryn, ser NN som et konsulentprodukt som ikke kommuniserte særlig godt. Fagkunnskapen lå der nok, men vi som lesere fikk ikke spesielt mye ut av den rapporten

Betydningen av å kunne skrive kort, godt og enkelt norsk fremheves av de fleste bestillere og mange av konsulentene – særlig av dem som har hoveddelen av sine oppdrag innen utredningssjangeren. En bestiller gikk så langt som å hevde ”at vi har brukt mye tid opp gjennom årene på å lære konsulentene å skrive godt norsk”. Og her er en av våre konsulenter helt enig:

Det må skrives folkelig og kortfattet. Språk og form er viktig. Det handler om å nå fram med budskapet og folk leser figurer og det som er visuelt – heller enn tekst

En av våre bestillere er uvanlig klar når det gjelder kravene som må stilles til konsulents evne til å formidle den kunnskap som er produsert:

Den viktigste egenskapen en god konsulent kan ha – selvsagt ved siden av å beherske sitt fag – er en velutviklet evne til å forklare, dvs. fortelle hva som er gjort, og hvorfor det er gjort sånn eller slik. Og, nesten like viktig: at han har evne til selvrefleksjon og til å ha et kritisk forhold til egen innsats og eget produkt

Et godt konsulentarbeid ender i et produkt som er klart og forståelig for ikke-fagfolk, og som virker faglig solid:

XX-rapporten er slik sett en god rapport. Kvalitet i en utredning handler også om å kunne rapportere på ”vanlig norsk”. Faglig innfløkt språk kan ikke benyttes i utredninger som skal legges fram til politiske beslutninger. Det har vært eksempler på at nærmest uforståelige setninger i utredninger har blitt opplest av politikere i bystyresalen

Den av våre konsulenter som antagelig har det mest bevisste forholdet til formidlingsproblematikken, fortalte at han over tid hadde eksperimentert med ulike formidlingsformer på forskjellige varianter

av utredningsrapporter. ”Erfaringen er at folk ikke liker å lese side opp og side ned med tettskrevne tekster”. Forsøk med korte, tospalteframstillinger med mye bilder, diagrammer og lange figurtekster har gitt denne konsulenten gode tilbakemeldinger. Denne konsulenten har dessuten erfart at: ”Lettfattelige overheads kan bli etterspurt av politikere, og få større oppmerksomhet enn selve rapporten”.

”Planning by plastics” kaller han dette selv, og mener at formidlingsevnen er svært viktig, men han unnlater ikke å nevne sitt faglige credo i samme åndedrag: ”Selvsagt må faglig dyktighet og et solid innhold ligge i bunnen av budskapet”.

En dyktig konsulent styrer utredningsarbeidet og sluttresultatet etter hva som er de relevante faglige spørsmålene i prosessene, og som dessuten ser hva som er politisk relevant⁶²:

Det er vanskelig å si om konsulenter med stor faglig tyngde vil ha større gjennomslagskraft i forhold til det politiske nivået enn andre. Faglig tyngde kan slå begge veier

Det er viktig at konsulenten er i stand til ”å ta styringssignaler” under arbeidet med oppdraget. Samtidig bør han selvsagt bidra i prosessen, være med å rettlede og bringe et arbeid i riktig retning. Det handler i stor grad om å snakke samme språk. Teft, evne til å ta signaler og kommunisere godt med bestiller kan være med å rydde i landskapet. En bestiller fortalte historien om en ”konsulent som påberopte seg åndsverkloven da han ikke fikk det som han ville, eller møtte motbør på det han la fram”. En annen bestiller forteller om noe av det samme da en konsulent opptrådte med så pass mye stahet at bestilleren ”ble sinna da vi fikk presentert som sluttrapport, et produkt som vi hadde avvist, eller hatt sterke innvendinger mot i nest siste møte med konsulenten”.

Effektivitet er viktig; en effektiv konsulent er en konsulent som har fagkompetanse som passer til jobben, som bruker den kunnskapen han har til å lage et godt kunnskapsprodukt innen de frister som er satt. Det vil si:

⁶² Denne bestilleren viser spesielt til praksis innen det norske konsekvensutredningssystemet (etter plan- og bygningsloven) hvor det etter denne bestillerens oppfatning er særskilt påkrevet med gode avgrensningsevner. Han mener at KU-virkosmheten i dagens Norge er en A til Å-virkosmhet hvor ansvarlig myndighet ikke skjærer igjennom og luker vekk urimelige utredningsønsker og –krav, og hvor konsulentene også ofte er interessert i at det skal utredes så mye som mulig.

Han gjør den riktige jobben på en god måte til fastsatt tid innenfor de rammebetingelser som er satt

I vår empiri har vi også eksempler som viser at det er et visst hold i den hypotesen vi beskrev innledningsvis: ikke alle konsulentprodukter har ”paradigme-skifte”karakter. Det dreier seg heller om ”mainstream”-produkter, og det er ikke alle bestillere like fornøyde med:

NNs utredning var – så langt den rakk – en god utredning, etter vår bestillers mening. Skal den kritiseres for noe, må det være at den er/var for pragmatisk, for lite visjonær. Den inngår tross alt som en del av et helhetlig utviklingsprogram som tar sikte på å gi [området] et miljømessig løft. Det er snakk om stor og helhjertet innsats fra mange berørte og interesserte over en lang rekke år dersom en skal lykkes i å nå målene

Bestilleren eksemplifiserer sitt syn ved å vise til at utredningen kort og knapt konkluderer med at det aktuelle området ingen framtid har som kollektivknutepunkt. Den inngår ikke i noen ”knutepunkt-strategi”, og sentrale grunneiere i området har vist en lunken holdning. Vår bestiller savner ideer og vyer som strekker seg litt lenger fram i tid. Vedkommende skulle ønsket at konsulenten hadde tenkt noe mer i faser, for eksempel: hva kan skje innen 5 år, 10 år eller på 20 - 25 års sikt.

En av våre informanter med lang erfaring hadde gjort seg følgende refleksjoner over hva som er de kritiske faktorene for vellykket byplanlegging og byutvikling i norske storbyer i vår tid. Han poengterer at byutviklingskonsulentene ikke alltid har den nødvendige sans for rekkefølgen som ting må gjøres i:

I kompliserte transformasjonsprosjekter som Bjørvika, må det organisatoriske på plass før en går løs på konkrete, fysiske løsninger og idé. Arkitekter og ingeniører har en tendens til å tilnærme seg et komplekst problem ad ’naturvitenskapelig vei’; dvs. analytisk, og før en gjennomføringsorganisasjon er på plass

Konsulentproduktene kvalitet – sett med konsulentenes egne øyne

Konsulentene viser til at konflikter om forholdet mellom det som leveres, og det oppdragsgiver har forventninger om, er svært sjeldne: Oppdragsgiver får som regel det han forventer. Men konflikter og

uenighet om så vel konsulentproduktets innhold som ”innpakning” kan forekomme. For en konsulent er det utrolig viktig å opparbeide et tillitsforhold til oppdragsgiver/bestiller. En må være flink til å lytte og en bør være seg konsulentrollen bevisst. En god konsulent leverer imidlertid ikke mer enn det som er avtalt. Det er alltid prosjektets behov som står i fokus. Våre konsulenter er bortimot samstemte i sitt syn om at det sentrale prinsipp er at konsulenten bestreber seg på å ivareta oppdragsgivers interesser i alle situasjoner, uten å gå på akkord med egen faglig samvittighet. En konsulent uttrykker seg slik:

Konsulenten skal være lojal overfor oppdraget. Det innebærer at konsulenten må være uavhengig og kunne snakke med hvem som helst. Konsulenten er nødt til å ha et stort spillerom for å kunne levere en god utredning, han må være flink til å presisere problemstillinger og definere rammer – selvfølgelig alltid i dialog med bestiller tidlig i eller før prosjektet avtales

En av våre konsulenter utdypet hva han mente med en ”fagmann” ved å vise til at det – særlig i større konsulentfirmaer – finnes fagfolk og spesialister som kan leve det meste av konsulentkarrieren uten å ”ha satt sin fot utenfor kontordøra”.⁶³

Et annet viktig arbeidsprinsipp som konsulentene er ganske enige om, er:

Oppgaven består i å sørge for at det produktet som konsulenten lager, er godt nok og tilfredsstillende for oppdragsgiver - ikke nødvendigvis best mulig eller perfekt. Og, like viktig, at det leveres til avtalt tid og innenfor de rammer som er gitt. Eller sagt på en annen måte: Det må være gjort en faglig god (nok) jobb, det er selvsagt. Men når det er sagt: å holde tidsfrister er kjempeviktig!. En aldri så faglig god utredning er lite verdt dersom den kommer etter at oppdragsgiver har bestemt seg/gjort et vedtak uten utredningen som underlag – fordi bestiller ikke kunne vente lenger

⁶³ Med dette ”bildet” antar vi konsulenten refererer til arbeid av deskstudie-karakter eller spesialutredninger som krever ganske smal, men dyptgående fagkunnskap. Slike oppdrag har vi flere eksempler på i vår empiri, og et fellestrekk ved disse er at konsulenten holder en noe større avstand til bestiller mens utredningen pågår.

Hva som er ”godt nok” i hvert enkelt prosjekt, skapes i de aller fleste tilfeller i dialogen mellom bestiller og konsulent underveis i arbeidets gang, hevdes det. ”Konsulenten med stor K” beskrives av en av våre informanter, som en person som klarer å besvare oppgaven optimalt, ikke nødvendigvis fordi han personlig sitter inne med all relevant fagkunnskap/ekspertise, men fordi han f. eks. kan sette sammen et godt team, der folk kan gjøre det de er gode på. Av og til hender det likevel at konsulenten må ”skjote på” oppdraget med tid fra egen ”kasse”:

Kvalitet må avstemmes mot rammebetingelsene, men av og til er det nødvendig å bruke egen tid for at resultatet skal bli godt nok for oppdragsgiver og tilfredsstillende for egen del

Engasjerte oppdragsgivere er den viktigste betingelse for å få frem et godt produkt. En god bestiller er en oppdragsgiver som involverer seg i prosjektet fra start til mål, som har evne – og vilje – til å gå inn i faglige diskusjoner. En god bestiller må også være dialogvillig slik at han får den nødvendige eierskapsfølelse til sluttproduktet, han må selvsagt også være klar, det vil si i stand til å definere målet med oppdraget: sluttproduktet. En av konsulentene formulerer dette kravet på denne måten:

Det finnes mange gode fagfolk og noen gode ”selgere” blant konsulentene, men den viktigste egenskapen er å være en god rådgiver. Dette innebærer noe mer enn å være en snever fagekspert. En rådgiver er dels en fagmann som behersker sitt fag, men han må også være seg bevisst den kontekst som oppdraget inngår i. Han må samtidig være tydelig overfor oppdragsgiver. En må være bevisst på de rammene en arbeider under (økonomi, tid, fag), og holde seg til disse

Flere av konsulentene kom under våre samtaler inn på at hva som er god kunnskapsbruk eller en god utredning, er svært kontekstavhengig:

Løsningen bør være godt knyttet opp til realitetene for det aktuelle temaområdet, samtidig som den kan peke på de mulighetene som finnes

Ingen av våre konsulenter hadde problemer med å peke på konkrete oppdrag de hadde utført, og som de mente fortjente karakteristikken ”en god utredning”. Men samtidig viste flere til at konsulentbransjen er en mangslungen virksomhet som både rommer mange fag og mange tilnæringsmåter:

Det er veldig mange typer konsulenter. Noen er veldig innrettet mot tekniske forhold som støyvurderinger etc., noen er ”advokatkonsulenter” – konsulenter som driver saker på vegne av sine oppdragsgivere, f.eks. for å få bestemte saker raskere gjennom det offentlige byråkratiet (lobbyisme) - og noen jobber særlig med utredninger

Våre konsulenter er også nokså samstemte i synet på at i alle oppdrag må en viss porsjon faglig dyktighet selvsagt ligge i bunnen for det en gjør. Men:

Ved utredningsarbeider vet oppdragsgiverne ofte ikke helt hva de er ute etter; det blir konsulentens oppgave å hjelpe oppdragsgivere med å definere hva de er ute etter: Hvilke spørsmål er det egentlig de stiller

I slike tilfeller blir det spesielt viktig at konsulenten mestrer å avgrense og definere oppgaven. Oppgaven må deretter løses på en faglig etterrettelig måte. Når en jobber med analyse/utredning, kan problemstillinger belyses på ulike måter. Det er viktig at konsulenten evner å finne ut hva som er de sentrale og mindre sentrale spørsmålene, samt evner å forutse hvilke spørsmål som kan dukke opp i løpet av prosessen, og etter at produktet er levert. Det er ikke nødvendigvis slik at dersom utrederen er god, så blir utredningen også god. Det gjelder å kunne foreta avgrensninger som kan tjene den eller de diskusjoner som pågår, eller som forventes å bli sentrale framover. Altså: Det gode konsulentproduktet er preget av at konsulenten er følsom for kontekst – han evner å sette seg inn i den bruk som oppdragsgiver skal gjøre av den kunnskapen han har produsert eller formidlet.

Om konsulentbransjen sett med bestillernes øyne

De fleste av de offentlig ansatte bestillerne vi har hatt samtaler med, mener det er viktig og nødvendig å kjenne til og ha oversikt over den norske konsulentbransjen. De fleste av dem er da også ’flergangsbestillere’, dvs. de har ganske lang erfaring med å omgås bransjen og byutviklingskonsulentene.

Enkelte bestillere mener at konsulentmiljøet i Norge, og i den enkelte norske storby, er relativt lite:

- på strateginivået, dvs. der hvor oppgavene dreier seg om større utredninger og overordnede plannivåer som samordnet areal- og transportplanlegging, knutepunktutvikling, helhetlige og

langsiktige planprosesser, består bransjen bare av en håndfull aktuelle firma

- på mellomnivå hvor oppgavene er av mer kortsiktig og spesifikk karakter, typisk reguleringsplaner for mindre områder, trafikk- og transportutredninger etc., er det en del flere firma å velge mellom. Men heller ikke for slike oppgaver er det særlig mange aktuelle firma
- på detaljnivå, dvs. hvor det som regel allerede foreligger vedtatte overordnede planer som gir rammene for det som skal gjøres på lavere plannivå, og hvor mange av jobbene dreier seg om bruk av spesialkompetanse: design, 'prosjektering', konkrete, tekniske løsninger osv., er det mange flere aktuelle konsulentfirma

Våre samtaler med bestillerne – private så vel som offentlige – bekrefter ikke vår oppfatning om at det norske konsulentmiljøet generelt sett holder et dårlig nivå. Den rådende oppfatningen er tvert imot at nivået og standarden gjennomgående er solid. Slik uttrykker en av bestillerne, som generelt har svært gode erfaringer med bruk av norske konsulenter, det:

Det er innmari mange flinke folk i det norske konsulentmiljøet. Det er berikende å ha nær og hyppig kontakt med dem. Det er slett ikke NNs inntrykk at konsulentmiljøet er innadvendt/eller provinsielt, snarere tvert imot. Konsulentene er glade i å reise ut og skaffe seg faglige impulser. Og de er godt oppdaterte på det som rører seg ute i den store verden

Men det finnes også klare, og avvikende syn på dette. En av våre bestillere⁶⁴ opplever – generelt – det norske konsulentmiljøet som snevert og innadvendt. En mer aktiv, utadrettet interesse for tanker, ideer og arbeidsmåter som kolleger utenfor Norges grenser er opptatt av og arbeider med, etterlyses. Dette gjelder både kolleger i Norden og lenger sørover i Europa. Denne bestilleren er redd for at det som vedkommende oppfatter som en lukkethet i det norske konsulentmiljøet, fører til at mye av det som gjøres av konsulenter, bygger på gammel/gammeldags kunnskap. "Det kan være farlig", påpeker vedkommende, "det kan føre til at vi mister framtidige muligheter for gode, robuste arealbruksløsninger.

⁶⁴ Dette er en person med svært høye, formelle kvalifikasjoner som i tillegg har så vel praktisk som teoretisk kunnskap om planlegging og utvikling i andre nordiske og europeiske storbyer.

Men det sist nevnte synet representerer tross alt en avvikende oppfatning.

Kvalitetssikring i konsulentbransjen – formelle og uformelle 'systemer'

Alle våre tre konsulentfirmaer har dokumenterte kvalitetssikrings-systemer. Civitas' system er enkelt og upretensjøs og får plass på tre A4-sider. Systemet gjennomgås og ajourføres ved behov – og det brukes mer eller mindre systematisk. Våre Civitas-konsulenter er imidlertid enige om at den viktigste og beste formen for kvalitetssikring er kollegial kritikk i Civitas-miljøet, og at kolleger leser gjennom utkast til notater, planforslag etc. Enkelte av konsulentene praktiserer – ved større oppdrag – en ordning med å engasjere og honorere Civitas-kolleger til kritisk/konstruktiv gjennomlesning av utkast til notater og rapporter. Enkelte ganger prøver en å engasjere kontakt-/ressurspersoner hos oppdragsgivere til det samme, men dette er ikke alltid vellykket: "Det er ikke alle oppdragsgivere som skjønner hva kvalitetssikring er".

Asplan Viak har et relativt omfattende og detaljert kvalitetssikrings-system hvor kvaliteten i utførelsen søkes ivaretatt i flere faser eller etapper. I grove hovedtrekk består disse rutineene i at det for hvert prosjekt utpekes en kvalitetssikrer. Vedkommende deltar både i oppstart (godkjenning av arbeidsplan), underveis og på slutten av prosjektet. Retningslinjene blir imidlertid ikke alltid brukt i praksis. For større prosjekt forsøker en imidlertid å følge retningslinjene/rutineene:

I praksis legges det betydelig større vekt på systemene for og selve kvalitetssikringen i prosjekteringsprosjektene enn i utredningsarbeid i forbindelse med planer, planlegging og byutvikling

Norconsult AS (og også tidligere Vestnorsk plangruppe) har et formalisert og dokumentert kvalitetssikringssystem hvor bl.a. prosjektleder og co-prosjektleder skal diskutere det enkelte prosjekt med hverandre ved milepæler underveis. I systemet er det også muligheter for å engasjere andre på kontoret om det skulle vise seg at noe har kommet skjevt ut, eller er i ferd med å svikte. Men:

Kvalitetssikringshåndbøkene og HMS-systemene er ikke tilpasset utredningsoppgaver: Det vi blir intersubjektivt enige om er bra, det er bra nok

Konsulent NN, som bl. a. har egen arbeidserfaring fra konsulentfirmaet Asplan Viak as, har liten sans for de store, formelle kvalitets-

sikringssystemene som slike miljøer ”opererer”. Han er meget i tvil om effekten av dem, og vår (denne rapportens forfatteres) påstand om at en del av den kvalitetssikringen som tilsynelatende har vært gjennomført av mange Asplan-rapporter, er mer tilsynelatende enn reell, synes NN er en god hypotese.

Helt til slutt tar vi med følgende meningsytring fra en av våre bestillere. Den kom uten at vi spurte vedkommende om synspunkter på dette emnet:

NN har av og til stilt seg spørrende til kvaliteten på og bruken av slike systemer i konsulentbransjen. Vedkommende har i sitt stille sinn undret seg over at konsulent(firma)ene ikke er mer ”proffe”, særlig gjelder dette kanskje bevisstheten om tid – altså å dimensjonere de ulike deloppgavene tidsmessig. Her syndes/bommes det til tider grovt. Likeledes kan det observeres en manglende evne – eller kanskje vilje - til å passe på at alt det som er lagt inn som løfter i tilbudet, blir gjort eller besvart

Avslutning og noen tentative konklusjoner om tese seks

Vi nevnte tidligere at vi ville justere det skjemaet vi presenterte innledningsvis i tråd med den empirien som våre samtaler med bestillere og byutviklingskonsulenter hadde gitt oss. For oversiktens skyld tar vi med vår tredelte typologi over situasjoner hvor vi antok at ulike typer konsulentprodukter virker best (tabell 6.4).

Tabell 6.4 *Ulike typer konsulentprodukters brukbarhet etter kontekst eller beslutningssituasjon*

	Produktform	Konsulentens produkt virker antagelig best når:
Konsulentens produkt:	som A: 'data'	i) vi har å gjøre med situasjoner hvor det er enighet om verdier og mål ii) to eller tre alternativer er stilt skarpt opp mot hverandre iii) det er raskt skiftende betingelser eller situasjoner iv) beslutningstakere (eller stabene deres) har høy analytisk kompetanse
	som B: 'ideer'	i) vi er i en tidlig fase av diskusjonen om politikk(ut)formingen ii) den gjeldende politikken er i krise eller uorden, og usikkerheten er stor iii) når vi befinner oss på desentraliserte politikkområder hvor mange ulike beslutningsnivåer/-aktører er med på å avgjøre en sak
	som C: 'argument'	i) konfliktnivået er høyt ii) utredningen er til behandling i kommunestyret og "saken" allerede er avgjort (Kp som 'argument' virker da helst som legitimering).

Situasjonen i A: i) og ii) representerer den produktform som vi i utgangspunktet ventet oss mye av. Antakelsen har for så vidt slått til: konsulentene produserer mange dokumenter (jf. dokumentasjonen i Vedlegg 2). *Situasjonen i rute A: iv)* forekommer hyppig i forholdet mellom konsulent og de offentlige bestillere. Ja, så typisk er dette at de offentlige bestillerne – nesten uten unntak – hevder at de er (minst) på samme faglige nivå som de konsulenter de kjøper tjenester av. Betydningen av at bestiller og konsulent "snakker samme språk" kan knapt undervurderes, mener våre bestillere fra offentlig sektor (se også drøftingen av tese fem).

Men empirien forteller også at våre konsulenter svært ofte også leverer andre produkter enn på ”data-form”, dvs. utredninger eller planutkast i tradisjonell forstand. De deltar ofte i prosesser hvor det gis råd, hvor det utvikles ideer og konsepter, dvs. produkter som beskrevet i *rute B: i) og ii)*.

Situasjonen i rute B: iii) er skreddersydd for planlegging på mellomnivået i Norge, dvs. fylkes- eller fylkesdelplanlegging. Her blir det mest løse planer fulle av ideer, gode intensjoner om samordning og henstillinger til andre myndigheter om bistand: nedover mot kommunen og oppover mot sentralmakten. Slike har vi flere av, og en av våre konsulenter ga uttrykk for om en slik planprosess – og de tilhørende planprodukter/publikasjoner – at ”det var en underlig sak”.

Situasjonen i rute C: i) har vi få – om noen – eksempler på i vårt materiale. Det nærmeste vi kommer, er trolig et par tilfeller hvor konsulentene leverte rapporter med resultater og konklusjoner (les: ’argumenter’) som oppdragsgiveren – av ulike grunner – ikke satte pris på.

Rapportene havnet dermed i en skuff på bestillers kontor, og kom aldri til offentlighetens kjennskap⁶⁵.

Situasjonene i rute C: ii) er trolig ikke helt ukjent rundt omkring i norske komunestyre og fylkesting. Vi har imidlertid ingen empiri som kan fortelle noe om konsulentens ’ideproduksjon’ har noen spesiell effekt i den retning som antydes i denne ruta. For å skaffe oss det, måtte vi ha samlet inn andre typer data enn det vi har gjort i dette prosjektet.

Tentative konklusjoner (se også vedlegg 2 for grundigere dokumenterte og mer detaljerte vurderinger av våre forsøk på å underkaste byutviklingskonsulentenes skriftlige produksjoner et mer kritisk søkelys):

1. den norske konsulentbransjen får overveiende gode skussmål av våre bestillere. Det er bare unntaksvis at de får levert produkter som ikke holder mål
2. det gode konsulentproduktet er preget av at konsulenten er følsom for kontekst – han evner å sette seg inn i den bruken som oppdragsgiver skal gjøre av den kunnskapen han har produsert eller formidlet
3. den oppmerksomme bestilleren følger sin konsulent tett og den erfarne konsulenten sørger for å holde sin oppdragsgiver løpende

⁶⁵ Se mer om dette under drøftingen av tese sju.

orientert om arbeidets gang. På denne måten skapes det fortrolighet og tillit mellom partene og konsulentens produkt inneholder svært sjelden overraskende eller ubehagelige resultater for bestilleren. Åpenhet om resultatene er hovedregelen både hos offentlige og private bestillere

4. de konsulentproduktene som leveres i dokumentform, holder etter vår vurdering gjennomgående en god eller tilfredsstillende standard både innholdsmessig, layoutmessig og språklig
5. de norske byutviklingskonsulentene som var villige til å dele sine erfaringer med oss, trives med jobben som konsulent. Selv om oppdragskavet og –jaget til tider ”krever sin mann” (det er, som nevnt, ingen kvinner i vårt utvalg!)

6.7 Tese 7: De tause fagfolkene – eller hvorfor det bare er noen få gjengangere som synes i den offentlige debatten om byutvikling

Hva er vilkårene for og drivkreftene i den offentlige samtalen? Hva er det som skaper et opplyst offentlig ordskifte? Det enkelte samfunnsmedlem har et ansvar og politikerne er betalt for å delta, det er deres jobb, men et enda større ansvar for å opplyse et saksfelt har de som har spesiell innsikt innen et tematisk område. Men får de anledning - og våger de? De universitetsansatte er samfunnsmessig forpliktet til å bidra med sine kunnskaper til det offentlige ordskiftet som del av forpliktelsene ved å ha blitt tildelt et læresete. Fagfolk på ulike områder bør også dele sine kunnskaper med andre – selv om de ikke er ansatt på universitetene. Her setter imidlertid ulike reglementer grenser. For ansatte i kommunene er det erkjent at ”uklare uttale-reglement skaper usikre og tause ansatte”; i hvert fall har assisterende generalsekretær Arne Jensen i Norsk Redaktørforening gitt uttrykk for dette⁶⁶.

⁶⁶ Norsk Redaktørforening har nylig gjennomført en undersøkelse om kommunenes praktisering av offentlighet. Den viser at det i ni prosent av landets kommuner kun er rådmannen som har anledning til å gi offentligheten kommentarer eller vurderinger. To av tre kommuner hindrer sine ansatte i å ytre seg. Stadig flere offentlig ansatte får munnkurv eller blir møtt med represalier fra sine overordnede dersom de går ut til offentligheten med informasjon om kritikkverdige forhold. Forvirringen i kommunene er stor når det gjelder de ansattes rett til å uttale seg offentlig. Nesten ingen forstår hva

Langsletdoktrinen som knesetter regler for departementenes bruk av midler til hhv. forskning og utredning, gjør et skarpt skille mellom FoU-bevilgninger som kanaliseres gjennom Forskningsrådet og bevilgninger som benyttes til utredninger direkte for departementene.⁶⁷ De siste har departementene betydelig større innflytelse over hva benyttes til, og hvilke resultater som oppnås, enn for bevilgningene via Forskningsrådet.

Hvis du har noe du vil selge, er det nødvendig å markedsføre seg selv og sin egen kompetanse. Hvordan kan konsulenter markedsføre seg? Ved å gjøre en god jobb selvfølgelig, men også ved å være synlige i det offentlige ordskiftet; på faglige møter og i avisenes debattspalter. Det kan lett oppstå kollegiale lojalitetsproblemer i slike sammenhenger. Dette kan holde konsulenter fra å ytre seg. Kommuneansatte lar være å ytre seg i konkrete saker fordi skrevne og uskrevne regler i byråkratiet har fratatt dem yringsfriheten. Når de mest kompetente på denne måten ikke tør eller kan bidra, blir det så som så med ordskiftet.

Innenfor fysisk planlegging har deltakelse fra allmennheten vært et sentralt ønskemål helt siden slutten av 1960-tallet. Det startet som et krav fra grasrotbevegelser begrunnet i at viktige samfunnsomformende saker på denne måten kunne bli bedre opplyst og få en sterkere lokal forankring. Midt på 1980-tallet ble det i den nye Plan- og bygningsloven skrevet inn en egen medvirkningsparagraf. Allmennheten er dermed gitt muligheter for innsyn i planleggingsprosesser som tidligere i stor grad var lukkede. I tiden etter 1985 har det imidlertid skjedd store forandringer når det gjelder hvem som står bak de fysiske planene i by og bygd. De private utbyggerne har overtatt mye av planleggingen som tidligere ble drevet av det

som er forskjellen på yringsfrihet og lojalitetsplikt over for arbeidsgiveren. Dagsavisen (1.10.03) skriver at ”assisterende generalsekretær Arne Jensen i Norsk Redaktørforening har rett når han viser til at situasjonen i kommunene er blitt et betydelig problem for lokaldemokratiet. Jensen støttes av jussprofessor Jan Fritjof Bernt ved Universitetet i Bergen som advarer mot utviklingen. Hvis den politiske eller administrative ledelsen får monopol på å informere befolkningen, fratras borgerne muligheten for å vurdere kritisk myndighetens bruk av offentlige ressurser”.

⁶⁷ Den såkalte Langsletdoktrinen ble introdusert i Stortingsmelding nr. 60 (1984-85) Om forskningen i Norge, og har utgjort et av fundamentene i departementenes forskningspolitiske virksomhet. Hovedprinsippet var at det enkelte departement skulle ha ansvar for forskningen innenfor sin sektor, og kanalisere sine langsiktige forsknings-/kunnskapsbehov gjennom forskningsrådssystemet, mens de kortsiktige beslutningsrettede kunnskapsbehovene skulle dekkes gjennom kjøp av tjenester direkte i et oppdragsmarked.

offentlige (jf. drøftingen i DEL I). Byutvikling er et offentlig anliggende som er i ferd med å privatiseres.

Formingen av våre omgivelser er viktig for oss alle. Men hvor mye får vi ta del i når prosessene føres over fra åpne planprosesser til lukkede forhandlinger? Konsulentene inngår kontrakter med byutviklere for å hjelpe dem til å få best mulig økonomisk resultat ut av de ressurser i form av arealer og byggetillatelse som de måtte sitte på. Store transformasjonsprosjekter forhandles fram heller enn å bli drevet fram som offentlige planleggingsprosesser. De som vet noe om disse prosjektene, er først og fremst utbyggingsinteressene og deres konsulenter. De sistes lojalitet skal være i prosjektet heller enn i folkeopplysningens tjeneste. Men hvor langt bør lojaliteten strekke seg, og hvor går grensen mellom å tjene oppdragsgiver og å tjene det offentlige ordskiftet?

I det offentlige ordskiftet skal alle ha noe å bidra med, men det er hevet over enhver tvil at det er fagfolk av ulike slag som ofte kjenner de faktiske forholdene best. For den opplyste debatten er det derfor uheldig hvis ikke de som arbeider med de konkrete sakene, får anledning til eller blir fristet til å bidra. Slike anledninger eller ”fristelser” synes imidlertid å ha blitt mye av en mangelvare i våre tider. De kommuneansatte er fratatt mulighetene til å snakke og skrive om saker de holder på med, med mindre det er klargjort med overordnet på forhånd at de kan uttale seg. Kommuneansettelse gir imidlertid ikke totalforbud mot å ytre seg. I saker som ikke angår eget arbeidsområde, må det være fritt fram for deltakelse i den offentlige debatten. Konsulentene er bundet opp til kontrakter med sine oppdragsgivere, og de har heller ikke fri adgang til å ytre seg. Det må skje i forståelse med oppdragsgiver. Forskere ved universitet og høyskoler eller på kontrakt med Forskningsrådet står i en mye friere stilling. De er for frie intellektuelle å regne, og har en forpliktelse til å delta i den offentlige debatten med det de måtte ha av faktaopplysninger og perspektiver til den enkelte sak.

Albert O. Hirschmann⁶⁸ studerte for mange år siden bedrifter under omstilling. Han ville belyse hvordan de ansatte handler når de stilles overfor vanskelige situasjoner. Vil de oppvise lojalitet og finne seg i det som måtte bli bestemt av ledelsen, vil de velge å forlate bedriften uten å lage noe støy, eller vil de ta til motmæle ved å heve stemmen og gi uttrykk for motstand. Den begrepsmessige treenigheten ”Exit,

⁶⁸ Hirschmann, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

voice and loyalty” har senere gått inn i samfunnsvitenskapen og samfunnsdebatten som tre klare handlingsalternativer i så å si enhver situasjon:

- det er mulig å trekke seg stille ut av en situasjon uten videre protester
- det kan utvises lojalitet ved at en bøyer seg for ”overmakta, eller
- en kan protesteres og opplate sin munn til motstand

Konsulentene er til stadighet i dette dilemmaet, vil vi tro. Hva velger de å gjøre? Finnes det noe mønster i deres adferd?

Tidlig i prosjektet ble vi opptatt av det vi betegnet som ”de tause fagfolkene”, fagfolkene som gjorde jobben de var satt til, og som holdt munn uansett hvordan de ble behandlet. Vi hadde særlig to forhold i tankene. Vi tenkte for det første, på det som skjer i relasjonen mellom bestiller og konsulent når det blir knute på tråden; lar konsulenten det som skjer i denne relasjonen bli mellom partene? For det andre, tenkte vi på den allmenne observasjonen at konsulentenes deltakelse i den offentlige debatten generelt, og i ordskiftet om byutvikling spesielt, er ganske liten. Bekreftes dette inntrykket?

Forholdet til bestillerne kan utvikle seg på ulike måter i løpet av et oppdrag. Hovedoppfatningen blant våre konsulenter og bestillere er at fordragelighet preger samhandlingen. Den tette kontakten og dialogen underveis sørger for at meningsforskjeller brytes og slipes slik at det blir enighet om resultater:

Resultatene blir sjelden uventede fordi bestiller følger prosessen underveis. Det gis tilbakemeldinger, slik at kursen evt. kan justeres

Men om resultatene skulle vise seg å være uventede, er heller ikke det noe problem i de fleste situasjoner. Det takles som det det er; et uventet resultat, og som en bestiller uttrykker det:

Et uventet resultat kan av og til være positivt og nyttig:
En ny tanke! Dette kan få deg til å tenke: Pinadø!
Kanskje konsulenten har rett?!

Eller, sagt på en annen måte av en annen bestiller:

I forbindelse med utredninger som ikke er gjort tidligere må en være åpen for at uventede resultater kan komme.
Det hender av og til at resultatene blir stikk motsatt av

det en ventet seg. Når slike situasjoner oppstår, viser en mer omtanke enn ellers med å se på det som er gjort: Hvilke forutsetninger som er lagt inn, hvilke resonnementer som er gjort. En ser i det hele tatt nøyere på det og vurderer nye løsninger/muligheter. Noen ganger kan det være aktuelt å gjøre en ny utredning med andre premisser/ annet grunnlagsmateriale

Dette kan enten skje ved at bestiller gjør jobben sjøl, eller at samme konsulent gjør det, eller at en ny konsulent blir engasjert:

Ved uventede resultater fra en konsulentutredning vil vi etterprøve resultatene ved en kontroll fra tredje person eller firma. Hvis resultatene stemmer, vil vi ikke hemmeligholde resultatene

Men så kan det også fra tid til annen forekomme at de to partene ikke kommer overens. Selv om grunntesen er at lojaliteten skal være fullt og helt hos oppdragsgiver, kan det forekomme at lojaliteten overfor oppdragsgiver kommer på kollisjonskurs med lojaliteten overfor faget, konsulentens egen faglige integritet. En av våre bestillere beskriver en slik situasjon på denne måten:

Det hender at en møter faglige stabukker, men som bestiller har en makt til å styre prosessen – og eventuelt dreie konklusjonen. Men dette skjer sjelden; det er ingen vesentlig problemstilling

Hvis det ikke lar seg gjøre for konsulenten å stå for de konklusjoner som trekkes, er en løsning å fullføre oppdraget med påholden penn, og la mulige linjer tilbake til egen person bli borte: ”Det kan føre til at navnet forsvinner, men at en fullfører prosjektet og produktet

De fleste konsulenter synes dette er helt uproblematisk. Det blir mer problematisk når bestiller ønsker en rapport som de skal stå for selv, trykker produktet med etatens/oppdragsgivers logo etc. og uten å tilkjenne hvem som står bak. Da blir eierforholdet problematisk. ”Skrytebrosjyrer” eller mer reklameaktige trykksaker framstår som oftest som oppdragsgivers produkter uten referanse til de som eventuelt har vært med på arbeidet. Det opplever konsulentene som mindre problematisk, men:

Det mest ryddige er etter mitt syn, at konsulenten lager en utredning som er offentlig tilgjengelig, og at oppdragsgiver så utarbeider sine politisk tilrettelagte dokumenter blant annet på grunnlag av konsulentarbeid, men formelt atskilt fra disse

Et tredje utfall kan være at utredningen eller hva produktet ellers måtte være, havner i oppdragsgivers skuff. Det at utredningen blir lagt i skuffen er en skjebne som ofte påstås å ramme mange av oss som driver med forskning og utredning om dette og hint. Det vi har slitt med tidlig og sent i lang tid og lagt all sjel i, er plutselig ikke særlig interessant og blir stuet vekk – lagt i skuffen. Årsakene kan være flere. Vi kan ha gjort en dårlig jobb som bør glemmes fortest mulig, eller vi kan være offer for det velkjente at oppdragsgiver bare skulle ha en utredning for å legitimere ett eller annet, eller ha noe gjort for å vinne tid. Og når så utredningen foreligger, er det om å gjøre å skape minst mulig blest om arbeidet. Situasjonen kan imidlertid også være at det vi har gjort, ikke bare er uinteressant og havner i skuffen av den grunn, men at det havner i skuffen fordi det er spesielt interessant – eller rettere sagt så spesielt uinteressant for oppdragsgiver at resultatene ikke for alt i verden bør komme noen for øye. Hva gjør du da om du er konsulent?

Konsulentens valg blant Hirschmanns tre mulige reaksjonsmåter kan være voice eller loyalty – opsjonen exit eksisterer vel knapt her⁶⁹, eller er allerede valgt av oppdragsgiver i første omgang ved at skuffen er blitt arbeidets endestasjon. Av de to gjenværende var det vår utgangstese at konsulentene ville velge å holde kjeft, med andre ord at de ville velge loyalty. Det er en tese vi får bekreftet. Det er ingen interesse blant konsulentene for å gå ut i det offentlige rom med sine erfaringer i slike saker. Til det er lojaliteten til oppdragsgiver og redselen for at det skal slå tilbake i form av oppdragstørke, for stor.

Det er ikke mange eksempler på at rapporter har blitt hemmeligstemplet og havnet i skuffen, men to finnes i vårt materiale. Ingen av disse to tilfellene var av en slik art at konsulenten valgte å begi seg ut i den store offentligheten. Han valgte imidlertid en mer lukket offentliggjøring av hemmeligholdet i den ene saken som gjaldt en analyse av miljømessige og trafikale forhold i forbindelse med et vegprosjekt. Kommunens rådmann var oppdragsgiver. Konsulenten forteller kortversjonen slik:

⁶⁹ I alle fall gjelder dette for de tilfeller hvor arbeidet er slutført, dvs. når pengene er brukt opp og arbeidet er rapportert. Vi minner likevel om den sterke vekten som både bestillere og konsulenter legger på dialog og kontakt underveis i arbeidet. Dette tilsier at dersom en på tross av gode dialoger og tett oppfølging underveis, skulle komme til et punkt – for eksempel i forbindelse med rapportering/samtale ved 2/3-milepælen – så kan det tenkes at konsulenten har hatt en exit-opsjon. Vi har imidlertid ingen eksempler på at dette har skjedd i vårt materiale.

Mitt resultat var i strid med det ordføreren hadde gått ut og sagt før et kommunevalg. Han påsto at vegprosjektet representerte et gedigent miljøprosjekt. Rådmannen valgte da å ikke offentliggjøre rapporten av den enkle grunn at den ikke var bestilt av politikerne, men av administrasjonen. Dersom rapporten ble offentliggjort, kunne det oppleves som om rådmannen gikk ut i en polemikk mot ordføreren. Jeg har forståelse for rådmannens beslutning

Vi kan bare spekulere om hva rådmannens klønete saksbehandling skyldtes.

Det andre eksemplet gjaldt også en utredning av et vegprosjekt, denne gang for et vegkontor: Utredningen gjaldt behovet for å utarbeide en kommunedelplan. Konsulentens konklusjoner gikk i en retning som vegkontoret ikke likte. De valgte derfor å ikke offentliggjøre rapporten. I stedet bearbeidet de materialet ved hjelp av interne krefter slik at konklusjonen ble slik de ville ha den. ”Det var en beslutning jeg har liten forståelse for”, forteller konsulenten oss. I tråd med denne oppfatningen valgte konsulenten å være illojal mot oppdragsgiver, og ga rapporten til kommunen:

Sånt skal man ikke gjøre, men i dette tilfellet syntes jeg at oppdragsgiver hadde vært til de grader faglig illojal mot meg, at det kunne forsvares å gi rapporten til andre. Hadde de i det minste gått inn i en diskusjon omkring rapporten. Når de var så feige at de ikke torde å gi ut en rapport med andre konklusjoner enn sine egne, og bare ville legge lokk på diskusjonen, mener jeg at det kan forsvares at jeg ga utredningen videre

Flere informanter gir uttrykk for at det er ganske liten deltakelse i den offentlige debatten om planleggingsspørsmål fra personer med tilknytning til konsulentbransjen eller for den saks skyld med tilknytning til det offentlige byråkratiet, f.eks. i kommunen. De faglige møtene i regi av profesjonsorganisasjonene har også liten oppslutning, og det blir noen få gjengangere som tar ordet. Det store flertallet av dyktige fagfolk lar være å ytre seg:

Det er en mangel ved den offentlige debatten om byutviklingsprosjekter – som for eksempel Bjørvika-utbyggingen – at så få slike fagfolk som konsulentene deltar. Det blir de få gjengangerne som preger offentlighetens inntrykk av saken/prosjektet

Denne bestilleren ser derfor gjerne at konsulenter - som sentrale fagfolk - deltar mer i den generelle samfunnsdebatten. Han ser slik deltakelse som en mulighet for fagfolk til å bli synlige, til å markere seg, til å komme fram med nye perspektiver eller spennende synsmåter, og på den måten bli interessante for potensielle oppdragsgivere. Men han slår også fast at debattantene kan gjøre seg mindre interessante for framtidige engasjementer ved å opptre arrogant, gi inntrykk av alltid å være den som har rett, ved å sette seg på sin høye (faglige) hest, ja kanskje endog skjeller ut oppdragsgiver offentlig. ”Det siste bør ikke forekomme”, hevder han,

for i konkrete prosjekter som konsulenter er hyrt til å arbeide med, bør det ikke være fritt fram for dem å ytre seg om konkrete forhold ved prosjektet. Den enkelte konsulent må gjerne også her delta i debatten, men da innenfor rammene av en plan det er blitt enighet om på forhånd, om hva som skal sies, og når noe skal sies om prosjektet

Ved deltakelse i den offentlige debatten er det forøvrig etter flere bestillers oppfatning viktig å bidra med positiv kritikk, dvs. med en kritikk som løfter saken og bringer den framover, eller peker på veier videre: ”For mye av kritikken er utelukkende negativ og dermed nedbrytende”.

En forklaring på at situasjonen er som den er, kan være redselen for sanksjonering – og den er ikke uten grunnlag i erfaring. Noen av våre informanter forteller historier om oppdragspause eller andre former for irettesettelser eller tiltale etter ytringer på offentlige møter som har mishaget viktige – i flere betydninger av ordet – oppdragsgivere.

Trusselen om å miste levebrødet kan holde noen hver fra å ytre seg. For konsulenter er det trolig en del av levebrødet å holde kjeft eller bare ytre seg når oppdragsgiver anser det påkrevet. Den såkalte Langslet-doktrinen angir f.eks. at FoU-opdrag som settes ut fra departementene direkte til konsulenter og forskningsinstitusjoner er departementets eiendom, og dermed undergitt departementets instruksjoner. En kommunal bestiller – som forøvrig ikke hadde sterke synspunkter til våre spørsmål rundt tesen om de ”tause fagfolkene” - viste til gjeldende rutiner i egen etat, hvor det er sjefen/direktøren som uttaler seg i saker med (noenlunde) klart politisk innhold, mens bestilleren uttaler seg etter behov i faglige spørsmål, etter at dette er avklart med overordnede på forhånd. Denne ordningen fant bestilleren ”helt uproblematisk, eller rettere sagt fornuftig og praktisk”.

Hvis konsulentens lyst/ulyst til å ytre seg, er rettet mot et mer allment spørsmål eller et generelt, ganske vidt saksområde som rommer

vedkommende konsulents kompetansefelt, gjelder knapt Langslet-doktrinen lenger. Her må det være fritt fram for enhver konsulent til å stå fram, synge ut og gi sitt besyv med i laget. Men dette er på prinsipp-planet, i virkelighetens verden, tror vi, vil det alltid finnes noen på bestillersiden som vil ta slik eventuell åpenhjertighet ille opp. Det kan være så vel blant de administrative byråkratene – tidligere, eksisterende eller framtidige oppdragsgivere – som blant politikere og partipamper (selv om det i slike saker som regel vil finnes noen som vil sette pris på at 'fagfolk' sier fra – såfremt utsagnet/-ene støtter 'deres sak' eller standpunkt). Også i slike situasjoner er det grunn til å anta at de fleste konsulenter vil velge å 'holde tett' med det de mener (å vite) innerst inne. Også her er redselen for 'svartelisting', tapte markedsandeler osv. antagelig ganske stor og utbredt i miljøene.

Men samtidig er det en eiendommelighet her. Konsulentene lever av å være synlige. Flere av våre bestillere uttrykker f.eks. at de merker seg fagfolk som bidrar positivt til byutviklingsdebatten og gjerne oppsøker slike personer når oppdrag skal settes ut. Likevel holder konsulentene en lav profil. En av våre konsulenter uttrykker det enda så sterkt at det gjøres til en dyd å holde lav profil; "som konsulent bør du ha lite eksponeringsbehov", og en annen beretter om et prosjekt "hvor det var på nippet at vi havnet i en avisdebatt etter at rapporten var levert".

Det generelle spørsmålet vi er opptatt av ved behandlingen av tese seks, er hvordan det går med demokratiet hvis store deler av de som er spesielt kvalifiserte, ikke får anledning til å ytre seg enten fordi de er en del av det politiske systemets premissleggere, eller fordi de ikke tør av pekuniære grunner (redselen for ikke å få nye oppdrag)⁷⁰. Det beste bidraget en konsulent kan yte det norske folk vil vi tro er å:

- gjøre en så god faglig jobb som hun bare makter,
- holde sin faglige integritet i hevd
- tale makta midt imot – om nødvendig - innenfor rådhusets vegger
- bidra til sitt fags utvikling gjennom organisasjonsaktivitet

⁷⁰ Spørsmålet aktualiseres ved den tiltakende "privatisering" av regulerings- og bebyggelsesplanarbeidet som norske kommuner har opplevd på 1990-tallet. Spørsmålet dreier seg både om prosessenes åpenhet – særlig i de innledende faser - om medvirkning underveis, og om og i hvilken grad sentrale premisser for planarbeidene blir fastlagt før de formelle politiske styringsmekanismene trer i kraft.

Men konsulentene representerer også en gruppe med innsikt i viktige samfunnsprosesser. De bør derfor være innstilt på å delta, selv om vi ikke skal geberde oss særlig mye over konsulentenes ”fravær i det offentlige, deliberative rom”. Det er i hvert fall også andre grupper som har en jobb å gjøre i demokratiets tjeneste. Og da tenker vi særlig på oss selv, andre fast ansatte og godt verna arbeidere i de såkalte ’kunnskapsbedriftene’, på de statsgasjerte vitenskapsmenn og – kvinner på universiteter og høyskoler og på andre frilynte intellektuelle med skarpe tunger og kjappe tastetrykk. Og ikke minst på de gravende, undersøkende, sannhetssøkende, virkelighetsskildrende og trend- og dagsordenssettende mediemenneskene. Som det blir flere og flere av.

Forskningens credo er at det skjer kvalitetssikring ved at representanter for de ulike fagmiljøene sørger for å lese hverandres bidrag. Fagfellevurderinger ved publisering i tidsskrifter og ved bokutgivelser samt i form av bokanmeldelser skal sørge for at sjarlataner ikke slipper fram. Forskersamfunnet skal også slå ned på misbruk av forskningsresultater i det offentlige ordskiftet og i politikkutformingen. Hyppigere og hyppigere kommer det nå kritikk av dette systemet, og i øyeblikket (senhøsten/vinteren 2003/04) pågår en debatt i forskningsverdenen og i media om forskernes manglende interesse for å bidra til at misbruk av forskningsresultater blir påpekt⁷¹. Det vises til en rekke eksempler på at politikkutformere ved hjelp av forskere framstiller forskningsresultater skjevt slik at det passer i forhold til de rammer en vil sette for politikkutformingen, og uten at dette blir påtalt av andre representanter for forskersamfunnet. En av grunnene som trekkes fram til forklaring av denne tilbakeholdenheten, er redsel for sanksjoner i form av oppdragstørke; en redsel som har fått mer realisme over seg jo mer det vitenskapelige samfunn generelt, og universitetene spesielt, er blitt og blir underlagt konkurranseøkonomiens lover. Konsulentene og forskningsverdenens representanter ser ut til å være i samme situasjon – systemet ”styrer” dem til taushet.

⁷¹ I litteraturlisten er det vist til noen bidrag, blant andre Solbakk (2003), Norseth (2004), Skre (2003).

6.8 Tese 8: Den kommunale ”arrogansen” - kommunens planfolk mangler forståelse for andre aktørers rolle i byutviklingen

Som vi har pekt på i del I, har det innenfor boligplanlegging og boligutbygging skjedd en markert endring de senere årene. Den private finanskapitalen har for alvor gjort sitt inntog i den urbane utbyggingen, mens det offentlige selger ut sine eiendommer. Dette har ført til at private investorer og private boligentreprenører naturlig har fått en mye større rolle i planlegging, utbygging og transformasjon av byområder.

Det betyr selvsagt ikke at kommunen skal være – eller er - fraværende i byplanleggingen. En naturlig arbeidsdeling mellom det offentlige og private kan være at kommunen driver med den overordnede arealplanleggingen, samt planlegging av infrastrukturprosjekter, mens privat sektor tar seg av de mer avgrensede, konkrete prosjektene, den mer detaljerte planleggingen for boligbebyggelse og lignende. En naturlig rolle for byutviklingskonsulenten kan være å utføre detaljplanlegging for private bestillere, samtidig som han har avklart sin planleggingsrolle i forhold til kommunens administrasjon.

I vår undersøkelse har vi sett på flere urbane utbyggingsområder der en slik rollefordeling kunne ha vært aktuell. I flere tilfeller utførte konsulenter planleggingsoppdrag for private bestillere som ønsket å utvikle et eiendomsområde. Samarbeidet med kommunen i disse tilfellene var imidlertid ofte problematisk. En konsulent er særlig kritisk til planleggingsmyndighetenes evne til å ivareta sitt ansvar med utvikling av rammebetingelser.

Mangelen på en ordentlig prosess med grunneiere og utviklere har *for* ofte ført til at det produseres planer som ikke har rot i virkeligheten. Et hovedproblem er at myndighetene har ambisjoner om å være faglig førende uten at de har noen kompetanse på markedet, hva det er mulig å få til og som det samtidig er mulig å få avsetning på. Man snakker nå i større grad om gjennomføringsrettede planer, men fortsatt er den interne håndteringen i kommunene fjernt fra virkeligheten

En av våre informanter – en bestiller fra offentlig sektor – tilkjennegir synspunkter på den delen av den norske konsulentstanden som arbeider innenfor byplanleggings- og byutviklingsfeltet, som kan

tolkes som et tegn på forekomsten av en viss form for faglig arroganse:

NN opplever – generelt – det norske konsulentmiljøet som snevert og innadvendt. En savner en mer aktiv, utadrettet interesse for tanker, ideer og arbeidsmåter som kolleger utenfor Norges grenser er opptatt av, og arbeider med. Dette gjelder både kolleger i Norden og lenger sørover i Europa. NN er redd for at denne lukketheten i det norske konsulentmiljøet fører til at mye av det som gjøres av konsulenter, bygger på gammel eller gammeldags kunnskap og tenkning

Dette er i så fall en farlig tendens, mener vår informant.

En annen informant – i en annen by – hadde også gjort seg negative refleksjoner når det gjaldt kommunens folk: De var ”uryddige” og kunne hele tiden gå tilbake på det de tidligere hadde sagt. Dermed ble det veldig vanskelig å gjennomføre en prosess i samarbeid med dem. Konsulenten forteller en historie om deltakelse og ikke deltakelse, vingling og ustabilitet:

Det ble mange diskusjoner om hvor tett det går an å bygge, og om det går an å lage en så åpen reguleringsplan som vi tok sikte på. Det ble en tung prosess. Kommunen satt i styringsgruppa med noen representanter som ikke hadde klart nok mandat og myndighet til beslutning, og som deretter satt på den andre siden og lot som de ikke hadde deltatt i prosessen. Til dels snakker vi om de samme personene fra kommunens side. Det var ganske problematisk, antagelig like mye for dem som for de andre aktørene i arbeidet. I tillegg måtte kommunen skifte saksbehandler underveis i prosessen

I ett konkret tilfelle var en blitt enige om at konsulentfirmaet skulle lage et utkast til saksframlegg, som kommunens folk skulle lese gjennom og eventuelt justere:

Imidlertid ombestemte kommunen seg. De kom til at de ville lage alt sammen selv på sin måte, noe som førte til veldig mye rot. Kommunen brukte to år på arbeidet

Vår informant i kommunen hadde imidlertid et noe annet bilde av den samme saken. Vedkommende mente at samarbeidsklimaet mellom kommunen og utbyggingsinteressene i hovedsak var godt, men den

offentlig ansatte innså også at det hadde oppstått problemer med hensyn til tempo og framdrift i planarbeidet:

Grunneierne og utbyggerne vil ha en mye raskere utbygging enn det vi kan stille opp med. Det har lagt en liten skygge over prosessen

En konsulent redegjør for et større arbeid med et transformasjonsområde, og forteller om faglig uenighet med kommunen om hva slags type planlegging som bør drives:

Det var også stor faglig uenighet. Hvis det skal være vits i å lage en plan for et så stort område, må en ha fleksibilitet, men kommunen ville ha en mer detaljert plan. Det var også uenighet om utviklingen av selve området. Hvis en skal ha en utvikling av et slikt transformasjonsområde, må en endre noen av styringsparametrene. Utnyttelsesgraden var i utgangspunktet så lav at ingen hadde insitament til å endre dagens bebyggelse. Det var ingen vits i å rive det. Det ble for dyrt å bygge nytt og det var ingen vits i å rehabilitere det heller. For å unngå at det fortsatte å være byens "bakgård", ønsket næringslivet å øke utnyttelsesgraden. Det var omfattende diskusjoner og mye arbeid for å komme fram til enighet om at utnyttelsesgraden måtte endres (økes) radikalt for å få til en reell endring av områdets karakter

Når det gjelder tidsaspektet, synes det å være enighet om at dette er et problem. Byutviklingskonsulentene ønsker et langt raskere tempo i planarbeidet enn det kommunen synes å kunne klare. Konsulentenes svar på dette problemet er at det offentlige bør ha en mer tilbaketrukket posisjon i hele planleggingen, i stedet for å ha ambisjoner om å være faglig førende.

I noen tilfeller er det ikke bare snakk om at en mister tid på grunn av kommunens lave tempo i saksbehandling og "planmodning". I et område har resultatene, i følge en privat utbygger, ikke vært mye å skryte av, men kostnadene har vært betydelige:

Vi kan vel nesten si at vi har kastet bort 4,3 millioner kroner på reguleringsarbeidet

Utgiftene til reguleringsarbeidet kom – i dette tilfellet - som en følge av utredninger den kommunale planetaten hadde gitt pålegg om. Nå var disse utgiftene ifølge vår informant å betrakte som "sunk costs". De kommunale myndighetene/planbyråkratene oppfordret de private

utbyggerne til å lage en rekke, kostbare utredninger i løpet av arbeidet med en rammeplan. Etter at utbyggerne hadde gjort dette, satt kommunen lenge på gjerdet før den fant ut at den skulle gjøre jobben selv – med helt blanke ark. Det vil si at kommunen ikke tar i bruk de utredningene som allerede var gjennomført – etter pålegg fra kommunen.

Det sitter sterke personer med høye faglige ambisjoner på plansiden i kommunen, hevder en av våre konsulenter:

Fagpersoner som gjerne ønsker at byplanleggeren skal ha svarene. Når private aktører gir innspill for å utvikle et område, tar ikke kommunen uten videre ballen videre. I stedet begynner de helt på nytt, og kaster dermed bort en masse tid

Det er en oppfatning blant konsulentene at kommuneplanleggerne gjerne vil holde konsulentene litt ”under seg”, dvs. at de vil beholde et faglig hegemoni. Trolig er det også slik at de mistror det faglige nivået hos konsulenter som jobber for private eiendomsutviklere. Det finnes nok også flere eksempler på at offentlige byråkrater/ byplanleggere er misunnelige på tidligere kolleger som ”har skiftet side”, og gått over til motparten, dvs. til de private eiendomsutviklerne. Offentlig ansatte byplanleggere anerkjenner – etter konsulentenes oppfatning - i for liten grad den særegne kompetansen som private eiendomsutviklere eller private byutviklingskonsulenter innehar.

Samarbeidet mellom det offentlige og private utviklere synes også å være så som så selv der hvor det er innledet forholdsvis konkrete relasjoner, for eksempel ved at det er etablert styrings- eller konsultasjonsgrupper. Offentlige medlemmer i slike grupper har fra tid til annen uklart mandat. En konsulent sier – på spørsmål om det er vanlig at kommunen stiller i styringsgrupper med uklart mandat:

Det hender. De vil vel være forsiktig med å kalle det styringsgruppe. De vil vel heller gå inn i rådgivningsgrupper og dermed frasi seg noe av ansvaret for å binde kommunen. Det gjør det vanskelig å lage en prosess hvor en forventer at det tas beslutninger underveis, som gjør at en kommer videre. Kommunen kan hele tiden gå tilbake på det de har sagt tidligere, når saken kommer til behandling. Da blir det jo mindre verdifullt å ha en prosess på forhånd

Tesen får støtte

Vårt inntrykk er at denne tesen om at kommunenes folk har en litt nedlatende holdning til byutviklingskonsulentene i stor grad er blitt bekreftet. I alle fall gjelder det et godt stykke på veg i forhold til konsulenter som arbeider på oppdrag av private eiendomsutviklere og –utbyggere. Konsulentene tegner i hvert fall et nokså entydig bilde av dette, et bilde som delvis også blir bekreftet av ansatte i kommunen. Den kommunale planleggingen og saksbehandlingen i byggesaker knyttet til byutviklingen går sakte, noen ganger alt for sakte. Dette skyldes ikke nødvendigvis arroganse, men kanskje har kommunens folk et - på egne vegne - for høyt ambisjonsnivå i forhold til de ressurser en har tilgang til, når det gjelder hva kommunen kan make å gjøre av byplanlegging.

6.9 Tese 9: Byutvikling skjer i ”røykfylte rom”- viktige beslutninger treffes i realiteten av noen få personer bak lukkede dører

Ofte kan en observere mye mediaoppmerksomhet rundt viktige spørsmål knyttet til framtidig byutvikling. Det skapes et inntrykk av stor offentlig debatt, der de politiske beslutninger først treffes etter at alle relevante alternativer har blitt grundig overveid. Men er denne brede demokratiske prosessen alltid reell?⁷² Noen hevder at sentrale beslutninger egentlig treffes av noen få mektige aktører med de rette kontaktene innenfor politikk og næringsliv. Vi vil her drøfte påstanden om byutvikling i røykfylte rom – først generelt - og deretter i forhold til våre inntrykk etter intervjuer med konsulenter innen byutvikling. Det vi er spesielt interessert i, er å kartlegge relasjonene mellom konsulentene og andre aktører i byutviklingen.

Elitens rolle i byutviklingen, eksempelet Nydalen i Oslo

Byutviklingen skjer på en scene med mange aktører, som nærmest pr. definisjon har ulike interesser. Grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører vil gjerne utvikle eiendommer til høyest mulig

⁷² Denne observasjonen står – etter vår oppfatning – ikke i direkte motstrid til tese sju om ”de tause fagfolkene”. Mye av medieoppmerksomheten har sitt utspring i journalisters hang til å presentere konflikter og iveren etter å få folk med avvikende eller opposisjonelle standpunkter ”til å stå fram” i offentlighetens lys med hva de mener.

fortjeneste, mens kommunen, andre offentlige instanser og befolkningen kan ha andre interesser. I utvikling av byer står det ofte mye penger på spill, og det kan i utgangspunktet tenkes at utbyggere prøver å styre utviklingen uten "utidig" innblanding fra åpne demokratiske prosesser: Viktige beslutninger treffes med andre ord i realiteten i lukkede rom. C. Wright Mills (1956) studie av lokal-samfunn i USA kan tas til inntekt for et slikt lukket perspektiv. Han konkluderte med at viktige beslutninger var styrt av makteliter som til dels overlappet hverandre personalmessig (dvs. sirkulerte, de samme personer befant seg i ulike posisjoner), dels hadde samme sosiale bakgrunn og dels målbar forenlige interesser. En elite - som gjerne møttes uformelt i røykfylte rom ("smoke-filled rooms") - traff beslutninger som resten av befolkningen ikke hadde muligheter til å påvirke. I en slik modell vil både befolkningen og politiske organer bare ha rollen som statister. Også konsulentenes rolle vil være perifer. I stedet for å gi råd og utarbeide alternativer som reelt sett skal veies opp mot hverandre før en treffer en rasjonell beslutning, må de lage utredninger som passer med det svaret den mektige eliten ønsker.

I hvert fall av og til kan en få indikasjoner på at en slik elitistisk tilnærming kan ha noe for seg, også i Norge av i dag. Ett eksempel er Dagens Næringslivs (DN) avsløringer om eiendomsselskapet Avantors rolle i Nydalen i Oslo. I oktober 2002 avdekket avisen gjennom en rekke artikler det spillet som pågikk i Nydalen. Ifølge DN fikk Avantor uten politisk behandling "sette opp en koloss med 69.000 kvadratmeter undervisningsbygg" i området (DN 02.10.02)⁷³. Dominerende eiendomsaktører i Oslo hadde tilsynelatende skaffet seg eksklusive kontakter inn mot partiet Høyre som la viktige premisser for byens eiendomsutvikling. Åtte nøkkelpersoner kombinerte verv i Oslo Høyre med forbindelser til store eiendomsfirmaer (jf. DN 11.10.02). Fire av disse var medlemmer i Oslo Høyres økonomistyre og samlet inn hemmelige pengegaver til partiet, og ett av disse fire medlemmene var til og med styremedlem/aksjonær i Avantor, mens de tre andre hadde tilsvarende posisjoner i andre eiendomsfirma (jf. DN 03.10.02). Personer med flere overlappende roller og med samme sosiale bakgrunn målbar altså fellesinteresser, som synes å passe godt inn i Wright Mills elitemodell.

⁷³ Dagens Næringslivs reportasjer omkring utbyggingen i Nydalen har etter oppslagene i oktober 2002, ført til mye oppmerksomhet rundt denne saken. Vi kan ikke her ta standpunkt til om DN's versjon er 100% korrekt. Vårt hovedpoeng å peke på det *bildet* avisen har tegnet av at en liten elite har styrt denne utbyggingsprosessen.

Samtidig kan det stilles spørsmålstegn ved hvor representativ DN's avsløring i Nydalen er. Det ble reagert på avsløringene, ikke minst fra den politiske opposisjonen (jf. DN 02.10.02). Forsøket på å lukke saken var mislykket, ikke minst takket være den fjerde statsmakts rolle. Dermed kan det argumenteres for at det i den norske konteksten kan være vanskelig for en liten eksklusiv elite å styre byutviklingen fra sine "røykfylte rom".

Wright Mills elitemodell har da heller ikke stått uimotsagt. De såkalte pluralistene, anført av bl.a. Robert A. Dahl (nnnn), har med styrke hevdet at makten er mer spredt og at påvirkningskraften til bestemte aktører kan variere over tid og fra sak til sak. Mens eliteteorien baserte mye av sine studier på å kartlegge viktige posisjoner ved å spørre informanter om hvem en mente hadde makt, forsøkte pluralistene å få innsikt i beslutningsstrukturen ved å studere prosessene i tilknytning til de konkrete sakene som sto på dagsordenen.

Debatten mellom pluralister og eliteteoretikere er gammel, men den dukker stadig opp i nye former. Diskusjonen rundt ECONs rolle i "anvendt samfunnsforskning" i 2002 kan tjene som eksempel. Ottar Brox hevdet i en Dagblad-kronikk (18.09.02) at "oppdragsgivere, ECON-forskere og bedriftens styreledere hører til det samme nettverket av elitistiske "herretenkere", som har like god moral som du og jeg, men ser verden gjennom de samme ideologiske brillene". Disse personene sirkulerer, i følge Brox, og kan tilpasse seg hvor som helst i dette nettverket. Per Schreiner (selv ansatt i ECON) bekreftet langt på vei Brox's vurderinger i en kronikk i Dagbladet (26.09.02). Schreiner hevdet at ECON ikke tilpasset sine analyser til bestilleren, men at "folk vet omtrent hvilken argumentasjon de kan forvente når de kommer til oss". Han pekte videre på faren ved at det kan oppstå situasjoner der noen utrednings- og forskningsinstitusjoner får en dominerende posisjon (en "ideologisk klynge"). Dette kan oppstå hvis det er manglende pluralisme i kunnskapsproduksjonen. Schreiner hadde imidlertid ingen bekymringer i så måte. Som konsulent lønner det seg heller ikke – i følge Schreiner – å komme med uholdbare påstander, faren for å bli avslørt er for stor.⁷⁴

⁷⁴ Her mener vi at Schreiner tar feil. Det norske konsulentmiljøets produksjon er i stor grad skjermert for innsyn ved at publikasjonene og andre resultater har liten grad av offentlighet. Og, når det fra tid til annen forekommer at noen griper fatt i utredninger og presenterer – forsøksvis – underbygget kritikk, har dette begrenset – om noen – virkning. I et hvert fall er dette våre egne erfaringer etter nylig å ha publisert et par slike artikler. Den ene dreide seg om svakheter ved et konsulentprodukt som Miljøverndepartementet støttet seg til i sitt arbeid med tidsfrister i planbehandlingen (Strand 2002). Den

I Schreiners pluralistiske verden opptrer altså konsulenten i en nokså uavhengig rolle. De er nødt til å forholde seg til mange aktører og problemstillinger. Konsulenten befinner seg likevel innenfor et nettverk, hvor noen problemstillinger blir sett og andre ikke – og hvor noen løsninger ligger lettere for hånden enn andre. Og i slike nettverk finnes det et avhengighetsforhold mellom konsulent og bestiller: Konsulenten vet omtrent hva bestilleren ønsker. Bestilleren vet omtrent hva han kan vente seg fra konsulenten. Beslutningsarenaen er nok større enn et røykfyllt rom, men det er likevel klare begrensninger knyttet til hvilke tema som skal tas opp.

Hvordan passer så våre intervjuer inn i forhold til disse teoriene om elitistiske og pluralistiske beslutningssystemer?

Relasjonen bestiller - konsulent

En av våre respondenter på konsulentsiden tegnet et bilde av et konsulentmarked med svært nære relasjoner mellom oppdragsgiverne og enkelte konsulenter:

Vi har aldri vært med i det fine selskap – vi er ikke med i Rotary eller lignende. Vi prøver å være lojale mot spillereglene når vi forholder oss til kommunen. Derfor forholder vi oss til administrasjonen, og ikke til politikerne. Dette taper vi på, i hvert fall i en del tilfeller. Andre konsulenter kjører gjerne to løp, ett i forhold til administrasjonen og ett i forhold til politikere som de har kontakt med/kjennskap til. Ofte vinner de fram ved denne ”doble” strategien. Vi går glipp av jobber fordi vi ikke er med i det gode selskap

Hvis denne uttalelsen er riktig, opererer altså en del konsulenter bevisst i nettverk der både administrative og politiske kontakter benyttes formelt og mer uformelt. Tesen om konsulenten som rykker ut når han blir kalt på av en bestiller, bør kanskje modifiseres. Det kan tenkes at realitetene noen ganger er at konsulentene er mer eller mindre i kontinuerlig kontakt med oppdragsgiver.

Flere respondenter framhevet at relasjonene mellom oppdragsgiver og konsulent til en viss grad har preg av å være personlige forhold. Det er altså ikke nødvendigvis de formelle relasjonene mellom en bestillerorganisasjon og en konsulentbedrift som er viktige, men erfaringer

andre var en noe kritisk anmeldelse av et kapittel i en av bøkene fra Maktutredningen hvor vi bl.a. viste at forfatteren feilvurderte ECONs rolle og selvbilde (Moen 2003). I begge tilfeller er kritikken møtt med øredøvende stillhet.

bestilleren har gjort med enkeltpersoner tidligere. En bestiller formulerte dette særlig klart:

Vi velger personer vi har gode erfaringer med fra tidligere. Vi velger person; retter forespørsel til den og den om vedkommende har mulighet til å gjøre en jobb på det aktuelle tidspunktet – og vi benytter firma her i byen, hvis kompetansen finnes her

En annen bestiller framhevet også betydningen av ”personkunnskap”:

Vi er ute etter å få den eller dem vi kjenner personlig i konsulentfirmaet. Hvis vi ikke får ”rette vedkommende”, er det ikke sikkert at firmaet får jobben. Det er sentralt at vi får folk som vi vet behersker det aktuelle området

Imidlertid understreket den samme informanten at det kunne være uheldig å være for avhengig av en, eller et fåtall, konsulenter. Konsulentmiljøet i den aktuelle byen er lite. Derfor mente vedkommende at det var viktig å oppmuntre til et visst mangfold. I ett konkret tilfelle ble et enpersonsfirma gitt i oppdrag å foreta en analyse:

Dette ble imidlertid ikke spesielt vellykket. Vedkommende tok ikke signaler om hvilken innretning på analysen som var ønskelig, og han slet også med stort arbeidspress, fordi han hadde tatt på seg for mye. Dermed ble det et lite vellykket eksperiment – dessverre. Jobben ble etter hvert overtatt av et annet firma (som bestiller har brukt mange ganger tidligere) og sluttresultatet ble da en god utredning

Denne siste uttalelsen illustrerer at det kan være kostnader både i form av penger og kommunikasjon ved å skifte konsulent. Det er altså ikke bare konsulentens faglige utredningsekspertise, som er viktig for bestillerne. Konsulentens evne til å fange opp signaler underveis i prosessen, er også svært viktig.

Den erfarne konsulenten, som har arbeidet med de samme problemstillingene i en årrekke, kan åpenbart ha innflytelse i forhold til et offentlig system som ikke alltid er like samordnet. En respondent fra konsulentsiden sa tidlig i intervjuet at konsulentens rolle ikke var så viktig: ”Det er det offentlige som formelt sett styrer byutviklingen”. Senere i intervjuet kom imidlertid vedkommende tilbake til kommunens rolle, som ble vurdert som passiv:

Fortsatt kan jeg 'gå inn i bebyggelsen' i sentrum og gjøre ting. Det finnes lite av overordnet styring eller planfilosofi. Ting synes ofte å skje ikke som ledd i en plan, men som en sum av enkeltvedtak uten kopling

Stemmer tesen – treffes beslutninger om byutvikling i de lukkede rom?

Kan vi så påstå at byutvikling skjer i lukkede rom? Med våre data har vi ikke nok informasjon til verken å avkrefte eller bekrefte tesen. Våre intervju tyder imidlertid på at både konsulent og bestiller er opptatt å bygge nettverk, formelt og uformelt. Av og til kan det nok være av betydning å ha de rette kontaktene, eller være med i "det gode selskap" som en av konsulentene formulerte det. Likevel er nok faglige egenskaper og kunnskaper et viktigere grunnlag for konsulentene innen byutvikling. Det å snakke samme språk og det å være "faglig strateg" synes å være viktige egenskaper.

Vi skisserte innledningsvis to enkle modeller for hvordan beslutninger innen byutviklingen foregår, en elitemodell og en pluralistmodell. Kanskje gir begge disse modellene en litt for enkel versjon av hva som kan skje i en urban beslutningsprosess. En by – eller en kommune - består av en rekke potensielle aktører. Det eksisterer uformelle og stabile grupper i lokalsamfunnet. Gjennom de institusjonelle ressursene disse gruppene rår over kan de ha en vedvarende påvirkning på den politikken som blir ført. Myndighetene er for eksempel avhengig av næringslivet for at lokalsamfunnet skal vokse og utvikle seg. En er avhengig av en velfungerende privat sektor som skaper arbeidsplasser og dermed skatteinntekter. I koalisjonsbyggingen er de folkevalgte og næringslivsrepresentantene særlig viktige aktører i beslutningsprosessen, men også andre grupper som idrettsledere, representanter for media, fagorganisasjoner osv. er viktige. De ulike aktørenes innflytelse er avhengig av hvilke institusjonelle ressurser de har, og som politikerne anser som viktige. I dette systemet kan det oppstå varige eller mindre varige styringskoalisjoner (jf. for eksempel Lyngstad 2000). I en slik modell kan en tenke seg at forholdet mellom en konsulent og en bestiller i en byutviklingssammenheng er litt mer uklart enn i elite- og pluralistmodellen.

Vi har funnet at det er stor grad av gjensidig avhengighet, selv om bestilleren som oftest er den som styrer prosessen. Men det finnes også situasjoner der konsulenten aktivt er med på å utvikle koalisjoner der premissene blir lagt for byutviklingen. Konsulenten har dermed selv en hånd på rattet – ikke bare for hvordan avgrenset utredningen skal se ut – men når det gjelder hele den strategiske utviklingen av en bydel.

Byutvikling vil være knyttet til offentlige planprosesser. I en slik prosess er det visse formelle roller og regler som må følges av alle aktører, slik det for eksempel er i formelle anbudsutlysninger. Her kreves det dokumentasjon og offentlighet, noe som gjør at prosessene åpnes og mange aktører kommer inn på beslutningsarenaen. Det er imidlertid ikke alle prosesser som følger slike åpne offentlige prosesser. Av og til blir prosesser forsøkt lukket for offentligheten, noe Nydalen-eksempelet illustrerer. I byutviklingsprosessene – åpne og lukkede - finnes det samtidig tordenskioldske soldater. Noen av disse blir særlig interessante når de inntar en rolle i nær allianse med grunneiere, entreprenører eller utbyggingsinteresser, samtidig som de formelt sett har en utreder eller konsulentrolle.

6.10 Kort avrundning

I rapporteringen fra prosjektet drøfter vi ni teser som hver for seg tar opp et viktig tema eller aspekt ved det mangslungne arbeidet som en byutviklingskonsulents arbeidsår består av. Tesene er framkommet på ulike måter. De er dels påstander som vi har internalisert gjennom et langt liv med planlegging og planleggere, og dels fra tidligere studier innenfor dette eller tilgrensende forskningsfelt. Disse var i stor utstrekning nedfelt i prosjektsøknaden. Andre påstander har kommet opp underveis i arbeidet med prosjektet, og som vi fant det viktig å undersøke nærmere.

- Tese 1: *Byutviklingskonsulenten er en person som tilkalles for å utføre oppdrag som krever særskilt fagekspertise*
- Tese 2: *Bestillerne opptrer som rasjonelle aktører – de har et problem og søker det beste redskapet for å løse det*
- Tese 3: *Bestillerne søker "nikkere" – de vet hva de vil ha og velger konsulenter som "snakker dem etter munnen"*
- Tese 4: *Agenten tar ikke makta fra prinsipalen – kontakt viktigere enn kontrakt*
- Tese 5: *"Øst er øst, og Vest er vest, og aldri skal de to møtes" – om ulike virkelighetsoppfatninger*
- Tese 6: *Det produseres mange middelmådige utredningsarbeider innen byutviklingsfeltet i norske konsulentbedrifter*
- Tese 7: *De tause fagfolkene – eller hvorfor det bare er noen få gjengangere som synes i den offentlige debatten om byutvikling*

- Tese 8: *Den kommunale "arrogansen" – eller kommunens planfolk mangler forståelse for andre aktørers rolle i byutviklingen*
- Tese 9: *Byutvikling skjer i "røykfylte rom" - viktige beslutninger om byutvikling treffes i realiteten av noen få personer bak lukkede dører*

Vi modifierer eller svekker tesene 1, 3 og 6, mens vi mener å ha funnet støtte til tesene 2, 5, 7 og 8. Når det gjelder tese 9, har ikke prosjektdesignet og de data vi har framskaffet og analysert, gitt oss god nok informasjon til verken å bekrefte eller avkrefte tesen.

DEL III:

TRÅDENE SAMLES

7 Trådene samles

I denne delen av rapporten har vi forsøkt å ”samle trådene”, dvs. å gjennomføre en tverrgående oppsummering av våre viktigste funn og resultater. Dette har vi prøvd å gjøre så kort og konsist som mulig.

7.1 Korte karakteristikk av den norske plankonsulentbransjen, byutviklingskonsulentenes arbeid og av forholdet til deres oppdragsgivere

Den delen av den norske konsulentbransjen som hovedsakelig arbeider på feltet byutvikling, kan kort karakteriseres som følger:

- den er velkvalifisert
- den nyter tillit hos oppdragsgiverne
- den leverer gode produkter
- den har evne til å veksle mellom ulike rolleutforminger: situasjonstilpasset tjenesteyting
- den kunne vært en mer aktiv deltaker i samfunnsdebatten
- den balanserer godt mellom faglig integritet og lojalitet til oppdragsgiver

Forholdet mellom prinsipal og agent eller bestiller og konsulent kjennetegnes av:

- gjensidig respekt og tillit
- nærhet og fortrolighet
- stabilitet over tid – det er stor grad av gjenbruk av konsulenter

Disse observasjonene gjelder særlig forholdet mellom private bestillere og konsulenter. Forholdet mellom offentlige bestillere og konsulenter er mer spent. Det er dessuten en påtakelig forskjell mellom offentlige og private bestillere med hensyn til hva slags tjenester de etterspør, eller hvorfor de benytter seg av konsulenter – de offentlige for kapasitetsøkning, de private for forsterkning av kompetansen.

Konsulentene spiller en rolle – og til dels en svært viktig rolle – i byutviklingsprosesser, og særlig i transformasjonsprosesser, fordi:

- de besitter faglig kompetanse som er viktig for eiendomsutviklere og utbyggere
- de representerer nødvendig kapasitet for det offentlige
- de er dyktige til å drive planprosesser – framover
- de fyller en viktig funksjon som ”grensearbeidere” mellom privat og offentlig sektor

Dette bør, slik vi ser det, være det hovedbildet som er skapt gjennom vår undersøkelse av byutviklingskonsulenter og offentlige og private bestillere. Selvfølgelig er det også nyanser i bildet. Alle har vi våre gode og dårlige dager, og vi har gitt eksempler i det foregående på så vel misfornøyde bestillere som konsulenter som er kritiske til sine bestillere. Det framstår likevel for oss som unntakene i forhold til det gjennomgående positive klimaet som hersker. Vi kan ha blitt lurt, men tror det ikke.

Det finnes utallige konsulentvitser som gjør seg morsomme på forestillingen om at de er noen lurendreiere og døgenikter som stort sett uten kunnskap lurer bestillere til å tro at de kan tilføre dem merverdi⁷⁵. Vi har dog ikke i vårt materiale grunnlag for å gi vitsemakerne støtte i de påstander som framsettes.

⁷⁵ En av disse går slik: En bonde passa den digre saueflokk sin, mens den gikk spredt utover på beite. Da dukker det plutselig opp en tøff ny BMW 5-serie på veien nedenfor. En fyr i Broni-dress og Gucci-sko, med Ray Ban solbriller og et YSL-slips stikker hodet ut av bilvinduet og roper til bonden: ”Hvis jeg kan si nøyaktig antall sauer du har gående på beitet her, får jeg ta med meg en av sauene dine da?”. Bonden ser på fyren - for en jyping! Og han ser på den godt spredte saueflokk, og svarer: ”Ja, det er greit for meg!”. Fyren kjører BMW'n inntil kanten, åpner en Dell notebook på panseret, kopler siste skrik i Nokia mobil til, surfer til ei NASA-side på internett og kaller opp et GPS-satelitt-navigasjonssystem. Der henter han den eksakte posisjonen deres i terrenget og mater den inn til en annen NASA-satelitt som skanner beiteområdet med ultrahøy-oppløsningskamera. Så åpner

7.2 Ulike, uttrykte behov for konsulenthjelp blant offentlige og private bestillere

Våre funn om forskjeller mellom offentlige og private bestillere med hensyn til hvorfor de henter inn konsulentbistand, framstilles i sterkt konsentrert form i tabellen nedenfor:

Tabell 7.1 *Offentlige og private bestilleres utsagn om hvorfor de benytter konsulenter*

Skismaet	Offentlige bestillere	Private bestillere
Kapasitet må hentes inn fordi:	<ul style="list-style-type: none"> • ”Viktig å snakke samme språk, være på samme faglige ’bølgelengde’” • ”En oppsplitta arbeidsdag i byråkratiet hindrer konsentrert faglig arbeid” • ”Byplanlegging krever fordypning og kontemplasjon” • ”Konsulentene må fotfølges, dette tar mye tid som kunne vært brukt bedre til ...” 	<ul style="list-style-type: none"> • ”I teamwork er sosial intelligens like viktig som fagekspertise” • ”Konsulenten må kjenne vår måte å tenke og jobbe på” • ”Konsulenten må være tydelig til stede, men ikke ta for mye plass” • ”Konsulenten må kunne stille opp på kort varsel”

han det digitale bildet i Adobe Photoshop og eksporterer det til et nettsted: Image Processing Facility i Hamburg. I løpet av sekunder får han en e-post i retur på en Palm Pilot - der det står "picture prosessed and data stored". Så logger han inn på en MS-SQL database via ODBC og kopler opp et Excel regneark med flere hundre avanserte formler. Etterpå laster han alle dataene ned gjennom e-posten til en Xircom og på et øyeblikk får han respons. Til sist skriver han ut en fire fargers, 150-siders rapport på sin hitech-miniatyr HP Colour LaserJet og kaster et blikk på den siste sida: ”Du har nøyaktig 586 dyr”, sier han. ”Det stemmer det, så det er greit at du tar med deg en sau”, sier bonden. Så ser han på mens typen velger ett av dyra, og bakser og kaver med å få det ned i bagasjerommet på BMW'n. Så sier han: ”Du, hvis jeg kan si nøyaktig hva du jobber med - gir du meg tilbake den sauen da?” Den unge fyren tygger litt på det, men sier:

- ”Ok, ja hvorfor ikke?”

- ”Du er konsulent”, sier bonden.

- ”Jøss, det stemmer - hvordan kunne du gjette det?”

- ”Det er ikke gjetting! Du kom her uten at noen hadde tilkalt deg, så skulle du ha betalt for et svar jeg kunne fra før, til og med på et spørsmål jeg aldri har stilt! Dessuten har du null og niks peiling på noe som helst i denne bransjen! Så da er du kanskje så snill og lukke opp bagasjelokket og gi meg igjen bikkja mi?”

Skismaet	Offentlige bestillere	Private bestillere
	<ul style="list-style-type: none"> • ”Egentlig kunne vi gjort jobben like godt – eller bedre – selv, hvis vi bare hadde hatt litt ledig kapasitet ...” 	<ul style="list-style-type: none"> • ”Byutvikling er i sitt vesen prosjektarbeid, konsulenten må kunne omgås mange slags mennesker og tale et tydelig språk”
Kompetanse må av og til kjøpes inn fordi:	<ul style="list-style-type: none"> • ”Det trengs noe spesialkunnskap på smale fagfelter” • ”Noen konsulentfirma har tilgang til spesielle modeller eller avansert måleutstyr” • ”Noen ganger leier vi inn konsulenter for å få drahjelp når for eksempel medvirkningsprosesser skal organiseres” 	<ul style="list-style-type: none"> • ”Vi kjøper spisskompetanse på ulike felt – og bare det” • ”Grenselandskompetanse – erfaring fra både privat og offentlig sektor - er avgjørende” • ”Vi trenger folk som kan få ting til å skje,” • ”Vi trenger folk vi vet kan drive prosesser og som kan teamwork”

7.3 Hvilke krav stilles til godt byutviklingskonsulentarbeid?

Vi prøver her å samle våre funn og tanker om norske byutviklingskonsulenter og deres mangslungne kontekster og arbeidsoppgaver. Vi har ikke funnet noen bedre måte å gjøre det på enn å gripe til den uunnværlige Aaron Wildavsky (op. cit.) igjen. Helt mot slutten av boka (i det siste kapitlet, Ch. 16: Analysis as Craft) under headingen ”The Craft of Problem Solving” setter han opp åtte kriterier for hva som, etter hans mening, definerer ”good policy analysis”. Disse kriteriene har vi omsatt til norsk språkdrakt og tilpasset vårt tema, dvs. til det våre byutviklingskonsulenter i hovedsak driver med: utredning, rådgivning og prosessdrift.

Godt konsulentarbeid på byutviklingsfeltet:

- sammenligner alternative løsninger på et problem, verken målsettinger for seg eller ressurser alene, men alltid i sammenheng slik at det kommer klart fram hva som må forsakes for å oppnå bestemte formål

- setter søkelyset på prosessenes utfall eller mulige resultater ved å stille spørsmål om hvordan ressursfordelingen ser ut, hvordan den skal vurderes, og hvordan den eventuelt kan endres i tråd med gjengse oppfatninger om effektivitet og rettferdighet
- er tentativt, dvs. at ingen absolutte sannheter postuleres, men at en heller setter fram plausible hypoteser som får folk til å forstå mer av virkeligheten eller hverdagen og på denne måten gjør valg og handling lettere
- stimulerer læring ved å bidra til at feil lettere oppdages og ved at det utvikles incentiver som gjør det enklere å rette på dem
- er skeptisk og tvisynt ved at enhver (evaluerings)prosess deles opp slik at den blir ekstern, uavhengig, mangefasettert og (helst) kontinuerlig: ingen organisasjon skal avkreves eller få lov til å være ”eneste dommer i sin egen sak”
- er seg bevisst sine begrensninger slik at alle anbefalinger er avstemt med en bevissthet om alle anbefalingers følsomhet for endringer i underliggende forhold
- arbeider innenfor en historisk kontekst som tydeliggjør de feil som oppstår, slik at de framstår som klare kandidater for korreksjon
- glemmer aldri, og dette er kanskje det viktigste, at det er folk det handler om: enten det er profesjonelle byråkrater som bl.a. har til oppgave å sette i verk politikernes vedtak, eller det er vanlige folk, innbyggere, borgere som kan få sin adgang til å delta i kollektive, politiske beslutningsprosesser enten utvidet eller begrenset gjennom måten medvirkningsprosesser blir organisert på, eller gjennom endringer i måten sosiale forhold er strukturert på

Alle Wildavskys åtte punkter handler om krav til konsulentarbeidet og dets konsekvenser. Han er mindre opptatt av andre sider ved prosesser og samarbeidsrelasjoner knyttet til konsulentarbeidet og –rollen; slike forhold som våre konsulenter trakk fram som særlig viktige:

- for en konsulent er det utrolig viktig å opparbeide et tillitsforhold til oppdragsgiver/ bestiller
- en må være flink til å lytte og en bør være seg konsulentrollen bevisst
- en må være bevisst på de rammene en arbeider under (økonomi, tid, fag), og holde seg til disse. En god konsulent leverer imidlertid ikke mer enn det som er avtalt
- konsulenten med stor K klarer å besvare oppgaven optimalt, ikke nødvendigvis fordi han personlig sitter inne med all

- relevant fagkunnskap/ekspertise, men fordi han kan sette sammen et godt team, der folk kan gjøre det de er gode på
- det er konsulentens lojalitet i forhold til prosjektet/oppdraget som avgjør hvor han henter ekspertise fra – fra eget firma eller eksternt. Det må alltid være prosjektets behov som står i fokus
 - konsulenten er nødt til å ha et stort spillerom for å kunne levere en god utredning, han må være flink til å presisere problemstillinger og definere rammer – selvfølgelig alltid i dialog med bestiller tidligst mulig, eventuelt før prosjektet avtales

7.4 Den gode bestiller – og den mindre gode

Den gode bestiller kan være så mangt, og det er uenighet konsulentene imellom hva som er å ettertrakte. Mange er uenige i at det er en god bestiller som er i stand til å definere oppdraget i største detalj. Flere hevder tvert i mot at den verste typen bestillere er de som overdefinerer/gjennomdefinerer et oppdrag før de har vært i dialog med konsulenten. Typisk følger det alt for lite penger med slike oppdrag i forhold til det en forventer skal bli gjennomført. Offentlige oppdrag som utlyses på anbud, er ofte preget av dette, mener en av våre konsulenter. ”Det verste som finnes, er Doffin-prosjekter”⁷⁶, er et utsagn vi som forskere, avhengige av den samme type utlysninger, ikke har noen problemer med å underskrive på.

Alternativet til den sterke spesifiseringen fra bestillers side, er bestilleren som melder at ”Vi vet vi har et problem, vi har 200.000 kr. til å gjøre noe med det. Hvordan angriper vi dette?” I denne situasjonen kreves det at de to partene er i stand til å utvikle prosjektet gjennom samtaler. Mange konsulenter synes dette er den beste form for prosjektutvikling. De betoner at den gode bestilleren er kompetent til å vurdere omfanget av det arbeidet som skal gjøres – både faglig og ressurs-/kostnadmessig, og er i stand til å kommunisere dette slik at det utvikles en felles forståelse av oppgaven så tidlig som mulig. Tidlig dialog og avklaring er avgjørende for et godt forhold og for et godt resultat.

⁷⁶ Dette er Norsk Lysingsblads elektroniske utgave av offentliggjøring av bl.a. anbud om utredningsoppdrag.

Alle konsulentene kan enes om at:

- den verste typen oppdragsgivere vi har, er de som ikke helt vet hva de vil ha. ”Du får sjelden til gode prosjekter hvis oppdragsgiver er uklar og vinglete”
- engasjerte oppdragsgivere er den viktigste betingelse for å få frem et godt produkt

7.5 Ulike typer kunnskap – og hvilke roller byutviklingskonsulenten særlig bruker dem i

Knowledge Utilization Studies, som på norsk kalles *Analyser av kunnskapsbruk*, rommer studier dels av kunnskapsproduksjon og dels av kunnskapsbruk. De fleste av de undersøkelsene som er gjennomført på feltet, både i Norge og internasjonalt, dreier seg riktignok om det som kalles ’forskningsbasert kunnskap’ og bruken, eller rettere sagt i de mange, om ikke de fleste, tilfeller ikke-bruken, av slik kunnskap. Men dette er – etter vår oppfatning – ikke til hinder for at perspektivet kan nyttes med hell også i forhold til den kunnskapen som byutviklingskonsulentene produserer og reproducerer, og den nytten deres oppdragsgivere gjør seg av den bestilte kunnskapen. Perspektivet er i tillegg så ’rikt’ at det også gir rom for innsikts-givende analyser av bestilleres ikke-bruk av den kunnskapen de betaler for å få produsert – og ikke minst av årsakene til dette⁷⁷.

Men hva er så ’kunnskap’? For å svare noenlunde presist på et slikt tilsynelatende enkelt spørsmål, må en trenge dypt inn i vitenskaps-filosofien. Dette er imidlertid ikke tiden og stedet for den slags, men vi trenger likevel en definisjon av – et begrep om – vårt ’objekt’. Karl Popper (1979) mente i sin tid at ”Knowledge in this objective sense is totally independent of anybody’s claim to know; it is also independent of anybody’s belief, or disposition to assent or to assert, or to act. Knowledge in the objective sense is *knowledge without a knower*; it is *knowledge without a knowing subject*” [kursiv i originalen] (s. 109). Dette er et kunnskapsbegrep som det ble vanskelig å bruke eller operasjonalisere i vårt prosjekt. Poppers kunnskapsbegrep har preg av

⁷⁷ Vi har tangert denne typen problematikk i flere av våre case bl.a. under drøftingen av tese nr. åtte ”Den kommunale arrogansen ...” og tese nr. sju hvor vi beskrev et par tilfeller av konsulentrapporter som ”havnet i skuffen”. Men vi har dessverre ikke maktet å trenge på langt nær til bunns i dette fenomenet i dette prosjektet.

å være et slags abstrakt 'system': kunnskap er noe liv- og jordløst som bare er der. Han argumenterer da også for at vitenskapsfilosofien skulle, eller måtte, beskjeftige seg med 'teoretiske systemer', 'problemer', 'kritiske argumenter', innholdet i vitenskaplige tidsskrifter, bøker og biblioteker. Det vil si kunnskap som foreligger i det som det er vanlig å omtale som 'kodifisert' form.

Vi fant ut at det ble vanskelig, kanskje umulig, å bruke et så skarpt og abstrakt kunnskapsbegrep som Poppers i en empirisk undersøkelse som vår. I byutviklingsbransjen – og -virkeligheten er det nok heller slik at kunnskap, dvs. svar på spørsmålet om "*hva en skal tro på*", er minst like mye et spørsmål om "*hvem en skal tro på*". Dette poenget førte oss i retning av Bengt-Åke Lundvall og hans fire kunnskapstyper. Vi tenkte oss altså at den kunnskapen som byutviklingskonsulentene produserer eller formidler, ville være av ulik karakter avhengig av hvilken rolle konsulenten hovedsaklig hadde i de konkrete utredningene vi har undersøkt. Vi trengte følgelig et relativt vidt kunnskapsbegrep som minst rommet Polanyi's begrep om 'taus kunnskap' som han "definerte" så knapt og konsist i denne sentensen: "we can know more than we can tell"⁷⁸.

En tilnærming til et slikt kunnskapsbegrep er det vi finner i Lundvalls typologi (Lundvall, B.-Å. 1994; 1996)⁷⁹, som presenteres nedenfor. Typologien kan betraktes som en tillempning – eller utvidelse – av følgende utsagn fra Aaron Wildavskys side (op. cit. s. 404):

Just as knowing what (which is hard) is different from knowing why (which is harder), that differs from knowing how (which is hardest), combining commitment with doubt is not easy.

(1) *Hva er-kunnskap* består av leksikalsk informasjon nærmest i dataform. Den er i høyeste grad 'kodifisert'. Dette er viten om virkeligheten, det vi i dagligtalen kaller "fakta": For eksempel at en vet (omtrent) hvor mange folk som bor i Oslo, eller hvor bred en firefelts motorveg er. Dette er kunnskap som er lett å lagre, lett å finne og lett å overføre. Dette er en type kunnskap som vi er vant til å finne i lærebøker på ulike stadier av utdanningshierarkiene, eller det er kunnskap som er felt ned i ulike standarder, eller det kan være kunnskap i form av retningslinjer eller veiledninger. Dette er

⁷⁸ Se forøvrig note 28.

⁷⁹ Lundvall, B.-Å. (1996): *The Social Dimension of the Learning Economy*. DRUID Working Paper No. 96-1. Departement of Business Studies, Aalborg University. Lundvall, B.-Å. & B. Johnson (1994): *The Learning Economy*. *Journal of Industry Studies*, Vol. 1, No. 2, December 1994, pp. 23-42.

basiskunnskap for utførelsen av alle de tre konsulentrollene, men betydningen av den varierer fra svært viktig for utrederen i fagekspertrollen til å bli mer marginal når byutviklingskonsulenten opptrer i rollen som prosessleder eller –pådriver.

(2) *Hvorfor er-kunnskap* refererer til kunnskap om årsak-virkningsforhold, det vil si om prinsipper og ”lover” som antas å gjelde i naturen så vel som i samfunnet. Slik kunnskap er som regel omstridt innenfor samfunnsfagene. For eksempel strides ”de lærde” om hva som er den mest hensiktsmessige løsningen på problemet med bilkøer og overbelastet vegnett i byområder: Flere og bredere veier eller satsing på kollektive framkomstmidler. Også dette er kunnskap som er lett å lagre, og å formidle - for den som vet hvor den finnes. Men det må letes bredere enn i type (1), og leseren/brukeren må ha et visst nivå av kompetanse for å velge hvem som er til å stole på blant ”de lærde” (jf. det synspunkt at kunnskap i like stor grad er et spørsmål om hvem en skal tro på, som hva en skal tro på). I tillegg kreves det også at byutviklingskonsulenten må kunne argumentere noenlunde overbevisende for sitt valg.

Dette er ikke den kunnskapstypen som vi benevnte ’paradigmatisk-skifte’ kunnskap i prosjektsøknaden, dette er en form for kunnskap som holder seg til ”den slagne landeveg” – trygt og godt innenfor avgrensede kunnskapssegmenter eller fagområder. En hardbarket vegtrafikingeniør vil som regel ikke ”tro på” et modellresultat som indikerer at det er mer å hente på å satse pengene på å ruste opp buss og bane enn å øke kapasiteten for privatbiltrafikken i større byområder. Denne kunnskapstypen er særlig viktig når byutviklingskonsulenten ”spiller rollen” som fagekspert/utreder, men også når konsulenten opptrer i rådgiverrollen anvendes denne kunnskapstypen hyppig. For å beherske denne rollen godt, er det nødvendig med stadig påfyll av ny kunnskap slik at byutviklingskonsulenten hele tiden er faglig på høyden. Det er konsulenter som ofte, eller som regel, opptrer i denne rollen som ser ut til å ha mest og best kontakt med produsenter av ”forskningsbasert” kunnskap som oss sjøl.

(3) *Hvordan er-kunnskap* består av ferdigheter. Det vil si evne til å få ting til å skje eller til å få noe gjort – eller til å få noen (andre) til å få noe gjort. Å lære seg å sykle eller å svømme brukes ofte som eksempel på denne kunnskapstypen. Denne kunnskapen er lett å bruke for den som har tilegnet seg de nødvendige ferdigheter, men den er ikke lett å formidle. Til det kreves en læringsprosess som kan være krevende og langvarig. Denne kunnskapsformen – eller rettere sagt disse eksemplene - assosieres oftest til Polanyi’s begrep om ’tacit knowledge’ og dette er delvis korrekt. Men hans begrep favner videre

enn dette. Dette er en form for kunnskap som ble overført i det gamle jordbruks- og industrisamfunnet (og enda mye tidligere enn det) via slike relasjoner som kan kalles mester-svønn-forhold. Kunnskapen overføres mellom mennesker og generasjoner helst ved en form for ”etteraping”, eller ved at svennen prøver og feiler gang på gang under mesterens myndige oppsyn. Det er mye mindre av denne typen kunnskapsbygging og –overføring i våre dagers skoler og klasserom hvor prioriteringen av teoretisk, boklig kunnskap og kunnskapsformidling er kommet langt. Vel langt etter noen erfarne pedagogers mening.

Denne kunnskapstypen likner på, men er ikke helt identisk med, mangfoldet av ”How to”-litteratur på engelsk og ”Hvordan bli”-litteratur på norsk (jf. tilbudet på bestsellers i all verdens flyplassers boksjapper). Denne litteratursjangeren, som er intimt forbundet med de såkalte ”gurus” innen dette eller hint fagfelt, bygger imidlertid på eksistensen av kunnskapstype tre. Det er slik kunnskap om hvordan virkeligheten skal forstås og fortolkes som gjør det mulig å gi – mer eller mindre pålitelige og varige – anvisninger om framtida, dvs. hva som må gjøres, dersom, hvis i fall det eller det skal skje⁸⁰.

Denne kunnskapstypen brukes hyppig og framgangsrikt av våre byutviklingskonsulenter når de opptrer i rådgiverrollen, men også for utførelsen av prosesslederrollen er denne kunnskapen viktig.

(4) *Hvem er-kunnskap* refererer til en type kunnskap som mange hevder blir viktigere og viktigere, nemlig viten om kilder for informasjon. Det vil si kunnskap om hvem som vet noe om et bestemt saksfelt, eller som vet noe som kan bidra til at et bestemt problem lettere kan løses. Vi forventet at dette er en kunnskapstype som er særskilt relevant og viktig for vellykket utførelse av den byutviklingskonsulentrollen som vi har kalt ’rådgiver’ eller kanskje særlig ’prosessleder’. Denne typen kunnskap – som er et ektefødt barn av IKT-revolusjonen med internett og mobiltelefoni med tilhørende støtteteknologier – benyttes mer og mer i vår rastløse tid. Kunnskapstypen – og en typisk kunnskapsbruker – eksemplifiseres etter vår mening særdeles godt i et intervju med Bellonas Frederic Hauge. I VG lørdag 10. januar 2004 står følgende passasje: ”Det

⁸⁰ Denne litterære, anvisende bruken av kunnskapstype 3 må sies å være en mykere kunnskapsbruk enn den Vladimir Ilich Uljanov i sin tid (1902) anviste som svar på spørsmålet: ”Hva må gjøres?”. Men så fikk han da også kontroll over mer fysisk makt enn det selv den mest mestselgende ’management guru fra over there’ noen gang kan håpe på å få.

ringer for sjette gang. Frederic plukker opp sin Sony Ericsson P900, den eneste mobilen med plass til hans 3000 lagrede numre.

Det er viktig å vite hvem man kan prate med. Man trenger ikke vite alt hvis man vet hvem som kan.

Slik snakker en ekte og erfaren prosessleder. Riktignok var det ingen av våre byutviklingskonsulenter som spissformulerte denne sammenhengen mellom rolle og kunnskap som Frederic Hauge, men vi har utsagn og formuleringer fra flere av konsulentene som uttrykker mye av det samme.⁸¹ For en dreven og effektiv ”grensearbeider” som prosesslederen må være, er kunnskap om ”hvem som er hva og hvor” og om ”hvem som vet (mest)” om et spesielt saksområde særdeles viktig kunnskap.

Tabell 7.2 *Ulike konsulentroller koplet til den kunnskapstype som er mest ”brukbar” eller brukt i ulike roller og kontekster*

Konsulentrolle ⁸²	Kunnskapstype			
	(1) Hva er -?	(2) Hvorfor er -?	(3) Hvordan er -?	(4) Hvem er -?
Utredet	X ⁸³	X		
Rådgiver	(x)	(x)	X	(X)
Prosessleder	(x)		(X)	X

7.6 Veier som vi ønsker å gå videre

Her gir vi et kort riss av tre emner – teser – som vi gjerne skulle hatt anledning til å arbeide grundigere med: tesene fem, sju og ni.

Tese 5, som drøftet forskjeller i virkelighetsoppfatning mellom konsulentene og – særlig offentlige – bestillere, vil kreve en dypere og mer nyansert studie – også teoretisk og litteraturmessig - enn det vi har hatt anledning til her. Vi er på sporet av visse trekk av et

⁸¹ Eksempelvis denne: ”Konsulenten med stor K klarer å besvare oppgaven optimalt, ikke nødvendigvis fordi han personlig sitter inne med all relevant fagkunnskap/ekspertise, men fordi han kan sette sammen et godt team, der folk kan gjøre det de er gode på”

⁸² Disse tre rollene er nærmere beskrevet og drøftet i avsnittet om tese en: Byutviklingskonsulenten er en person som tilkalles for å utføre oppdrag som krever særskilt fagekspertise.

⁸³ Vi benytter oss her av en firedelt skala for angivelse av hvilken kunnskapstype vi mener er mest treffende for de ulike konsulentroller: X mer treffende (mer brukbar) enn (X), som er mer treffende enn x og med (x) som den minst treffende

paradigmeskifte i synet på det offentliges rolle i byplanleggingen. Men her har vi bare så vidt skrappt i overflaten.

Tese 7 – som vi kalte ”De tause fagfolkene” - uttrykker et spesialtilfelle av det som noen kaller ”de intellektuelles svik” eller fagfolkernes gradvise tilbaketrekking fra debatten om det som skjer i og med våre bymiljøer i en ”senmoderne” tid.⁸⁴ En grundigere undersøkelse av tesen vil kreve blant annet analyser av relevante tidsskrifter, sentrale dagsaviser for aktuelle case eller prosjekter og av kommunale reglementer og praksis når det gjelder uttalerett i ”kontroversielle saker”. En grundigere testing av tesen kunne med fordel kombineres med en videre undersøkelse av tese fem.

Tese 9 – ”Byutvikling i de ’røykfylte rom’” - uttrykker en oppfatning om moderne byplanlegging som det er god grunn til tro at det finnes flere norske eksempler på. I vårt materiale finnes svake spor av denne virkeligheten, men vi kan ikke dokumentere konkrete eksempler. Vi tror det er viktig – og mulig – å gjøre en bedre kartlegging og analyse av denne formen for byplanlegging i Norge. Men det vil kreve andre metoder og utvalg enn det vi har brukt i dette prosjektet.

7.7 Epilog – eller et riss av et svar på rapporttittelens spørsmål

Vi har kalt rapporten “Byutviklingskonsulenten – fagekspert eller prosessaktivist i spenningsfeltet mellom det private initiativ og den offentlige vanmakt?”. Vi har stilt spørsmålet på denne måten fordi vi mener at en påstand om at det offentlige har mistet mye av initiativet – som de hadde for 12-15 år siden – i planleggingen av framtida, også den som angår våre større byer, har en god del for seg. Det kommunale planmonopolets makt – som fortsatt formelt er på plass – har veket for private utbyggingsinteresser, eiendomsutviklere og det

⁸⁴ Den offentlig intellektuelle er utlagt slik i en artikkel i fjorårets årgang av *Theory, Culture and Society*: ”It seems that Bourdieu took the role of the ‘public intellectual’, propagated by him, on himself. Like a contemporary Zola, he accused. In *Pour un savoir engagé* (2001a), he elucidates the role of the ‘public intellectual’ as someone who: ... incorporates into a political struggle his specific competence and authority, and the values that are involved in exercising his profession, such as the truth or disinterestedness, in other words, someone who enters the political terrain without abandoning his research-obligations and competences (2001a:33, my trans.)”. Schinkel, W. (2003): Pierre Bourdieu’s political Turn? *Theory, Culture & Society* 20 (6): 69-93. SAGE.

private initiativ. I Oslo var f. eks. 99 prosent av alle ”planforslag” i 1999 betalt, utformet og innlevert av private utbyggere. Landsgjennomsnittet for alle kommuner (ekskl. Oslo) lå året etter – i 2000 – på 54 prosent.⁸⁵ Oslo er nok ekstrem, men virkeligheten – trenden – er generell og landsomfattende. Markedet ’ruler’ – også her – som det heter på moderne, norsk ungdomsspråk.

Vel og bra. Hvis kommunene har orden på sine overordnede planer; kommune- og kommunedelsplaner. Slik at framtida er gjennomtenkt, gjennomdrøftet og gitt bindende rammer for det som skal skje – og ikke skje - innenfor kommunens territorium. Slik at markedets ’ruling’ kan foregå etter omforente regler og på rett sted. Men er det slik fatt med kommunenes overordnede planlegging og planer? Knappt nok. Planlovutvalgets første delutredning (Op.cit.) peker på (s. 218 forts.) at undersøkelser bl.a. i Oslofjordregionen ”viser at dispensasjonsprosenten er høy, og at det statlige byggeforbudet i 100-metersbeltet ved sjøen og andre viktige nasjonale retningslinjer ikke følges opp i samsvar med forutsetningene. Videre ser det ut til at enkelte kommuner bruker dispensasjon som et slags planverktøy ved at det i planene bare foretas en grovsortering av kategorier, og at arealbruken så avgjøres nokså tilfeldig gjennom dispensasjoner”. I avsnitt ”17.2.3 Status” konstatere utvalget tørt at ”Det foreligger ingen samlet oversikt over dispensasjoner fra planbestemmelsene i loven eller fra byggeforbudet i 100-metersbeltet fra sjøen, jf. § 17-2”. Av utredningens vedlegg 3 framgår det (basert på KOSTRA-data fra (bare) 103 kommuner i 1999) at 33 prosent av søknadene om å få gjennomføre ”uhjemlede tiltak” i LNF-områder ble innvilget ved dispensasjon.

⁸⁵ En undersøkelse som markedsanalysefirmaet Raadhuus AS foretok for det såkalte Bygningslovutvalget tidlig i 2003 viste at situasjonen er noe bedre når det gjelder styring ved bruk av dispensasjoner på bygningssiden enn på plansiden. Undersøkelsen, som hadde en svarprosent på 50, men med relativt store fylkesvise variasjoner (fra Oslo med 100 prosent til 36 prosent for Vestfold), viste bl.a. at 42 prosent av kommunene gir dispensasjon i under ti prosent av sakene. 54 prosent av kommunene dispenserte i mellom 10 og 49 prosent av sakene; bare fire prosent av kommunene ga dispensasjon i mer enn halvparten av sakene. Videre framgår det av undersøkelsen at 42 prosent av kommunene mener at det dispenseres for mye, mens 51 prosent mener at tallet på dispensasjoner ikke er for stort; sju prosent av kommunene svarte ”Vet ikke”. NOU 22003:24: Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning. Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning. Oslo 2003.

Det er for drøyt å hevde at dette viser at utbyggere og utbyggingsmønster styres gjennom dispensasjoner. Planlovutvalgets innstilling kan da heller ikke leses eller utlegges på en slik måte. Men situasjonen kan ikke kalles fullt ut tilfredsstillende⁸⁶. Det er dette vi mener med offentlig vanmakt: det offentlige planapparatet og den kommunale planberedskapen er gradvis kommet på etterskudd og må drive en form for forhalings- eller tilpasningsplanlegging for å holde tritt med de private initiativene – entreprenørene – virkelyst og dynamikk. Det er dette fenomenet, som vi har funnet klare eksempler på i vårt materiale, som vi kaller ”Spenningsfeltet mellom ...”.

Vi har funnet at dette spenningsfeltet – denne gråsonen mellom det formelle, kommunale planmonopolet og den private eiendomsutviklerbransjen – stiller særegne krav til kunnskap, ferdigheter og manøvreringsevne. Vi har også funnet at byutviklingskonsulentenes virke – deres hovedroller - først og fremst er av to typer: fagekspertens og prosesseksperten. Når det offentlige planmonopolet tilsynelatende er inne i en forvittringsprosess; det er ikke lenger kommunene selv som – riktignok i stor grad ved bruk av innleide konsulenter som var vanlig i de ”gode, gamle dager” da hver og en (kommune) skulle ha seg en generalplan – tar initiativ til og utformer planer for arealbruken i kommunen, legges grunnen åpen for privat tiltakslyst i mye større grad enn før.

Det er her noen av byutviklingskonsulentenes særegne ferdigheter kommer til sin rett. I møtet mellom offensiv tiltakslyst og defensiv treghet må prosesser initieres om noe skal skje. Her har private oppdragsgivere funnet konsulenter som kjenner systemene og som kan prøve å finne veg gjennom labyrintene. For de offentlige oppdragsgiverne passer ikke tittelen like godt; for dem er konsulenten først og fremst fagekspert – og del av en kapasitetsøkende reservearmè.

⁸⁶ Planlovutvalgets første delutredning viser også til en undersøkelse (om bygging på dispensasjon i strandsonen, § 17-2) som Miljøverndepartementet sammenfattet i november 2000. Den viste bl.a. at i de kommunene som hadde rapportert inn tall, ble nærmere tre av fire søknader innvilget. Utvalget skriver nøkternt: ”Dette viser at det fortsatt er en svært høy dispensasjonsprosent”.

Litteratur

- Arge, Njål et al (1979): Erfaringer fra generalplanarbeidet – samlerapport. Kommentirutgave. Ikke offentlig. Ikke til salgs. NIBR
- Bonnevie-Svendsen, Morten (2000): Forutsigbar og effektiv plan- og byggesaksbehandling i Grenland. Byggforsk Prosjektrapport
- Brox, O. (2002): Econ-senteret og argumentene. Kronikk, Dagbladet 18.09.02.
- Brox, Ottar (1989): Praktisk samfunnsvitenskap Universitetsforlaget Oslo
- Brox, Ottar (1995): Dit vi ikke vil: ikke-utopisk planlegging for neste århundre. Exil forlag. Halden
- Carson Richard H. (1997): Planning Top Ten list. The Oregon Planners' Journal, March 1997
- Dagbladet (2003): Skremt til taushet. Kommentar av Tone Rønning 12.11.03
- Dagens Næringsliv: Artikler 02.10.02, 03.10.02, 11.10.02.
- Dagsavisen (1.10.03): Kommunens tause tjenere.
- Dahl, Robert, A. (1958): A critique of the Ruling Elite Model. I American Pol. Sci. Rev. 52:pp 463-69
- Encyclopedia Britannica, Micropedia (bd. 8, s. 126;) og Macropedia. bd. 15, s. 355 – 370: ”Business Law”

- Falleth, E. I. og K. B. Stokke (2000): Planlegging i Ringsaker kommune – en undersøkelse av planlegging etter plan- og bygningsloven og kommuneloven NIBR notat 2000:103
- Filion, P. (1996): Metropolitan planning objectives and implementation constraints: planning in a post-Fordist and postmodern age. *Environment and Planning A* 28, pp 1637-60
- Funtowicz, S.O. and J.R. Ravetz (1993): Science for the post-normal age, *Futures* 25:7, 739-755
- Graham, Stephen (2000): Constructing Premium Network Spaces: Reflections on Infrastructure and Contemporary Urban Development. *International Journal of Urban and Regional Research* Vol. 24.1, March 2000, pp 183-200
- Hervik, Arild og Mette Rye (2000): Brukerevaluering av forskningsinstituttene ISF, FAFO, NOVA og NIBR. Møreforskning, Molde
- Hirschmann, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts
- Huczynski, A. (1993): *The Management Gurus. What Makes Them and How to Become One*. Routledge, London
- Huizinga, J. (1970): *Homo Ludens*. Paladin, London
- Jensen, Michael C. (1983): Organization Theory and Methodology. *The Accounting Review*, Vol. LVIII, No. 2, April 1983, pp. 319 – 339
- Johansen, S. T. (2001): *Kontrolltap i konsulent – klientrelasjoner. Et forslag til en modell*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. Bergen
- Knox, P (1993): *The restless urban landscape*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York
- Kommunal Rapport (2003): Uklare uttalereglement skaper usikre og tause ansatte (12. juni 2003) (intervju bl.a. med Arne Jensen i Norsk Redaktørforening)

-
- Lundvall, B.-Å. & B. Johnson (1994): The Learning Economy. *Journal of Industry Studies*, Vol. 1, No. 2, December 1994, pp. 23-42
- Lundvall, B.-Å. (1996): The Social Dimension of the Learning Economy. DRUID Working Paper No. 96-1. Department of Business Studies, Aalborg University
- Lyngstad, R. (2000): "Regimeteori på norsk" i *Norsk Statsvitenskapelig tidskrift* ss 467- 493. Universitetsforlaget. Oslo
- Løfsgård, A. (1999): Utvikling av relasjon mellom konsulent og kunde i et allianseperspektiv. Norges Handelshøyskole. Bergen
- Mills, C. Wright (1956): *The Power Elite*. London. Oxford University Press
- Mintzberg, H. (1987): . Mintzberg, H. (1987): General theory I: Five Ps for strategy. *California Management Review* vol 30, pp. 11-24
- Moen, B. og A. Strand (1999): Vurdering av behovet for revisjon av rikspolitiske retningslinjer (RPR) for samordnet areal- og transportplanlegging (SAT). Notat til Miljøverndepartementet, desember 1999
- Moen, B. og A. Strand (2000): "Når kapasitetsproblemer i vegnettet oppstår, skal andre ..." (RPR-SAT, pkt. 3.5). NIBR Prosjektrapport 2000:1
- Moen, Bjørn (1979): By og land – ikke lenger hand i hand? *Sosialøkonomen* 9/79
- Naustdalslid, Jon (1992): Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem. NIBR-notat 1992:112
- Nilsen, Yngve (2002): Kunnskapsmakt uten faglige ambisjoner – ECON og norsk klimapolitikk i 1990-årene. I: Meyer, S. og S. Myklebust (red.) (2002): *Kunnskapsmakt*. Oslo. Gyldendal Akademisk

- Nordahl, Berit (2000): Private planer – offentlige utfordringer. Behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner. Byggforsk – prosjektrapport 290. NBI Oslo
- Norseth, Tor (2004): Vanskelig samarbeid vitenskap – politikk. Aftenposten 30.1.04
- Norsk kommunalteknisk forening/Markedsinfo (2000): Kommunenes plankompetanse og ressursbruk
- Norsk Produktivitetsinstitutt (1970): Konsulent. Momenter for samarbeid mellom oppdragsgiver og konsulent. NPI. Oslo
- NOU 1979:5: Bypolitikk – struktur og økonomi for de store byene
- NOU 1987:33: Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen. Universitetsforlaget, Oslo
- NOU 2001:7: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planutvalgets første delutredning. Statens forvaltningstjeneste; Informasjonsforvaltning. Oslo
- NOU 2003:24: Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning. Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning. Oslo 2003.
- Polanyi, M. (1966): *The Tacit Dimension*. Garden City, New York. Peter Smith. Doubleday & Co, USA
- Polanyi, M. (1983): *The Tacit Dimension*. Gloucester, Mass. Peter Smith
- Popper, K. (1979): *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach*. Oxford: Clarendon Press
- Poulfelt, F. (1982): *Konsulentlære – om den professionelle konsulent*. Nyt nordisk Forlag Arnold Busck. København
- Schinkel, W. (2003): Pierre Bourdieu's Political Turn? Theory, Culture & Society 20 (6): 69-93. SAGE
- Schreiner, P. (2002): Makt over kunnskapen? Kronikk, Dagbladet 26.09.02

-
- Selstad, T. (1999): Østlandets framtid – Osلودominert eller polysentrisk? Scenarier 1996-2015. ØF-rapport 08/1999. Østlandsforskning. Lillehammer
- Skre, Arnhild (2003): Fusk, misbruk og fortielse om forskningen. Kommentartikkel Aftenposten 8.12.03
- St.meld nr. 17 (1979-80): Bypolitikk
- Stortingsmelding nr. 60 (1984-85): Om forskningen i Norge
- Strand, A. (2002): Behov for mer offentlighet omkring forsknings- og uredningsarbeider med tilknytning til norsk planlegging. Regionale trender 1/2002
- Strand, Arvid (1994): Vegsjefer og vurderinger. Eksemplet: Hovedplan ny trase for E-18 mellom Melleby og Ørje. Plan 4/94
- Strand, Arvid og Bjørn Moen (1999): Dårlig håndverk – eksemplet ”Konsekvensutredning for hovedveg Asker-Røyken”. Regionale Trender 1/99
- Strand, Arvid og Bjørn Moen (2000): Lokal samordning – finnes den? Studier av forsøk på areal- og transportplanlegging i tre regioner. NIBR Prosjektrapport 2000:20
- Thrift, N. (1997): The Rise of Soft Capitalism. Cultural Values. Vol. 1, No. 1, pp 29-57
- Thrift, N. J. (1996): Spatial Formations. SAGE; London
- van Vliet, Willem (ed.) (1998): The Encyclopedia of Housing. SAGE Publications. Thousand Oaks, London, New Delhi, s. 455 – 464 m. fl.
- Veggeland, Frode (2000): Landbruk, makt og internasjonalisering: Politikk og forvaltning i norsk landbruk 1976-1999. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport 22
- Ward, Kevin (2003): Entrepreneurial urbanism, state restructuring and civilizing ”New” East Manchester. Area 2003 35.2, 116-127

Weiss, Carol H. (1991): Policy research: data, ideas or arguments? I:
Wagner, Peter et al (eds.) (1991): Social Sciences and Modern
States – National Experiences and Theoretical Crossroads.
Cambridge University Press. Cambridge, New York, Port
Chester, Melbourne, Sydney

Wildavsky, Aaron (1979): Speaking Truth to Power. The Art and
Craft of Policy Analysis. Little, Brown and Company. Boston,
Toronto

Østerud, Ø., K. Goldmann, M. N. Pedersen (red.) (1997):
Statsvitenskapelig leksikon. Universitetsforlaget, Oslo

Østfold fylkeskommune (1999): Østfold 2000+; Fylkesplan for
Østfold 2000 – 2003, Hoveddokument, høringsutkast juni 1999,
kapittel 4. Scenarier 2020

Årdal, R. (1995): Konsulent og konsulentfirmaets adferd på
bedriftsrådgivings-markedet. Norges Markedshøyskole.

Nettsteder:

www.asplanviak.no

www.konsulentguiden.no

www.nir.no

www.norconsult.no

Utrednings- og plandokumenter

Asplan Viak (2000): Analyser og anbefalinger. Delrapport for
reguleringsplan (Urban Sjøfront)

Asplan Viak (2000): Beskrivelse av planforslaget. Delrapport for
reguleringsplan (Urban Sjøfront)

Asplan Viak (2000): Urban sjøfront. Historie og rammebetingelser

Asplan Viak/Helen&Hard: Visjonen ”Urban Sjøfront”

Bergen kommune (1996): Bergensprogrammet for transport,
byutvikling og miljø

-
- Bergen kommune (1996): Bybane i Bergen Melding til Bystyret januar 1996
- Bergen kommune (1996): Klimahandlingsplan for Bergen
- Bergen kommune (1997): Luftforurensing i Bergen. Vurdering av tiltak for vinteren 1997/98
- Bergen kommune (1999): Bybane i Bergen. Kommunedelplan. Konsekvensutredning Sentrum - Flyplassen
- Bergen kommune (2000): Klimahandlingsplan for Bergen (vedtatt av Bergen bystyre, februar 2000)
- Bergen kommune (2000): Miljøplan for Bergen (vedtatt av Bergen bystyre, februar 2000)
- CIVITAS (2000): Miljøvennlig teknologi for kollektivtrafikk i Bergensområdet. En analyse av utslipp og kostnader ved bruk av ulike teknologier. Utredning for Hordaland fylkeskommune/ Bergen kommune
- CIVITAS (2002-3): Bryn – rammer for utvikling. Møtereferater/notater
- CIVITAS (2002-3): Paradis Stavanger Kommunedelplan Møtereferater/notater
- Fagrappport nr 4/99 (desember 99): Transportbehov og overordnet infrastruktur (av Statens vegvesen Rogaland/Jernbaneverket Region Sør)
- Fagrappport nr 6/00 (mars 00): Konsekvensanalyse av byutviklingsmodeller (av Asplan Viak til Fylkesdelplan for arealplanlegging og langsiktig byutvikling på Nord-Jæren)
- Fylkesdelplan for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet
- Fylkeskommunene Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland (2002): Vestlandet. Strategiske analysar for Nasjonal transportplan 2006-2015. Høyringsutkast
- Fylkesmannen i Rogaland (2000): Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren – Høringsuttalelse (16.06.2000)

- Fylkesrådmannen i Rogaland (1998): Fylkesdelplan for arealplanlegging og langsiktig byutvikling på Nord-Jæren
- Hordaland fylkeskommune (1993): Fylkesdelplan for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet. Høringsutgave februar 1999
- Oslo kommune, PBE (2003): Områdeprogram for Grorud stasjonsområde (OPGS). Oslo
- Oslo Kommune, PBE m.fl. (2000): Bjørvika Den nye bydelen. Evaluering av fire parallelløpdrag 2000
- Rom eiendomsutvikling as (2002): Illustrasjonsplan Paradis
- Statens vegvesen Oslo (2000): Luftforurensning fra vegtrafikken. Fakta, spørsmål og svar
- Statens vegvesen Oslo (2001): Tilrådinger om håndtering av lokal luftforurensning i plansaker i Oslo-området. Oktober 2001
- Statens vegvesen Oslo (2002): alt henger sammen ... Strategisk areal- og transportanalyse for Oslo og Akershus 2002
- Vestlandsaksjonen (2000): Vestlandspakken. Strategisk satsing på samferdselsutviklinga i Vest-Norge
- Vestnorsk Plangruppe (1994): Byutviklingens transportvirkninger. En studie av transporteffekter, energibruk og utslipp til luft ved alternative byutviklingsstrategier i Bergen
- Vestnorsk Plangruppe (1997): CO2 i Bergen. Vurdering av mulighetene for å redusere CO2-utslippene

Vedlegg 1

Intervjuguider for samtaler med konsulenter og bestillere

Prosjektet "Konsulentbedrifter og byutvikling" O-1796

Intervjuguide i forhold til konsulenter

Dette intervjuet er delt i to hoveddeler:

- Først vil vi gjerne høre dine synspunkter på noen relativt "åpne" og generelle spørsmål
- Deretter har vi noen spørsmål av mer spesifikk karakter knyttet til noen konkrete oppdrag du har vært engasjert i.

I. Generelle spørsmål knyttet til arbeidet som konsulent

Om synet på kvalitet:

- 1) Det hevdes fra tid til annen at det er stor forskjell på konsulenter; hva er etter ditt syn en god konsulent? Hvordan vil du karakteriserer deg selv som konsulent?
- 2) Hva er, etter ditt syn, en god bestiller/oppdragsgiver?
- 3) Hva ligger, etter ditt syn, i en god utredning (gi gjerne konkrete eksempler)?
- 4) Tidspress og/eller økonomiske ramme kan ha betydning for kvaliteten på det produktet som blir levert. Hva er dine umiddelbare refleksjoner rundt dette? I din egen jobbsituasjon; hva er den viktigste betingelsen for å levere et godt produkt?

Om konsulentrollen:

- 5) Hvordan vurderer du det norske konsulentmiljøet – slik du kjenner det?
- 6) Hvordan vil du karakterisere det tilfanget av bestillere som du kjenner?
- 7) Hvorfor valgte du å bli konsulent?
- 8) Hvilken type oppdrag liker du best å jobbe med?

Om nettverk og måten å arbeide på:

- 9) Hvordan arbeider du for å få oppdrag?
- 10) Hvor lang erfaring har du som konsulent – og hvor viktig vil du si erfaring er i konsulentbransjen?
Hvilken form for avtale/kontrakt inngås vanligvis? Er et vanlig at utredninger hemmeligholdes; er dette en forutsetning fra oppdragsgiver? Hvilke tanker gjør du deg omkring dette?
- 11) Vurderer du betydningen av personlig kjennskap til oppdragsgiver som viktig? og hvorfor er dette viktig/ikke viktig?
- 12) Vil du si at du vanligvis arbeider alene med oppdrag, eller har du oftest et samarbeid med andre konsulenter i egen virksomhet/andre konsulentbedrifter?
- 13) Hvilken kontakt med bestiller har du vanligvis underveis i et oppdrag?
Gis det tilbakemeldinger etter at oppdraget er slutført?
- 14) Hvilke kvalitetssikringsrutiner er etablert internt hos dere – og er det evt. variasjon i rutiner avhengig av type oppdrag?
- 15) Hvis resultatene som dere leverer til oppdragsgiver er uventede for bestilleren; hvordan håndteres dette? Publiseres/offentliggjøres resultater som ligger langt fra det som bestilleren hadde ventet? (Hemmelighold?)

II. Spesifikke spørsmål knyttet til konkrete oppdrag

- 1) Først vil vi gjerne vite noe om bakgrunnen for oppdraget: Var det snakk om en anbudsinnbydelse/forhandlinger/ eller ble oppdraget gitt på andre måter?
- 2) Hvilken type oppdrag var det her snakk om?
- 3) Har du tidligere hatt oppdrag for samme bestiller (evt. hvor mange/hvilke?)
- 4) Hvilke formelle prosedyrer ble gjennomført i forbindelse med at avtalen ble inngått:

Hvilke kvalitetssikringsrutiner ble innarbeidet - og er disse spesifikke for dette konkrete prosjektet, eller generelle kvalitetssikringsrutiner (Kontraktsformuleringer?)

- 5) Hvordan har oppfølgingen fra oppdragsgiver underveis i prosjektet fungert?
Hvem har en kontakt med – og på hvilken måte opprettholdes denne kontakten?
- 6) Hvordan vil du selv vurdere prosjektets resultater?
- 7) Har du **fått** tilbakemeldinger fra oppdragsgiver etter at prosjektet ble sluttført – og hvordan har disse evt. vært?
Har du **gitt** tilbakemeldinger til oppdragsgiver etter at prosjektet ble sluttført – og hvordan har disse evt. vært?

Prosjektet "Konsulentbedrifter og byutvikling" O-1796

Intervjuguide i forhold til bestiller

Dette intervjuet er delt i to hoveddeler:

- Først vil vi gjerne høre dine synspunkter på noen relativt "åpne" og generelle spørsmål
- Deretter har vi noen spørsmål av mer spesifikk karakter knyttet til noen konkrete oppdrag du har vært engasjert i.

I. Generelle spørsmål knyttet til bestillerrollen

Om konsulentene som en del av virksomheten:

- 1) Det kan være mange grunner til å at en virksomhet benytter konsulenter; hvorfor bruker du/dere konsulenter?
- 2) Hvordan velger du konsulent – hva legger du vekt på?
- 3) Kan du si noe om hvordan konsulentarbeider inngår i kommunen/etatens/bedriftens daglige virksomhet?

Om synet på kvalitet:

- 4) Det kan være stor forskjell på ulike konsulenters arbeidsmetoder og tilnærming til et arbeidsfelt; hva er etter ditt syn en god konsulent?
- 5) Hva er etter ditt syn en god bestiller/oppdragsgiver?

- 6) Hva ligger – etter ditt syn – i en god utredning (gi gjerne konkrete eksempler)?
- 7) Hvor stor betydning har det at konsulenter er ”effektive” i den forstand at de utarbeider utredninger raskt? Hvilke umiddelbare refleksjoner gjør du deg rundt forholdet økonomisk ramme/tidsramme og kvalitet?
- 8) Hvilke kvalitetssikringrutiner er etablert internt hos dere som bestillere av oppdrag? – og er det evt. variasjon i rutiner avhengig av type oppdrag?

Relasjon bestiller –konsulent:

- 9) Hvilken rolle gir du konsulenten; hvilke ulike roller eller faktorer avgjør rollen konsulenter tildeles?
- 10) Hvordan formes en bestilling; skjer dette før en har hatt kontakter med konsulenter – eller skjer dette i en dialog med konsulenten (før den formelle bestillingen er utformet)?
- 11) Hvilke kontraktsformer benyttes?
- 12) Hvilken kontakt har du med konsulenten underveis i et oppdrag?
- 13) Gir du tilbakemelding til konsulenten dersom du er fornøyd med oppdraget som er utført? Hva skjer dersom du er misfornøyd?
- 14) Dersom resultatene fra konsulentene er uventede; hvordan håndteres dette? Publiseres/offentliggjøres resultater når disse ligger langt fra det dere som bestillere hadde ventet? (Hemmelighold?)

Om nettverk:

- 15) Vurderer du betydningen av en personlig kjennskap til konsulenter som viktig?
- og hvorfor er dette viktig/ikke viktig?
- 16) Hvilke erfaringer har du med bruk av konsulenter?
Hva synes du generelt om det norske konsulentmiljøet?

II. Spesifikke spørsmål knyttet til konkrete oppdrag

- 1) Først vil vi gjerne vite noe om bakgrunnen for oppdraget: Var det snakk om en anbudsinnbydelse/forhandlinger/ eller ble oppdraget gitt på andre måter?
- 2) Hvilken type oppdrag var det her snakk om?
- 3) Har du tidligere gitt oppdrag/fått utført oppdrag av samme konsulent (evt. hvor mange/hvilke?)

-
- 4) Hvilke formelle prosedyrer ble gjennomført i forbindelse med at avtalen ble inngått: Hvilke kvalitetssikringsrutiner ble innarbeidet - og er disse spesifikke for dette konkrete prosjektet, eller generelle kvalitetssikringsrutiner (Kontraktsformuleringer?)
 - 5) Hvordan har oppfølgingen fra konsulenten underveis i prosjektet fungert?
Hvem har en kontakt med – og på hvilken måte opprettholdes denne kontakten?
 - 6) Hvordan vil du selv vurdere prosjektets resultater?
 - 7) Har du **fått** tilbakemeldinger fra konsulenten etter prosjektet ble slutført – og hvordan har disse evt. vært?
Har du **gitt** tilbakemeldinger til konsulenten etter prosjektet ble slutført – og hvordan har disse evt. vært?

Vedlegg 2

Dokumentasjon til tese seks: diskusjon av kvalitet i noen av utrednings- og planarbeidene

Vedlegg 2 består av tre deler. Første del inneholder korte, vurderende sammenfatninger av arbeidsnotater vi skrev i forbindelse med analysen og kvalitetssikringen av konsulentenes ”skriftlige produksjon”. Del to består av en lengre, kritisk vurdering av en bestemt konsulenttekst som vakte vår særskilte interesse. Den tredje og siste delen viser eksempler på at (vår) tekstanalyse ikke er noen eksakt vitenskap.

Del 1: Korte sammenfatninger av våre vurderinger

Det følgende er korte, konsentrerte utdrag av arbeidsnotater vi skrev under arbeidet med å studere og kvalitetssikre de skriftlige konsulentproduktene.

Dokument I: Det er noe halvhjertet over denne meldingen. Hva er det egentlig man vil? Og hvorfor? Denne halvhjertetheten illustreres bl.a. av at konklusjonen (foran og bak i meldingen) er på hele sju punkter og der det første punktet er: ”Det er behov for nye styringsretninger og virkemidler for å motvirke bilavhengighet og dempe øket press på miljøet”. Stort mer byråkratisk kan en ikke formulere at en kanskje bør satse mer på kollektivtransport. Og politikerne gis mange argumenter for ikke å velge bybane selv om en vel må lese meldingen som positiv til bane (? – og det må en vel p.g.a. det politiske mandatet som ligger bak meldingen). Hva er problemet i Aby? En får ikke akkurat inntrykk av at byen kveles av trafikk når en f.eks. ser på de tre figurene på side 10: Aby har den laveste vekst i biltrafikken i søylene i

venstre marg. Trafikken til sentrum har vært omtrent uendret de siste fem årene (figuren øverst til venstre) Bare prognosen fra Vegdirektoratet (øverst til høyre) med prognose for biltrafikk 15-20 år framover kan tas til inntekt for økt satsing på kollektivtrafikk.

Konklusjon: Det kan virke som om administrasjonen/sekretariatet ikke er enige i politikernes satsing på bybane – og ”saboterer” arbeidet med en halvhjertet melding.

Dokument II: Studien synes å være en selvstendig utredningsrapport, med en hovedansvarlig og noen bidragsyttere i VP. I tillegg har det vært en kontaktperson i MD. Rapporten henger vel sammen, men er preget av innfløkt språk med lange setninger. ”Den konkrete problemstilling er å etterprøve empirisk hvilke reisevalg og transportaktivitet befolkningen i ulike byområder har, og benytte disse data til å anslå transporteffekter av en arealplanlegging som legger til rette for en tettere byutvikling og konsentrasjon om områder med høy lokal servicedekning og godt kollektivtilbud”, står det på side 9. Dette kunne med hell ha vært oppdelt i minst to setninger med minst to problemstillinger. I oppsummeringen heter det at ”Arealplanleggingen kan avdempe utilsiktede negative velferdsvirkninger av andre transportreduserende virkemidler” i en av overskriftene(!)

En savner en litt mer offensiv, vurderende utreder. Når det for eksempel heter at ”Regnet pr person gir konsentrert byutvikling med vekt på fortetting 33 prosent mindre bil-kilometer og 60 prosent flere kollektivturer enn ved ekspansjon i byområdets ytterområder” vil den normale leser gjerne vite om dette er overraskende høye/lave tall: Hva innebærer dette egentlig?

Konklusjon: En gjennomgang hvor konsulenten kunne ha vært litt mer drøftende/vurderende. Leseren hopper heller ikke i stolen av siste setning i sammendraget: ”Tett byutvikling bidrar imidlertid til dempet vekst i trafikk og utslipp”.

Dokument III: Problemet er at planen mangler fokus: Det kan virke som om ”alt” skal gjøres. Yy skal styrkes. Gby havn skal styrkes. H-banen skal utvikles. Det skal lages et sammenhengende stamvegnett mot resten av landet. Når en kommer til strategier og tiltak blir det hele nokså vagt. Det skal lages utviklingsprogram, utformes innspill, utvikles forsøk som utviklingsmetode, synliggjøre ting i forhold til kommunene. M.a.o. ingenting løses i denne planen, men det skal settes i gang andre tiltak/lages andre planer. Men dette er vel typisk ikke bare for denne planen, men for all fylkesplanlegging.

Konklusjon: Administrasjonen/sekretariatet har gjort en god planjobb, men politikerne har ikke fulgt opp dette med konkrete tiltak i planen. Dermed blir tiltakssiden tannløs.

Dokument IV: I korte trekk bygger planen på bystyrets ambisiøse mål for å kutte CO₂-utslippene. Det dokumenteres at bystyrets målsetning ikke kan nås uten at drastiske tiltak settes i verk. Det gjøres framskrivninger for hva som vil skje uten tiltak og hva som vil skje dersom alle relevante tiltak iverksettes. Avslutningsvis lanseres et nytt mål for reduksjon av klimagasser i K-by.

Konklusjon: Her har konsulentene gjort en god jobb fra A til Å. Kanskje skyldes dette dels at de politiske forutsetningene har vært klare på forhånd og dels fordi det finnes et godt datamateriale på dette feltet som det er mulig å øse fra.

Dokument V: Programmets mål er presentert i ni punkter som for så vidt er konsistente og henger godt sammen. Strategiene som skisseres for å nå målene, virker fornuftige i forhold til de skisserte målene. Samtidig framstår hele mål-strategi presentasjonen som litt ”løs”. Det framstår som en meny der det kan velges litt her og litt der, og der resultatet vil avhenge av hvilken dosering politikerne til syvende og sist velger av de ulike elementene.

Konklusjon: Dokumentet framstår som en grundig administrativ analyse – der en samtidig har litt forsiktig og avventende holdning i respekt for den kommende politiske behandlingen.

Dokument VI: En av planens beste sider er kanskje den relativt klare beskjeden den gir når det gjelder føringer til andre planer; kommuneplaner og sektorplaner. Her tar fylkeskommunen på seg ansvaret, ikke som overkommunene, men som en koordinerende og samordnende regional instans, slik som det egentlig skal gjøres. Planen gir overordnede føringer når det gjelder grøntdrag, jordvern og transport. Men som fylkesplaner ellers, er også denne planen full av fine overordnede målsetninger som er fullstendig uforpliktende og umulige å evaluere: ”Fylkesdelsplanens formål er å integrere hensynet til bærekraftig utvikling i en planprosess der arealdisponering, transportbehov, vern- og miljøhensyn ses i sammenheng og i langsiktig perspektiv for hele regionen”. En kan ikke annet enn å nikke samtykkende.

Konklusjon: Administrasjonen/sekretariatet har gjort en god planjobb, der intensjonen om fylkeskommunal samordning er fulgt opp.

Dokument VII: Det vises til bystyrets behandling 15/4-96 hvor det heter at det må gis aktiv støtte og tas initiativ til å få en bedre utnyttelse av næringsområdene i bydelen. I tiltaksdelen tas det til orde for en *blandet* utvikling; næring og bolig. Det fornuftige i denne dreiningen blir bare delvis godtgjort i rapporten.

Konklusjon: Dette er en rapport som er laget for å endre politikernes beslutning om en ensidig utnyttelse av det større byområdet. Eierinteressene i bydelen ønsker en slik dreining.

Dokument VIII: Rapportens konklusjon, om at Lby øst må videreutvikles i B-retning – med betydelig satsing på kollektiv- og gang/sykkelsti virker tilforlatelig. Men en kunne ha ønsket en grundigere drøfting av andre alternativer: Hvorfor ikke gå klarere ut og satse på A-retning? – eller C-retning?

Konklusjon: En grei rapport, og konklusjonen er vel også grei nok. Samtidig passer denne konklusjonen veldig godt inn i den profilen som konsulenten er i ferd med å utvikle for området i andre sammenhenger.

Dokument IX: Visjonen i dette dokumentet er bl.a. at ”området skal bygges ut som en sammensatt urban bydel” – og dokumentet følger helt klart opp dette. Dokumentet framstår som et godt framtidssbilde for en sammensatt urban bydel. Men det er noe annet enn det som Mby bystyre fram til nå har sagt at de vil ha (de har bare fokusert på næring). Dokumentet er altså også et innspill i en prosess for å dreie innholdet i kommuneplanens arealdel. Hovedmålsetningen med planen synes å være å gå videre med tidligere lanserte visjoner.

Det er lagt opp til en flateplan der det etter hvert skal lages bebyggelsesplaner for hvert delområde (kvartal) og for de grønne områdene og trafikkarealene før tiltak kan gjennomføres. Dokumentet er først og fremst en overordnet plan for hvordan den nye urbane visjonen skal innarbeides etter hvert som utbyggingen skjer. Og til dette formålet synes dokumentet å være velegnet.

Konklusjon: Et dokument som fører videre det konseptet konsulentfirmaet har arbeidet med i flere år.

Oppsummering – generell kvalitetsvurdering

Ut fra de målestokker som er benyttet i denne gjennomgangen av de fem dokumentene, er kvaliteten på dokumentene varierende. Alle dokumentene holder mål når det gjelder layout-messige forhold. De er stort sett ryddige og lette å bla gjennom også for politikere med dårlig tid.

Dokumentene er også konsistente produkter i den forstand at det ikke er noen logisk brist i forholdet mellom de mål som lanseres og de tiltak som foreslås. Til tross for dette, er det likevel en tendens til at dokumentene faller litt sammen når det gjelder konkrete tiltak og tilrådinger. Fylkesdelplanen for Abyområdet er et eksempel på dette. Denne må forstås som et ”typisk” fylkeskommunalt dokument. En har for så vidt stilt en diagnose hvor en vet hvilke tiltak som må iverksettes – men har ikke selv virkemidler. Derfor må tiltaksdelen bli tannløs, fordi de politiske signalene er uklare eller finnes på andre nivåer.

Men, interessant nok, viser vår gjennomgang at også det motsatte kan skje. I eksempelet med N-bane i Lby synes den politiske viljen til stede, men her synes den administrative viljen til å følge opp å være svak. Utredningen er (også her) korrekt, men mangler en helhjertet oppfølging av de politiske signalene. Hvorfor er det slik; hvorfor har administrasjonen valgt en så lunken holdning? Opplevs det som viktig å gi en nøytral, objektiv vurdering som et korrektiv til politikere som en føler har gått lenger enn det de finansielt har grunnlag for? – eller er det andre motiv som ligger bak?

I tilfellet med Pby-programmet bærer også dokumentet preg av en avventende holdning. Her kan imidlertid denne holdningen forsvares med at det er snakk om en *høringsutgave*. I en slik situasjon kan en løs utredning være rasjonelt. Politikerne har ennå ikke valgt – og de bør få en bred meny å velge fra.

I Z-utredningen skulle ikke de samme forsiktighetshensyn være til stede. Her er det snakk om en faglig utredning, hvor en skulle tro at utrederen kunne komme litt mer aktivt på banen med sine egne synspunkter, basert på det materialet som foreligger. Likevel har en også her valgt en relativt defensiv rolle. I dette tilfellet har utrederen et stort datamateriale, som kunne vært brukt mer offensivt. I stedet får dokumentet preg av oppramsing.

I G-handlingsplanen for Lby går imidlertid konsulentene et skritt videre. Dette dokument er både en ”nøytral” gjennomgang av relevant materiale og en aktiv analyse, der en konkret foreslår en endret politikk på klimaområdet. Hvorfor er det slik? Har utrederne her tatt på seg et ansvar de ikke har hatt i de andre dokumentene, eller har de fått en klar beskjed fra politikere om hva disse ønsker?

Alle dokumentene må trolig vurderes i sammenheng med at de er utformet som ledd i prosesser der konsulentene har spilt en relativt aktiv utviklerrolle.

Del 2: Resyme av en enkelt kvalitetsvurdering – ”Nybrottsrapporten”

Det følgende er et sammendrag av en noe lenger tekst som er gjengitt i NIBR Notat 2003: 123.

Bakgrunnen for vår interesse

Vi har nevnt at vi fattet særskilt interesse for dette ”konsulentproduktet”. Bakgrunnen for det var at vi visste at store deler av – om ikke hele – den angjeldende teksten var ført i pennen av bl.a. en av våre konsulenter. Likevel fantes det ingen tegn til dette forfatterskapet i selve rapporten ”Områdeprogram – Grorud stasjonsområde” utgitt av Plan- og bygningsetaten i Oslo, datert den 01.07.02. Det er ikke oppgitt noen (direkte) forfatter til teksten, men forordet er signert av: Ellen S. de Vibe, Etatsdirektør og Målfrid Nyrnes, Avdelingsdirektør.

Rapporten har en forhistorie, nemlig at plan- og bygningsetaten (PBE avd. øst: PBE-ø) utlyser et rettet anbud (til fire konsulentfirmaer) hvor de ber om tilbud på to ting i forbindelse med områdeprogram for Grorud stasjon med tilgrensende områder (OPGS):

- ”bistand til å framskynde og kvalitetssikre utarbeiding av områdeprogram for Grorud stasjon med tilgrensende områder”
- ”bistand til å avklare arbeidsopplegg for øvrige områder der det også skal utvikles slike områdeprogram”

PBE-ø hevder at ”arbeidet krever nytenkning, innsikt, oversikt og ryddighet mht planfaglig innhold, oppfølgings- og gjennomføringsløsninger, samt kvalifikasjoner og forståelse for selve områdeprogramprosessen”. PBE-ø nevner videre at det er en forutsetning ”at konsulenten(e) har prosesskompetanse/ prosessforståelse i tillegg til relevant plankompetanse” samt at ”konsulenten skal inngå i en arbeidsgruppe i avd. øst, seksjon for egne planer”.

Vår konsulent – i partnerskap med to andre konsulenter – leverer det beste tilbudet, slik PBE-ø ser det og vinner konkurransen. I deres tilbud⁸⁷ vises det bl.a. til at ”Ut fra vår erfaring med tilsvarende

⁸⁷ Store deler av tilbudet må karakteriseres som en avskrift av anbudsinnbydelsen ispedd visse fortolkninger og noen faglige synspunkter her og der. Konsulentene viser bl.a. til ”arbeidet med *Planleggingsprogrammer*” [?] her hjemme og ”erfaringer med *Planning Development Briefs*” fra der ute (dvs. i Storbritannia). Slikt gjør seg ganske sikkert godt i forhold til internasjonalt orienterte bestillere som vi har å gjøre med her.

problemstillinger [merk flertall: -er] vil vi peke på behovet for å se på gjennomføringsproblematikken spesielt. (...) Vi vil derfor anbefale at dette vurderes nærmere som en del av temaene". Og videre at "Det er også vår erfaring at prosessen i forbindelse med utarbeidelse av Områdeprogrammene er svært viktig for resultatet. Alle viktige aktører, også private, må involveres på en hensiktsmessig måte. Vi forutsetter at dette vil være en viktig del av konsulentens arbeide".

Noe lenger ute i tilbudsbeskrivelsen kommer konsulentene nærmere inn på hvilken kompetanse de mener må til, og hva de selv har å tilby av dette slaget. Stikkordsmessig dreier det seg om [våre uthevinger]:

- oppgaven vil kreve ulike **kompetanse**
- det er nødvendig med **kunnskap** med [skal formodentlig være: om (?)] stedsanalyser, fysisk utforming både på overordnet og detaljert nivå
- det kreves også **kunnskap** om infrastruktur, økonomi og de virkemidler som vil være aktuelle for gjennomføring
- ikke minst kreves det **erfaring** med omfattende planprosesser hvor ulike aktører er involvert
- **kunnskap** om situasjonen i Oslo er en forutsetning

Samtidig vil det i perioder være "nødvendig med ekstra **kapasitet** for å holde den fremdriften som er skissert".

Vår konsulent har hatt tilgang til, og lest vår "bokanmeldelse". Hans kommentar er følgende:

Jeg har også tatt meg tid å lese "En fortelling om historien om et områdeprogram: Grorud stasjonsområde" som jeg tidligere har fått oversendt fra deg. Jeg vil naturligvis ikke gå inn på de kritiske kommentarene dere har, men vil likevel nevne at det blir feil når denne rapporten leses isolert og uavhengig av de øvrige prosjektene som inngår i det kommunen kaller en helhetlig utviklingsplan for Groruddalen. Befolkning er f.eks. utførlig behandlet i andre rapporter og gjentas ikke i de enkelte områdeprogrammene. Det er imidlertid en bagatell. Viktigere er det imidlertid at man tilsynelatende ikke har grepet fatt i det som er hovedpoenget i forsøket med et områdeprogram, sammenhengen mellom planlegging og gjennomføring. Her hadde det vært langt mer interessant å få deres kritiske kommentarer. Hvis du vil at jeg skal utdype

dette og gi nærmere kommentarer kan du gi meg tilbakemelding.

Slik tilbakemelding har vi ikke gitt.

”Nybrotsrapporten” som tekstlesningsobjekt – et dilemma

Rapporten kan granskes kritisk i et rent instrumentelt perspektiv, det – ”nybrotsarbeidet” – er et forslag til et virkemiddel som kan og skal brukes til å oppnå mål. Virkemidlet blir imidlertid først operativt når det – forslaget – har kommet til vegs ende i den politiske beslutningsprosessen. Dit var det trolig et godt stykke igjen da rapportens forord ble signert den 1. juli 2002. Dette stiller oss overfor to ’utfordringer’ eller kanskje heller et dilemma mht tekstlesningen:

- i) vi kan lese teksten som et – hovedsakelig – planfaglig, men strategisk, innspill som er gitt et innhold og skrevet på en måte som gjør det sannsynlig at forslaget kommer mest mulig ’helskinnet’ gjennom høringsprosesser og byråds- og bystyrebehandling
- ii) vi kan lese teksten som et – først og fremst – oppsummerende dokument, dvs. i lys av den sterke prosessbetoningen som ble lagt til grunn for arbeidet; dette vil i så fall måtte forutsette at det har vært mange og aktive prosesser med mange slags aktører i gang under arbeidet med ”nybrotsarbeidet”

Forfatterens åpne hensikter kontra tekstens latente bidrag

Vi mangler gode holdepunkter til å løse opp dette dilemmaet. Skal vi ta hensiktserklæringene i rapporten – særlig formuleringene ”initiere utviklingsprosesser” og ”bidra til samarbeide mellom ...” – på ramme alvor, taler det meste for at vi legger ii) til grunn for tekstlesningen og -analysen. Når vi likevel nøler litt før vi velger denne lesemåten, er det fordi forslaget avsnitt 1.2 Hensikten med ”nybrotsarbeidet” avsluttes på denne måten: ”Forslag er utarbeidet etter kontakt med grunneiere og andre viktige aktører innenfor planområdet⁸⁸. I den videre prosess

⁸⁸ En har vært i kontakt med grunneiere og ”andre viktige aktører i området” (en kan spørre: hvem og hva slags folk/organisasjoner er dette, nærmere bestemt?), men vanlige folk – de som bor i ”nybrotsarbeidsområdet” – har en ikke vært i kontakt med – foreløpig!

At det planlagte ’prosess-innslaget’ i utarbeidingen av ”Nybrotsrapporten” gikk ganske skeis, framgår av våre bestillerintervjuer. Vi fikk høre at ”utredningen/rapporten er lagt på is inntil videre”. Den offisielle begrunnelsen for dette er at det ikke er hensiktsmessig å la det tilflyte offentligheten før de øvrige ”nybrotsarbeidene” er ferdigstilte og rapporteringsklare.

legges det opp til en aktiv kontakt med naboer, bydelsutvalg, foreninger og andre med interesse i området” [vår utheving]. Verken første ledd i denne passusen – ”utarbeidet etter kontakt med” – det kunne f.eks. vært formulert som ”i (nær) kontakt med”, som ville vært en sterkere og klarere formulering, eller – enda sterkere/klarere – ”i nært samarbeid med”, eller andre ledd – ”i den videre prosess” – indikerer, slik vi ser det, at ”nybrottsarbeidet” ikke har hatt særlig sterke ’prosessinnslag’. Vi heller derfor i retning av å mene at lese måte i) er den som best passer til denne teksten. Dette er nok et ’skrivebordsprodukt’ av en ’plan’⁸⁹, laget mer eller mindre på tradisjonelt vis – les umoderne. En slik måte å planlegge på bryter med de fleste prinsipper om kommunikative, deliberative, argumentative og/eller empatiske planleggingsprosesser.

Teksten lest som et planfaglig, strategisk dokument

Hovedinntrykket vi sitter igjen med etter lesningen av ”Nybrottsrapporten”, er at dette et godt skriftstykk⁹⁰. Det er skrevet i et relativt enkelt og nøkternt språk, det er knapt og konsist i formen og det er rikt illustrert med mange gode kart med fine farger. Teksten er også veldisponert i tre hovedkapitler: 1. Bakgrunn, 2. Fysiske rammer – forutsetninger og 3. Gjennomføring med hhv. 5, 8 og 4 underkapitler. I tillegg finner vi et forord, en innholdsfortegnelse, et sammendrag og helt til slutt noe som kalles ”Oppfølgingsvedtak”. Kapittel 1. Bakgrunn utgjør hoveddelen av dokumentet; denne teksten utgjør 26 av de til sammen 40 nummererte sidene som rapporten består av. I tillegg kommer 16 figurer (kart) som mangler sidenummer.⁹¹ Kapittel 2 utgjør drøye 7 sider i tillegg til 7 figurer, mens kapittel 3 består av 5 sider uten figurer i tillegg. Det nevnte ”oppfølgingsvedtaket” består av to knappe linjer samt seks kulepunkter.

⁸⁹ Så kan en spørre – allerede nå – om dette er et mislykket eller skakkjørt ’prosjekt’? Vi mener det er mye som tyder på det dersom en vurderer resultatet – strengt – opp mot de intensjoner som så vel bestiller som konsulent opprinnelig la til grunn for arbeidet. Vi mener å kunne se – ganske tydelig – at ’prosjektet’ ikke har ’gått på skinner’, at det har fått et annet forløp enn det en tenkte seg og var enige om ved starten. Dette forholdet – gitt at vår tolking er rett – utelukker likevel ikke at rapporten fra ”nybrottsarbeidet” kan være utmerket, som et mer tradisjonelt plandokument betraktet.

⁹⁰ Det er også, etter vår mening, et åpent og ærlig dokument der det ikke stikkes under en stol at gjennomføringen av ”nybrottsarbeidet” ikke vil gå av seg selv. Mer om dette senere.

⁹¹ Denne mangelen oppfatter og opplever vi som en ulempe ved teksten, den gjør det vanskeligere å manøvrere i den ved hjelp av den gode og detaljerte innholdsfortegnelsen.

Våre inntrykk når det gjelder dokumentets innhold er imidlertid mer blandede. Våre første motforestillinger dukker opp allerede under studiet av avsnitt "1.3 Beskrivelse av område"; underpunktet "Områdets avgrensning". Avsnittet består av en tekstsider og fire (instruktive) kart. Vi informeres om at "nybrottsarbeidsområdet"⁹² omfatter 7 bydeler (som nevnes ved navn). Beliggenhet, avgrensning etc. fremgår klart av gode kart. Planområdet er delt inn i 7 delområder – løselig antydning i form av 'ballonger' på kart (Figur 3), men det følger ingen forklaring eller begrunnelse med for den valgte inndelingen. Vi oppfatter dette som en mangel som hindrer ikke lokalkjente leseres forståelse av situasjonen i "nybrottsarbeidsområdet".⁹³

Men mer alvorlig er det, i våre øyne, at verken dette underpunktet (Områdets avgrensning) eller de seks følgende som avsnitt 1.3 består av, inneholder det som vi under lesningen noterte som 'menneskedata'. Med det mener vi bl.a. noen tall som kunne fortelle oss hvor mange folk det er som bor i planområdet, hva de lever av, hvor de går på jobb eller skole, hvor mange og hva slags arbeidsplasser det er her og den slags. Avsnitt 1.3 er nesten kjemisk fritt for slike opplysninger. Dette er etter vår ringe mening en alvorlig mangel og et så pass viktig ankepunkt mot dokumentet at det vil måtte tillegges betydelig vekt når slutt karakteren for hele dokumentet skal settes.

For en utenforstående (leser) fører dette nærmest totale fraværet av 'menneskedata', til en viss uro når det gjelder den skjebne som kan bli "nybrottsarbeidet" til del. Men det er ikke sikkert det vil bety noe for de som bor eller ferdes i området. Kanskje kjenner de sitt eget miljø så godt, at de ikke trenger noen utenfra – noen eksperter – til å fortelle seg: hvor mange de er, hvem de er, hvor de kommer fra, hvor de reiser, hvordan de har det hjemme og på skolen eller på jobben eller på eldresenteret. Vi får sette vår lit til det. For hvis ikke, så er vi redd at et sentralt premiss for graden av vellykkethet i "nybrottsarbeidets" gjennomføringsfase kan vise seg å falle i fisk. Nemlig (s. 35): "Det må

⁹² Dette er en relevant geografisk enhet fordi "nybrottsarbeidet" inngår som ett element i arbeidet med å konstruere en helhetlig utviklingsplan for et mye større planområde.

⁹³ Formodentlig vil folk som bor og ferdes i området til daglig og andre lokalkjente lett kunne forstå rasjonalet bak inndelingen evt. si fra/protestere hvis de finner den feilaktig/misvisende. Det fremgår av dokumentet at dette er den viktigste målgruppen for den endelig godkjente planen for "nybrottsarbeidet" (arbeidet i fase to).

skapes en felles forståelse mellom partene både av dagens situasjon og mulighetene fremover”⁹⁴.

Til slutt: noe som kanskje kan virke som en bagatell eller det rene flisespikkeri. Men vi finner grunn til å trekke fram en formulering (dokumentets side 15), nemlig:

Det foreligger ingen registreringer om forurenset grunn innenfor planområdet.

Slik den står, er det lett å lese dette som en beroligende konstatering, i

nybrottsarbeidsområdet finnes det ingen grunn som er forurenset, heldigvis.

Men en annen – og i virkeligheten mer realistisk – lese måte er denne:

I planområdet er det ikke/har det aldri vært gjort noen undersøkelser av, og eventuelt hvor, hva slags stoffer jorda inneholder, og i hvor stor grad jorda i planområdet er forurenset.

Og det er jo slett ikke beroligende, snarere tvertimot.⁹⁵ Vi kan ikke utelukke at det finnes andre eksempler på denne typen skrivemåte i ”Nybrottsarbeids-rapporten”. For å kunne gjøre noe slikt, måtte vi ha brukt mye mer tid og ’gjennomlyst’ hele teksten på en mye grundigere måte enn det har vært anledning til nå.

Del 3: Tekstanalyse – ingen eksakt vitenskap!

I dette avsnittet tar vi sikte på å vise at det er hold i den valgte overskriften. Her presenteres en kortversjon av resultatene som framkommer når to forskere – her kalt ”tekstanalytikere” T1 og T2 – hver for seg gransker og kvalitetsvurderer det samme dokument. Vi har av plasshensyn bare vist to eksempler på hva som kan komme ut av en slik øvelse, men vi tror dette burde være nok til at leseren tror oss på vårt ord.

⁹⁴ Partene er definert som: “befolkning som berøres”, “grunneiere som har mulighet for eiendomsutvikling” og “kommunens planleggere.”

⁹⁵ Denne (tvetydige) skrivemåten – og det inntrykk som søkes formidlet ved den – er av samme art som ett av Funtowicz og Ravetz’ poenger: ”If absence of evidence of harm is taken as equivalent to evidence of absence of harm, then a conclusion of ’no harm’ is most likely”. At Funtowicz og Ravetz’s poeng har gyldighet også i det området hvor ”nybrottsarbeidet” fant sted, framgår, etter vår mening, klart av oppslaget ”Regjeringen støtter ny miljøsoner” i Plan 5/2003, s. 30. Her heter det bl.a. ”Forurenset grunn skal også kartlegges med sikte på opprydding”.

I teksten nedenfor er T1s kommentarer skrevet i vanlig skrift, mens T2s vurderinger er i kursiv.

Ekskurs I

T1: Dette er ikke en plan i vanlig forstand, noe også undertittelen indikerer. Dette er en ”melding som langt på vei har preg av å være en utredningsrapport - med litteraturliste og referanser. Planen refererer eksplisitt til kommuneplan for Mby 1996-2007 (2015) hvor det foreslås at det skal lages et ”Mbyprogram for transport, byutvikling og miljø”. Meldingen kan altså knyttes direkte opp mot andre plandokument i kommunen.

T2: Ett av meldingens formål er dessuten å orientere bystyret om administrasjonens/ hovedutvalgets arbeid med ”kollektivutredningen”.

T1: Arbeidet – slik det er framstilt i selve meldingen – synes å ha vært relativt lukket. Fire medarbeidere i kommunalavdelingens planavdeling har utarbeidet rapporten – i tillegg til at en konsulent har vært engasjert. Dette må sies å være en overraskende lukket prosess tatt i betraktning sakens viktighet. Hvis realitetene er slik en får inntrykk av – at en har jobbet snevert administrativt med dette og så lagt det fram for politisk behandling – er det å be om trøbbel (og så dum har vel selv ikke kommunalavdelingen i Mby vært?). Behandlingen av kommuneplanen har helt sikkert gitt en del føringer som administrasjonen kan bygge videre på. Likevel synes det merkelig at en ikke har hatt en politisk referansegruppe i dette arbeidet.

T2: Jeg er ikke sikker på at du tolker dette riktig (?). I fjerde pkt. i bystyrets vedtak (første gangs behandling av kommuneplanen, juni 1995) heter det for eksempel: ”Bystyret ber administrasjonen gi det videre arbeid med kollektivutredningen sterk prioritet og ber om å få seg forelagt sak høsten 95 hvor”. En har vel ikke hatt særlig mer til rådighet enn ”tiden og veien” i dette tilfellet? Dessuten sies det i forordet at ”saken” så langt i hovedsak har vært behandlet i hovedutvalg byutvikling. Som jo består av politikere.

T1: Det er noe halvhjertet over denne meldingen. Hva er det egentlig man vil? Og hvorfor? Denne halvhjertetheten illustreres bl.a. av at konklusjonen (foran og bak i meldingen) er på hele sju punkter og der det første punktet er ”Det er behov for nye styringsretninger og virkemidler for å motvirke bilavhengighet og dempe øket press på miljøet”. Stort mer byråkratisk kan en ikke formulere at en kanskje bør satse mer på kollektivtransport. Og politikerne gis mange

argumenter for ikke å velge kollektivløsningen selv om en vel må lese meldingen som positiv til denne (?) – og det må en vel p.g.a. det politiske mandatet som ligger bak meldingen.

T2: Tja, jeg har ikke helt det samme inntrykket. Jeg leser snarere dette som en sterk anbefaling om å satse på kollektivløsningen i mellom-traséen. Konklusjonen på s. 43 synes jeg støtter klart opp under en slik lesning. Bl.a. vil denne løsningen gi et raskt og sikkert transporttilbud, med stor fleksibilitet, gi et positivt driftsøkonomisk bidrag til kollektivtransporten og en solid samfunnsøkonomisk avkastning ($N/K = 1,7$). Om b-alternativet heter det at tilsvarende standard og kapasitet vil kreve driftstilskudd langt ut over dagens nivå. Jeg ser faktisk ikke at politikerne gis mange argumenter for ikke å velge kollektivløsningen. Snarere tvert imot. Jeg synes oppsummering/konklusjon (s. 45-48) er en veldig bra drøfting, reflektert og balansert pro - kontra framstilling. Det stikkes ikke under en stol at kollektivløsningen kun har marginale effekter på kort sikt. På noe lenger sikt har imidlertid denne løsningen mange positive effekter. Så, summa summarum: jeg leser dette som en sterk anbefaling av kollektivløsningen.

T1: Hva er egentlig problemet i Mby? En får ikke akkurat inntrykk av at byen kveles av trafikk når en f.eks. ser på de tre figurene på side 10: Mby har den laveste vekst i biltrafikken i søylene i venstre marg. Trafikken til sentrum har vært omtrent uendret de siste fem årene (figuren øverst til venstre) Bare prognosen fra Vegdirektoratet (øverst til høyre) med prognose for biltrafikk 15-20 år framover kan tas til inntekt for økt satsing på kollektivtrafikk.

T2: Det kan godt være at du har rett i dette. På den annen side viser den første figuren (s. 10) tall for bare 5 år (og post-jippetida: 1990-94 (?)). Vegdirektoratets prognoser tror jeg det er grunn til å ta på alvor - også i Mby!

T1: Konklusjon: Det kan virke som om administrasjonen/sekretariatet ikke er enige i politikernes satsing på bybane – og ”saboterer” arbeidet med en halvhjertet melding.

T2: Konklusjon: Som du skjønner, dette er en konklusjon jeg synes det er vanskelig å trekke!

Ekskurs II

T1: Dette er en studie uten de sensasjonelle funn – og der en kanskje kunne gjort en mer aktiv analysering av datamaterialet. Dette er en studie som i prinsippet skal stå på egne ben. RPR for samordnet areal- og transportplanlegging (som kom året før studien) ligger vel likevel i

bunnen. I tillegg er studien tydelig inspirert/bygger videre på de arbeider som har vært gjort på fortetting (bl.a. av Petter Næss). Rapporten henger vel sammen på et vis, men er preget av innfløkt språk med stort innslag av lange setninger. En savner en litt mer offensiv, vurderende utreder. Når det for eksempel heter at ”Regnet pr person gir konsentrert byutvikling med vekt på fortetting 33 prosent mindre bil-kilometer og 60 prosent flere kollektivturer enn ved ekspansjon i byområdets ytterområder” vil den normale leser gjerne vite om dette er overraskende høye/lave tall: Hva innebærer dette egentlig?

T2: Dette er gode spørsmål! For å nærme oss noen svar trengs noen grunnlagsdata. For meg ser det ut til at forskjellen mellom de 3 byutviklingsalternativene er ganske store (?) Det antas et boligbyggebehov (1992-2020) på 25.000 boliger (eksisterende boligmasse er ikke oppgitt). Av dette avledes en (ikke angitt) netto befolkningsvekst. Alternativene er som følger: [tabeller utelatt her]

T1: ”Den konkrete problemstilling er å etterprøve empirisk hvilke reisevalg og transportaktivitet befolkningen i ulike byområder har, og benytte disse data til å anslå transporteffekter av en arealplanlegging som legger til rette for en tettere byutvikling og konsentrasjon om områder med høy lokal servicedekning og godt kollektivtilbud”, står det på side 9. Dette kunne med hell ha vært oppdelt i minst to setninger med minst to problemstillinger. I oppsummeringen heter det i en av overskriftene(!) at ”Arealplanleggingen kan avdempe utilsiktede negative velferdsvirkninger av andre transportreduserende virkemidler”.

T2: Formålet med rapporten er iflg forordet: ”Ved hjelp av reisevanedata fra Bergen, belyser rapporten hvilke transporteffekter ulike byutviklingsalternativ kan ha på transportomfang og fordeling på transportmidler”. I kapittel 1 Problemstilling er formålet beskrevet som følger: ”... og vil undersøke hvilke effekter arealplanlegging kan ha for transportbehov og reiseaktivitet. Studien tar utgangspunkt i de valg som er aktuelle på kommunenivå ved utforming av en kommunal utbyggingspolitikk, hvor bl.a. lokaliseringsvalg for framtidig boligbygging inngår”. Du har for så vidt rett i din påpekning om de doble problemstillingene, men den første delen er ingen egentlig problemstilling, tror jeg. Dette dreier seg om å benytte eksisterende reisevanedata på de 7 utvalgte studieområdene. Det er anslag på det framtidige transportarbeidet mv. som følger av tre ulike byutviklingsalternativer som er hovedoppgaven. Høye eller lave tall??- en blir vel ikke særlig mye klokere av denne tabellen (?). Men det ser ut til at selv ganske drastiske arealplanforutsetninger ikke

bidrar til noe særlig mer enn å opprettholde en slags status quo-situasjon i Mby 30 år fram i tida. "Dette (s. 53-54) gjelder selv det tette, konsentrerte byutviklingsalternativet som går svært langt i fortetting og konsentrasjon. I en mbyisk kontekst vil det trolig ikke være arealreserver innen byggesonen for et slikt alternativ uten å gripe sterkt inn i eksisterende områder og bygge med en tetthet som hittil har vært ukjent. (...) Den realistiske forventning til arealplanleggingen på oversiktsnivå er dermed i beste fall at den ikke vil skape mer transport for byområdet som helhet enn befolkningsveksten. Selv dette vil være et meget høyt ambisjonsnivå".

T1: Konklusjon: En gjennomgang hvor konsulenten kunne ha vært litt mer drøftende/ vurderende. Leseren hopper heller ikke i stolen av siste setning i sammendraget: "Tett byutvikling bidrar imidlertid til dempet vekst i trafikk og utslipp."

T2: Jeg er som du forstår ikke helt enig i denne konklusjonen. Jeg mener konsulenten til dels er både drøftende og vurderende. Hovedproblemet med utredningen tror jeg er at den er så statisk, dvs. opererer med så få og enkle sammenhenger: "(...) kan empiri fra tilsvarende områdetyper (s. 11) benyttes i en statisk framskrivning av transporteffekter av ulike byutviklingsalternativer. Framskrivningen vil være statisk i den forstand at vi ikke trekker inn nye betingelser for tilpasninger i persontransportmarkedet, for eksempel gjennom endrete avgifter og priser". På denne måten føyer vel denne utredningen seg inn i rekken av mer eller mindre finurlig formulerte modeller som viser at kollektivtransporten ikke er liv laga – verken når den modelleres eller i virkeligheten.