



BÆREKRAFTIG OG KOMPAKT BYUTVIKLING

Evalueringen av «Plansatsing mot store byer»

Elisabeth Angell • Gro Marit Grimsrud • Tord
Skogedal Lindén



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere. I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfelleevaluering. Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-116-8
ISSN 2387-5615

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 112
5008 Bergen
Tlf. 55 58 50 00
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Postadresse
Uni Research Rokkansenteret
Postboks 7810
5020 Bergen

Bærekraftig og kompakt byutvikling

Evalueringen av
«Plansatsing mot store byer»

Elisabeth Angell, Gro Marit Grimsrud og Tord
Skogedal Lindén

Rapport 1 – 2017

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH AS, BERGEN

JUNI 2017

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Summary	9
1 Innledning og avgrensning	13
1.1 Kort om programmet	13
1.2 Om evalueringen	14
1.3. Problemstillinger	16
2 Metode	18
3 Utformingen av programmet	21
3.1. Flere parallelle løp på nasjonalt nivå	21
3.2. Påkobling av storbyene – Oppstart	23
3.3. Påkobling av Fylkesmennene	26
3.4. Påkobling av fylkeskommunene	29
3.5. Påkobling av forskning	33
4 Forvaltningen av programmet	39
4.1. Brede oppgaver til MD i første driftsår	39
4.2. Koordinator og nytt departement	40
4.3. Informasjon og rapportering	41
5 Case fra storbyene	45
5.1. Casen «Utviklingsoppgaver i regional plan for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging» i Oslo	45
5.2. Casen «Knutepunktsfortetting – urbane områder med god kvalitet» i Bergen	50
5.3. Trondheim Bylab	54
5.4. City Impact District (CID) – sentrumsutvikling i Stavanger	57
6 Effekter av programmet	60
6.1. Disponering av midlene i programmet	60
6.2. Departementet koordinerer programmet	65

6.3. Koordinering, samordning og samarbeid i planleggingen i storbyregioner	66
6.4. Nettverk	68
6.5. Forskning lite integrert i programmet	70
6.6. Kompetanse og kapasitet i helhetlig og samordnet byutvikling	71
7 Avslutning og konklusjon	73
7.1. Utforming av programmet:	73
7.2. Forvaltningen av programmet:	75
7.3. Effekter og måloppnåelse:	76
Referanser	79

Forord

Denne studien er en evaluering av programmet «Plansatsing mot store byer», som pågår fra 2013–2017. Studien er gjennomført fra desember 2016 til juni 2017, slik at det er hva som har skjedd i perioden 2013–2016 som er underlagt denne evalueringen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er oppdragsgiver for studien og Anne Beate Tangen har vært kontaktperson i KMD. En stor takk for særdeles rask, kompetent og serviceinnstilt håndtering fra oppdragsgiver.

Vi takker også alle våre informanter som velvillig har stilt opp til intervju og delt av sin kunnskap, erfaringer og vurderinger.

Tord Skogedal Lindén har hatt hovedansvar for kapittel 3.5, Gro Marit Grimsrud og Elisabeth Angell har fordelt de øvrige kapitlene noenlunde likt, sistnevnte har vært prosjektleder. Det er vi forfattere som er ansvarlig for innholdet i denne rapporten, også for eventuelle unøyaktigheter eller feil som kan ha sneket seg inn.

Bergen 19.juni 2017

Elisabeth Angell
Prosjektleder

Sammendrag

«Plansatsing mot store byer» er et femårig program fra 2013–2017 for å medvirke til framtidsrettet byplanlegging, bedre bymiljø og tilrettelegging for økt boligbygging, i de fire største byområdene: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Dette er en evaluering som tar for seg i) utformingen av programmet, ii) forvaltningen og iii) mulige effekter og måloppnåelse av programmet.

Programmet har fire virkemidler:

- Økonomisk støtte til planleggingsprosjekt innenfor areal og transport, boligbygging og bedre bymiljø og gode levekår i storbyene og tilhørende fylkeskommuner. Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger kan søke støtte til pilot- og forbildeprosjekt innen byplanlegging. Årlig er det brukt 12–14 mill. kroner til storbyene. De tre fylkeskommuner Hordaland, Sør-Trøndelag og Rogaland har fått støtte til regionalt planarbeid for bolig-, areal- og transport. Årlig er disse tilført 6 mill. kroner.
- Midler til en ekstra stilling i fylkesmannsembetene, for å styrke arbeidet med boligplanlegging i storbyområdene. Årlig er de fire fylkesmannsembetene (Oslo- og Akershus, Hordaland, Sør-Trøndelag og Rogaland) tilført ca. 4 mill. kroner ekstra.
- Ekstra bevilgning til byrettet forskning gjennom Norges forskningsråd. Årlig er det bevilget 5 mill. kroner til dette.
- Departementet koordinerer og drifter to nettverk: Et **storbynettverk**, for de fire storbyene og Fredrikstad og Drammen og **Faglig nettverk for regional bolig-, areal- og transportplanlegging i storbyene**, for fylkesmennene og fylkeskommunene i Hordaland, Sør-Trøndelag, Rogaland og Akershus, i tillegg til Oslo. I nettverkene deles erfaringer med byplanlegging, prosjekt som er støttet presenteres og Kommunal- og moderniseringsdepartementet presenterer relevante satsinger. I det regionale nettverket har også andre departement vært involvert. Gjensidig informasjon, erfaringsutveksling og læring er viktige stikkord for nettverkene.

Årlig er det brukt ca. 30 mill. kroner, totalt ca. 111 mill. kroner fra 2013 til 2016 på denne plansatsingen.

Evalueringens utgangspunkt er målsettingen: «å styrke kompetanse og kapasitet til sentrale aktører i deres arbeid med å oppnå helhetlig og samordnet byutvikling. Herunder er det viktig å bidra til mer samarbeid på tvers av sektor- og kommunegrensene.»

Et hovedfunn er at virkemidlene treffer godt. Flere stillinger, innkjøp av eksterne utredninger eller mer tid til å gjennomføre flere eller bredere planprosesser virker – kapasiteten økes. Timingen er god, innretningen oppfattes å passe til utfordringene storbyregionene har. Ideene i programmet stemmer overens med tenkningen i byene om byplanlegging. Det forelå modne ideer klare til å prøves ut. Disse pengene bidrar til iverksetting av flere planprosjekt. Storbyene, fylkeskommunene og fylkesmennene i storbyene får tildelt midler og disse er kjærkomne for alle. Programmet har vært avgjørende for at tiltak er blitt gjennomført. Informanter forteller at noen av tiltakene uansett ville ha blitt gjennomført, men påpeker at det ville ha blitt i mindre skala eller over lengere tid, andre tiltak ville ikke ha blitt gjennomført uten disse pengene. Innholdet og kvaliteten i tiltakene påvirkes av disse ekstra pengene og gir mulighet til å prøve ut nye planleggingsmetoder, ideer testes ut gjennom pilotprosjekt og det gir mulighet til å involvere andre og nye aktører enn de som vanligvis involveres (næringsliv, kunstnere, studenter, innbyggere forskere osv.).

Ved å involvere både byene, fylkeskommunen og fylkesmannen i samme program legges et grunnlag for at alle tre forvaltningsnivåene samtidig er opptatt av byplanlegging, i tråd med ideene i programmet. Både kapasiteten og kompetansen om byutvikling økes – i alle fall rent kvantitativt. Om dette også er egnet til å oppnå helhetlig og samordnet byutvikling er avhengig av hvilke tiltak som er støttet og hvordan samarbeidet faktisk har skjedd. Evalueringen avdekker at det kan være mer å hente på samarbeid og synergieffekter på tvers av forvaltningsnivåene, og dette kommer vi tilbake til.

Planlegging tar tid og er langsiktig arbeid. Å starte med å støtte «pågående relevante prosesser» bidro til at programmet kunne iverksettes raskere. Departementet har også vist stor fleksibilitet ved forsinkelser og har vanligvis åpnet for å overføre midler til neste år. Budsjetttrutinene for fylkeskommuner og byer er oftest at pengene trekkes tilbake dersom de ikke brukes i løpet av budsjettåret. Når midlene kan overføres øker det muligheten for at tiltaket faktisk blir gjennomført, selv etter forsinkelser. Denne fleksibiliteten setter byene og fylkeskommunene pris på.

Fylkeskommunene og storbyene har kunnet søke støtte om inntil 50 prosent av kostnadene til tiltaket. Det innebærer at de må ha egenfinansiering på minst halvparten. Fylkesmennene og fylkeskommunene har hatt rimelig forutsigbarhet om å få disse midlene over fire år. Byene har hatt årlige søknadsprosesser med årlige

tildelinger og informanter påpeker at det gir mindre forutsigbarhet og utfordringer med å forme helhetlige planprosjekter. Departementet har i noen tilfeller i søknadsbehandlingen vist til mulighetene til å få støtte også for flere år. Flere prosjekt er også støttet over flere år. MD/KMD har lagt opp til dialog med byene i forbindelse med de årlige søknadene, det har bidratt til større gjensidig forståelse av hvilke søknader som er støtteverdige. Det bidrar også til at byene kan unngå å legge mye arbeid i søknader som likevel faller utenfor. Noen søknader er innvilget i sin helhet, andre er tildelt deler av søknadsbeløpet og noen er avslått.

Fylkesmennene har prioritert å arbeide med boligplanlegging overfor storbyens omlandskommuner, med begrunnelsen om at de største behovene ligger der. Fylkeskommunene har arbeidet med regionale planoppgaver knyttet til bolig, areal og transport, også for disse synes det som at arbeidet med omlandskommunene har vært prioritert (i Sør-Trøndelag er arbeidet organisert som en interkommunal arealplan, der regionrådet er sentral). Storbyenes prosjekt har med få unntak vært innenfor egen bys grenser. Det synes å være mer å hente i samarbeidet om byutvikling, på tvers av forvaltningsnivåene i den enkelte byregion. Dette går rett inn i diskusjonen om forholdet mellom storbyen og omlandet. Når nettverkene som KMD drifter er splittet i to, ett for storbyene og ett for regionalt nivå bidrar heller ikke dette til mer synergier på tvers av forvaltningsnivå. For det enkelte prosjekt er det ikke sikkert en sterkere kobling mellom forvaltningsnivåene eller kommunene ville gi tilleggsverdi. Imidlertid er det en del av programmets målsetting med helhetlig og samordnet byutvikling og mer samarbeid på tvers av sektor- og kommunegrenser.

Med en forskningskomponent i programmet viser MD/KMD vilje til en mer langsiktig kompetansebygging. Forskning har et annet tidsperspektiv enn årlige iverksettingsprosjekt, slik at denne forskningen kan i liten grad komme de samtidige utviklingsprosjektene til gode. Gjennom å legge disse forskningsmidlene til et større program (Miljø 2015 samt BYFORSK-utlysningen) har midlene bidratt til å påvirke formen i disse utlysningene mer i retning av urbane problemstillinger, og kan ha bidratt til merverdi og samspillseffekter ved NFRs prioriteringer med større fokus på byrelatert forskning. På sikt kan det komme aktørene som driver byplanlegging til gode. Det er imidlertid få spor av at forskningsdelen hittil har gitt samspillseffekter med den øvrige satsingen. Uten at vi har evaluert forskningsprosjektene må en forvente at denne forskningen bidrar til den langsiktige kunnskapsoppbyggingen innen feltet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvalter satsingen. Den ble initiert i Miljøverndepartementet og ble flyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet da Planavdelingen ble flyttet dit, fra 2014. Flyttingen synes ikke å ha hatt nevneverdig innvirkning på programmets utforming og

forvaltning, i alle fall ikke på kort sikt. Trolig er det gradvis skjedd en nedtoning av noen av MDs oppgaver, samt at KMD har litt andre administrative rutiner. Våre informanter har ikke merket noen endringer og påpeker at det har vært kontinuitet i programmet der de samme personene har fulgt programmet hele tiden.

Fra 2017 er det lagt opp til store endringer i innretningen av satsingen, rettet mot byutviklingsavtaler, dette inngår ikke i denne studien. Arbeidet med evalueringen har pågått fra desember 2016 til juni 2017.

Summary

«Planning for Large Cities» is a state-initiated five-year program (2013-2017), aiming at contributing to future-oriented urban planning, improved urban environments and facilitation of increased housing construction in the four largest cities: Oslo, Bergen, Trondheim and Stavanger. The Ministry of Local Government and Modernization (KMD) manages the program. The current report evaluates i) the design, ii) the administration and iii) the effects and achievements of the program.

The program has four instruments:

1) Economic support for planning projects related to land-use, transportation, housing construction, as well as for initiatives to improve the urban environment and living conditions in the metropolitan areas. Based on applications, the four city municipalities have been allocated NOK 12- 14 million annually. In addition, the three county councils of Hordaland, Sør-Trøndelag and Rogaland have annually received NOK 6 million (in sum) to support regional planning projects for housing, land-use and transportation.

2) Funding of an additional position in the county governor's office to strengthen the planning of housing in the metropolitan areas. Annually, the county governor offices in Oslo and Akershus, Hordaland, Sør-Trøndelag and Rogaland have been supplied approx. NOK 4 million extra.

3) Funding of urban research via The Research Council of Norway. NOK 5 million annually.

4) The Ministry coordinates and operates two networks: «*The large cities' Network*» for the four major cities as well as the cities of Fredrikstad and Drammen, and «*The Professional Network for regional land-use, transportation and housing planning in metropolitan areas*» for the county councils and county governors of Hordaland, Sør-Trøndelag, Rogaland, Akershus and Oslo. Seminars are arranged for the networks. These seminars have proved constructive for the urban planners at all levels, as they have been inspired by and learned from each other. It has also helped upholding an active dialog between the urban and regional planners and the Ministry.

The program has spent an annual sum of NOK 30 million, which makes a total of approx. NOK 110 million from 2013 to 2016.

The key question in this evaluation is whether the program has achieved its goals: *To strengthen the competence and capacity of key participants in their efforts to achieve comprehensive and coordinated urban development. It is important to contribute to more cooperation across sectors and municipal boundaries.*

The main finding is that the individual instruments and the design of the program are suitable for achieving the goals. The program has provided capacity (and expertise) directly by financing positions and, indirectly by enabling the co-funding of project managers, as well as funding to purchase external expertise. In addition, the design of the program is considered to match the challenges the metropolitan regions have. Also, the values and ideas of the program are in line with what the urban planners believe to be good planning practises. Furthermore, the timing of the program is appropriate; it came at a time when the city municipalities had mature ideas of how to develop “good cities» but lacked capacity to plan and implement initiatives other than statutory obligations. Interviews with informants on all levels of public administration tell that the funding from the program has been very much appreciated as it has dovetailed with their needs. The funding has contributed to the implementation of more, or larger scale planning projects, than they otherwise would have had the capacity and competence to accomplish. Moreover, the contents and the quality of the projects have been affected by the fact that the funding gave the planners the opportunity to try out new planning methods, new ideas through pilots and experiments, and to involve with other development agents than they normally do (businesses, artists, students, researchers, residents etc.).

By including both the city municipalities, county councils and county governors in the same program, all three administrative levels are simultaneously encouraged and enabled to contribute to the national goals of urban planning. Quantitatively, both capacity and urban development skills have been strengthened. However, in terms of supporting comprehensive and coordinated urban development, we believe there is a potential to gain more synergies across levels of management. We will return to this point.

Planning is long-term work. The program got a flying start by initially supporting «ongoing relevant processes». The Ministry has shown flexibility in cases where projects have been delayed, and has generally allowed transfer of funds to next year. Normally, the budget routines for county councils and municipalities indicate that the money will be withdrawn if not used during the fiscal year. When the funds can be transferred, it increases the chances that the projects will be implemented despite delays. The city municipalities and the county councils appreciate this flexibility, and that the Ministry acknowledges that urban planning processes can be long winding and complex.

The county council and city municipalities have had the opportunity to apply for support of up to 50 percent of the cost of the project. This means that they must be able to self-finance at least half of the costs. The county councils and county governors have had reasonable predictability of getting the funding over four years. The cities on the other hand, have had to go through an annual application processes with annual allocations. Some informants point out that this arrangement provides less predictability, and reduces the prospect of designing comprehensive planning projects. In some cases, the ministry has emphasised that there is a chance of receiving support for subsequent years. Indeed, several projects have been funded over more than one year. The ministry has set up "dialogue meetings» with the cities in connection with the annual tenders, which in turn has contributed to greater mutual understanding of which proposals are eligible. The meetings also help cities to avoid putting a lot of effort into applications that will not be supported. Yet, not every application is granted; some are rejected and others have been awarded with less money than applied for.

The county governors have prioritized to work with housing planning in the city's surrounding municipalities, because this is where the need for such support lie. The county councils too have concentrated their work to the surrounding municipalities, and have made regional plans relating to housing, land-use and transportation. The city municipalities have, with few exceptions, carried out their projects within the borders of their own city centre. There seems to be a potential for more cooperation on urban development across the administrative levels in each urban region. The fact that the ministry-initiated networks are divided into two, one for the big cities and one for regional levels, does not contribute to more synergies across the management levels. For the individual project, a stronger link between the administrative levels or between the municipalities may perhaps not provide any benefit. The program has however had comprehensive and coordinated urban development and more cooperation across sector and municipal boundaries as goals.

With a research component in the program, the ministry demonstrates the will for a long-term competence building. However, because the research is on a different time scale than the annual planning projects, the results from this particular research will be of limited benefit to the projects initiated by the urban planning program. Nevertheless, by adding to larger research programs (Environment 2015 and the Urban Research (Byforsk) announcement,) the funds have helped to integrate urban development issues into other research programs and hence enhanced the focus on cities in other research fields. In the long run, the research is likely to benefit urban planning.

The Ministry of Local Government and Modernization (KMD) manages the program. It was initiated by the Planning Department in Ministry of the Environment (MD), and was subsequently transferred to the Ministry of Local Government and Modernization because of the Planning Department being moved there in 2014. The move does not appear to have had a significant impact on the design and management of the program, at least not in the short term. Probably, there has been a gradual slowdown of some of MD's tasks, and some of the administrative procedures of the KMD are slightly different. Nevertheless, our informants have not noticed any changes; they point out that stability has reigned as the same people have been in charge of the program throughout the period.

From 2017, major changes have been made to the program, involving "urban development agreements». The evaluation has taken place from December 2016 to June 2017, and consequently does not cover this change.

1 Innledning og avgrensning

Dette er en evaluering av det femårige programmet «Plansatsing mot store byer», (fra 2013 til 2017), initiert av Miljøverndepartementet (MD), og flyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) fra 2014, etter at Planavdelingen ble flyttet dit. Evalueringen tar for seg utformingen av programmet, forvaltningen av programmet og effekter av programmet.

1.1 Kort om programmet

Plansatsing mot store byer er en av flere regjeringsstatsninger for å utvikle attraktive, levende og bærekraftige byer og tettsteder. Særpreget med denne satsingen er først og fremst at den er spisset mot de største byene og deres spesifikke utfordringer knyttet til rask befolkningsvekst. Programmet skal «medvirke til framtidsrettet byplanlegging, bedre bymiljø og tilrettelegging for økt boligbygging» Et viktig mål er «å styrke kompetansen og kapasiteten til sentrale aktører i deres arbeid med å oppnå helhetlig og samordnet byutvikling. Herunder er det viktig å bidra til mer samarbeid på tvers av sektor- og kommunegrensene.» (Utlysningstekst fra oppdragsgiver¹).

Programmet ble lansert høsten 2012 og var planlagt som en femårig satsing fra 2013 til 2017. I Statsbudsjettet for 2013 (MD 2012), omtales «Plansatsing mot store byer» som en ny femårig storsatsing (fra 2013–2017). Begrunnelsen er knyttet til forventninger om økning i folketallet særlig i byer og tettsteder, med de utfordringene det gir for bolig, transport og arealbruk, klimagassutslipp, helse og livskvalitet.

Målet med programmet beskrives som følger:

Målet med tilskotet er at veksten i byane skal møtast med betre regional planlegging for byområda, betre kollektivtransport på tvers av kommunegrensene, utvikling av gode bysenter og auka bustadbygging. Betre bruk av areal vil gi høgare livskvalitet i form av lettare tilgjengelege bustader, mindre nedbygging av natur og landsbruksareal, betre bymiljø, og mindre reisetid og forureining. (MD 2012 s 42).

Programmet har tre hovedtyper virkemidler: tilskudd til tre fylkeskommuner (Hordaland, Sør-Trøndelag og Rogaland) og store bykommuner (i første rekke Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), ekstra driftsmidler til fylkesmennene i de fire største byområdene og midler til byforskning via Norges Forskningsråd (NFR). I tillegg

¹ Utlysningstekst fra oppdragsgiver Bilag 1. Kundens beskrivelse av Oppdraget. Kunngjort 22.8.2016.

er det brukt noen driftsmidler til nettverksbaserte aktiviteter og administrasjon av programmet.

Byene har søkt om støtte til konkrete prosjekt, og departementet² har behandlet søknadene der noen er innvilget, helt eller delvis, mens andre er avslått. Fylkeskommunene har søkt om støtte til regionalt plansamarbeid. Fylkesmennene har fått tildelt driftsmidler gjennom ordinære tildelingsbrev, og ikke etter særskilt søknad. Norges forskningsråd har også fått sine tildelinger gjennom ordinære tildelingsbrev, først fra Miljøverndepartementet (MD) og deretter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

De årlige budsjetttrammene har vært på 28–30 mill. kroner, og fordelingen har vært om lag den samme hele perioden. 6 mill. kroner er årlig tildelt fylkeskommunene (Hordaland, Sør-Trøndelag og Rogaland), 12–13 mill. kroner går til storbykommunene til pilot- og forbildeprosjekt som synliggjør en bærekraftig bolig- og bypolitikk, 4 mill. kroner til fylkesmennene i de fire fylkene med storbyene, 5–6 mill. kroner til forskning gjennom Norges forskningsråd (NFR) og noe til administrasjon og drift, i MD/KMD, (jfr. kap. 6.1).

1.2 Om evalueringen

Studien legger opp til å evaluere utformingen og forvaltningen av programmet, samt å evaluere effekter av programmet – der hensikten er å dokumentere hva midlene har vært brukt til og hva som er oppnådd. Dette skal bidra i et kunnskapsgrunnlag for departementet for eventuelle framtidige program.

Programmet har hatt et sett med virkemidler som skal vurderes opp mot de komplekse utfordringene store byer har når det gjelder å nå målsetninger om «framtidsrettet byplanlegging, bedre bymiljø og tilrettelegging for økt boligbygging».

1.2.1. Et pragmatisk perspektiv

Teoretisk skilles det ofte mellom prosess- og effektevaluering eller formative og summative evalueringer (Baklien 1987; Albæk og Rieper 2001). Mens prosessevaluering gjerne er opptatt av læring slik at gjennomføringen blir bedre neste gang, forbindes effektevaluering oftere med styring og kontroll over at penger er brukt på riktig vis. I praksis inneholder likevel de fleste evalueringer elementer av

² I 2013 var det Miljøverndepartementet (MD), fra 2014 etter at planavdelingen ble flyttet var det Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Miljøverndepartementet endret navn til Klima og miljødepartementet (KLD) fra 1.1.2014.

begge typer. I denne evalueringen har vi vært opptatt av å dokumentere for at det skal bli mulig å lære og å utvikle bedre arbeidsmåter og redskap. Samtidig ønsker vi også å finne ut hvilke grep og arbeidsmetoder som virker best, og under hvilke betingelser de virker, om tiltakene er effektive og til en viss grad om de er riktig bruk av offentlige midler.

Ideelt sett skal effektevalueringer omfatte planlagte og uforutsette effekter, positive og negative effekter, effekter innen og utenfor målområdet. Tidsaspektet er også viktig: hvilke effekter har tiltaket på kort og lengre sikt? Selv om det finnes etablerte «oppskrifter» på hvordan man kan gjennomføre effektevalueringer, så er det i praksis vanskelig å kartlegge alle typer effekter like godt. Videre er det alltid en utfordring å avgrense effektene av virkemidlene fra andre forhold som påvirker måloppnåelsen, og ikke minst er det vanskelig å gi tilfredsstillende svar på hvordan man skal kunne etablere årsakssammenheng mellom tiltak og effekt (Togeby 2001, Grimsrud og Aure 2013). Kritiske forskere vil stille seg tvilende til om dette i det hele tatt er mulig (Schaumberg-Müller 2001). Vi inntar en pragmatisk holdning til dette, og mener at ved å gi dokumenterte svar på spørsmål som tar for seg lokal tilpasning og relevans, måloppnåelse, primære og sekundære effekter og om effektene fører til læring, harmonerer godt med anerkjente metoder for evaluering. Samtidig er vi klar over at vår evaluering bare er ett av flere mulige kunnskapsforslag som kan vise noen sammenhenger, men ikke alle.

1.2.2. Planlegging og storbyer

Programmet føyer seg inn i tenkningen om kompakt byutvikling, med fortetting og konsentrasjon av flere funksjoner slik at innbyggerne har kort avstand mellom bosted, arbeidsplasser og servicetilbud (Hanssen et al. 2015). Kompakt byutvikling er et mål i planleggingen for mer bærekraftige byer, noe som innebærer en balansering mellom økonomisk-, sosial- og miljømessig utvikling. Planleggingen skal ivareta helhetlige hensyn, og i storbyområder er det en lang rekke interessenter og mange hensyn som skal veies opp mot hverandre. Det krever samspill mellom marked og myndighet (kommunen). Konkurransen om bruk av areal og transportutfordringer stiller store krav for planleggingen av kompakt byutvikling. Fimreite et al. (2005) påviste økt nettverksstyring i byplanleggingen. Kommunene som planmyndighet, kan tegne visjoner og har juridiske virkemidler og i mindre grad økonomiske virkemidler. De blir dermed avhengig av private utbyggere for å realisere planer og prosjekt (Lind 2000, Nordahl 2015). Særlig når det gjelder nye utbyggingsområder og transportbehov griper det som skjer i omlandskommuner inn i storbyenes muligheter til å realisere tenkningen rundt kompakt byutvikling. Dette ser vi gjelde for storbyene her i landet.

På samme tid som dette programmet pågår skjer det en kommunereform med vekt på frivillig sammenslåing av kommuner. Alle kommunene ble oppfordret av regjeringen til å foreta «nabopratt» for å avklare mulighetene for frivillig sammenslåing. Trondheim og Klæbu har gått inn for en frivillig sammenslåing. Det blir ingen stor sammenslåing i Stavangerområder mellom Sandnes, Stavanger og Sola, men Stavanger, Rennesøy og Finnøy har gått inn for en frivillig kommunesammenslåing. I Oslo og Bergen blir det ingen endringer i kommunestruktur (Prop. 96S (2016–2017)). Fylkeskommunene er omfattet av en regionreform. Blant disse byene omfatter det Trøndelag, der Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag har vedtatt en frivillig sammenslåing, og Vestlandet, der Hordaland og Sogn og Fjordane har vedtatt å gå sammen i en region, etter at Rogaland trakk seg fra dette samarbeidet. Også Fylkesmennene er berørt av reform der flere fylkesmannsembeter skal slås sammen og omorganiseres. Fylkesmannsembetene i Hordaland og Sogn og Fjordane skal slås sammen, det samme skal embetene i Oslo og Akershus, Østfold og Buskerud, begge disse fra 2019. Fylkesmannsembetet i Sør- og Nord Trøndelag skal slås sammen fra 2018. For Fylkesmannen i Rogaland er det ikke endringer.³

1.3. Problemstillinger

Denne evalueringen skal gi svar på tre hovedproblemstillinger med tilhørende underspørsmål, knyttet til utformingen, forvaltningen og effekter av programmet.

Utforming av programmet – Er virkemidlene hver for seg og samlet egnet til å påvirke målene?

- Er programmet formet for å få i gang prosjekter det ellers ikke er rom for, eller er det en ekstra finansiering til prosjekt som likevel ville blitt utført?
- Er tiltakene en passende respons på lokale behov, utfordringer og prioriteringer? Ville andre virkemidler ha fungert bedre og kan det påvises samspillseffekter?
- Er det samspill mellom byrettet forskning og de andre virkemidlene? Har Forskningsrådet økt sitt fokus på byforskning og har dette utløst andre midler til feltet?

³ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/11-fylkesmannsembeter-fra-2019/id2542700/> Lesedato 14.6.2017

Forvaltningen av programmet – Hvordan har organiseringen og forvaltningen av programmet fungert og hvordan har forvaltningen støttet opp under målene i programmet?

- I dette inngår også hvordan informasjon, søknadsbehandling og rapporteringsrutiner har fungert og om det har skjedd endringer?

Effekter og måloppnåelse – Hvilke effekter har tilskuddene og driftsmidlene hatt på målsettingene med programmet på et overordnet nivå?

- Identifisere og analysere hvilke prosjekter og aktiviteter driftsmidlene har gått til, og kan det påvises lekkasjer
- Har programmet bidratt til å øke kompetansen og kapasiteten innenfor helhetlig og samordnet byutvikling?
- Har virkemidlene påvirket realiseringen, innretningen og omfanget av de aktuelle prosjektene og aktivitetene
- Har virkemidlene påvirket hvilke aktører som trekkes med og samarbeidsrelasjonene, også om det er mer samarbeid på tvers av forvaltningsnivå, etater og fag?

2 Metode

Våre viktigste datakilder i denne evalueringen er dokumenter og intervju med sentrale aktører.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er oppdragsgiver, har vært svært hjelpelig med å framskaffe dokumenter som vi har etterspurt.

I et oppstartsmøte (2.11.2016) i Oslo mellom KMD og Uni Research Rokkansenteret presenterte kontaktpersonene i KMD ideene med programmet «Plansatsing mot store byer» og tidslinjen i programmet. Oppstartsmøtet ble også brukt til å gjennomgå en rekke permer for å finne aktuelle dokument. Dels ble de utvalgte dokumentene kopiert opp umiddelbart og dels ble de ettersendt på e-post. Seinere har vi også fått tilsendt en rekke dokument på e-post, dels etterspurt av oss og dels fordi kontaktpersonene i KMD har vurdert disse som relevante. Vi har også søkt opp dokument på egen hånd, f.eks. fra byene og fylkeskommunene.

Dokumenttypene vi har gått gjennom er for det første dokument som gir oversikt over ideene og tenkningen i forkant av programmet og fram til utformingen og «driften» av programmet, videre utlysninger og eventuelle endringer som er gjort fra departementene underveis. Programmet ble initiert i Miljøverndepartementet, og ble overført Kommunal- og moderniseringsdepartementet da Planavdelingen ble flyttet til nytt departement. Det har dermed vært behov for dokument fra to departement. Disse dokumentene viser departementets tenkning og vurderinger. Det var videre viktig å finne ut om det framkom noen endringer i programmet ved denne organisatoriske flyttingen.

For det andre har dokument som viser kommunikasjon mellom departementet (MD/KMD) og byene/fylkeskommunene/fylkesmennene/Forskningsrådet vært sentrale. Dette gjelder utlysninger, tildelingsbrev, søknader og rapporteringer og annen kommunikasjon mellom MD/KMD og disse aktørene. Vi har også hatt tilgang på departementsinterne dokument, unntatt offentlighet.

I et såpass avgrenset prosjekt har det vært nødvendig å få hjelp til dokumentinnhenting slik at vi har kunnet konsentrere oss om å studere dokumentene, framfor å bruke tiden på arkiv- og dokumentetsøk hos de mange ulike aktørene.

Plansatsingen er gjennomført i de fire største byene: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger (i tillegg til et prosjekt i Fredrikstad og et i Drammen), i de tre

fylkeskommunene, Hordaland, Sør-Trøndelag og Rogaland, hos fylkesmannsembetene i Oslo og Akershus, Hordaland, Sør-Trøndelag og Rogaland. I tillegg har Norges forskningsråd (NFR) fått tildelt årlige bevilgninger til storbyforskning. Det er dermed en rekke ulike aktører som har fått bevilget midler til ulike tiltak. De økonomiske tildelingene viser hvor pengene har tatt veien (se kapittel 6.1.).

Det er valgt ut en case fra hver av storbyene for nærmere studier, til sammen fire case. Her har vi studert mer i detalj planer og rapporteringer, samt gjennomført intervju med prosjektledere og/eller andre. Kriterier for utvelgelsen av disse casene er at det er viktige case i den forstand at de har mottatt en betydelig sum i støtte (fra 2013–2016), belyser sentrale tema, og inkluderer tiltak som løper over flere år. Casene skulle også i sum dekke ulike typer storbyprosjekt. Følgende case er valg ut: For **Oslo** gjelder det «Utviklingsoppgaver i regional plan for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging». Dette prosjektet har fått støtte over to år og er et viktig arbeid med betydelig samarbeid med Akershus, både fylkeskommunen og kommuner. Det består av flere delprosjekt og vil være viktig for samarbeidet om byutviklingsavtaler for Oslo og Akershus. For **Bergen** er «knutepunktsfortetting – urbane områder med god kvalitet» valgt. Prosjekt var med fra starten av programmet og har pågått flere år og er stort. Det omfatter fortetting og byutvikling tett knyttet til transport (bybanen). I **Trondheim** er det i løpet av programmet utarbeidet en felles overbygning for plansatsingen: Trondheim Bylab, som består av flere delprosjekt. For **Stavanger** er det valgt ut det prosjektet som i løpet av noen år har utviklet seg til å bli City Impact District (CID). Det omfatter sentrumsutvikling og utarbeidelse av kommunedelplan for Stavanger sentrum og er opptatt av å utvikle en modell for samarbeid mellom offentlige og private aktører i byutviklingen.

Det er gjennomført en rekke **intervju** i denne evalueringen, både blant ansatte som arbeider med byutvikling i de fire storbyene, ansatte i fylkeskommunene og hos fylkesmenn, samt Norges forskningsråd. Til sammen har vi gjennomført 15 intervju. Disse er dels gjennomført på telefon og dels ved fysisk oppmøte. Varigheten på intervjuene har vært mellom tre kvarter til to timer. Det har vært semistrukturerte intervju. Informantene som har ønsket det har fått tilsendt spørsmålsliste på forhånd for å ha mulighet til å forberede seg. I tillegg har vi hatt flere samtaler med personer som er sentrale aktører men som av ulike grunner ikke har blitt formelt intervjuet.

Gjennom disse intervjuene har vi fått innsikt i hvordan iverksetterne har opplevd programmet, synspunkter og erfaringer disse har med utforming, gjennomføringen og effekter. Selv om vi har sett på enkelte tiltak og innhentet kunnskap fra de ulike aktørene er det ikke de enkelte tiltakene som i seg selv er

evaluert. Poenget har vært å hente ut deres erfaringer og hva det har å si for programmet som helhet.

Våre viktigste datakilder i denne evalueringen er altså dokumenter og intervju med sentrale aktører. Vi har forsøkt å etablere en sammenheng mellom virkemidler og effekt *delvis* basert på hva andre har skrevet og hva andre kan fortelle oss om virkninger av programmet. Dette er naturligvis ikke uproblematisk, da informantene ikke nødvendigvis alltid har den fulle oversikt over prosjektet og samarbeidskonstellasjonene. Det er heller ikke slik at aktørene alltid er seg bevisst hvor de får kunnskap og ideer fra (jf. Giddens' (1984) bevissthetskategorier, Grimsrud og Munkejord 2016). «Plansatsning mot store byer» er jo ikke den eneste kilden til mer kompetanse og helhetlig perspektiv i byplanleggingen. Videre inngår jo både tekst og intervju i en større sosial og politisk sammenheng, hvor hensyn til hvordan en ønsker å fremstå vil ha betydning for svarene. Intervjuene vil derfor ikke handle om å telle opp og å «lese av» resultater, men om å forsøke å forstå hvordan denne spesifikke satsningen har påvirket planprosesser hos aktørene på en slik måte at de mener at kompetansen og kapasiteten har økt. Vi har derfor analysert empirien i lys av kunnskap om byplanlegging og offentlig forvaltning, og ut fra vitenskapelige teorier om effektevaluering.

Tidsmessig har arbeidet med denne evalueringen pågått fra desember 2016 til juni 2017. Det betyr at evalueringen gjøres mens programmet fortsatt er i full gang. Det betyr at effektene av programmet vil være effekter som kan påvises underveis, ettersom programmet ikke er avsluttet. Fra og med 2017 er det gjort en stor endring i programmet, ved at støtten skal gis til arbeid med byutviklingsavtaler, og fylkeskommunene må søke støtte til tiltak på samme måte som storbyene. Disse endringene har ikke vært en del av denne evalueringen, og er kort beskrevet i kapittel 3.2.4. om utlysningene.

3 Utformingen av programmet

I dette kapitlet vektlegges utformingen av programmet. Det er særlig vektlagt hvordan byforskningen blir lagt inn i programmet, i tråd med KMDs spesifikasjoner i utlysningen.

3.1. Flere parallelle løp på nasjonalt nivå

I løpet av høsten 2012 ble utformingen og mye av innholdet i programmet utviklet i Miljøverndepartementet (MD).⁴ Arbeidet med dette programmet føyer seg inn i rekken blant flere andre større satsinger som MD har hatt ansvar for, og som var under utfasing, slik som Framtidens byer, Groruddalssatsingen og verdiskapningsprogrammene. I tillegg pågikk det andre høyst relevante arbeider i andre departement, slik som boligmeldingen (Meld. St.17 (2012–13)), Nasjonal Transportplan 2014–2023 (Meld. St.26 (2012–13)) og Byregionprogrammet (ByR) i KMD.⁵

MD startet med en bred tilnærming der ulike ideer ble lansert. Et neste steg var å spisse satsingen, og i august 2012 ble det valgt ut tre tema: Areal og transport, boligbygging og bedre bymiljø og gode levekår, og hver av disse ble ytterligere konkretisert. I tillegg ble en egen innsats rettet mot forskning lagt til. Videre ble Faglig råd for bærekraftig byutvikling etablert, og koblet til programmet. En informant påpeker at for MD var arbeidet med boligpolitikk et nytt tema, og det ble oppfattet som et nytt og viktig tema som politisk ledelse var opptatt av og ville løfte fram.

Faglig råd ble etablert på initiativ fra miljøvernministeren og skulle gi råd og innspill om hvordan en bærekraftig bypolitikk bør utformes og bidra i den bypolitiske debatten. Rådet leverte en midtveisrapport i juni 2013 og sluttrapport i desember 2013 (MD 2013 a og b).

I Plansatsing mot store byer ble både politikktutvikling og profilering i media vektlagt. Blant annet ble det gjennomført «politisk toppmøte i Framtidens byer». Det ble også

⁴ Fra 1.1.2014 ble navnet endret fra Miljøverndepartementet (MD) til Klima- og miljødepartementet (KLD). Forkortelsene i rapporten brukes etter hva det offisielle navnet til enhver tid er. Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/kld/nett-tv/video/navneskifte-fra-md-til-kld/id748392/> Lesedato: 4.5.2017.

⁵ <https://distriktsenteret.no/byregionprogrammet/> Lesedato 10.6.2017

avholdt såkalte «Grønn Agenda» frokostmøter der det første møtet var i Fredriksstad høsten 2012.

Det ble lagt opp til at denne nye plansatsingen skulle ta utgangspunkt i pågående, relevante prosesser på by- og byregionområdet. Utover våren 2013 arbeidet MD videre med å konkretisere tiltak som passet i programmet i de utvalgte byene. I tillegg ble en rekke plan- og bypolitiske saker fulgt opp direkte av MD:

- Utarbeide statlig planretningslinje (SPR) for samordnet bolig, areal og transportplanlegging, (planlagt vedtatt i juni 2013).
- Gjennomgang av innsigelsesinstuttet i plan- og bygningsloven der en endelig vurdering skulle foreligge før sommeren 2013.
- Prøveordning hos tre fylkesmenn for å samordne statlige innsigelser.
- Sentrumsutviklingsprosjekter, for å stimulere til handel i sentrum, og en aktiv kjøpesenterpolitikk. Det ble etablert en egen administrativ prosjektorganisasjon i Planavdelingen.
- Faglig råd for bærekraftig byutvikling ble oppnevnt. De leverte midtveisrapport våren 2013 (18.6) og sluttrapport høsten 2013.
- Bybesøk i flere store byer våren 2013, der MDs visjon for byutvikling ble presentert. Under disse bybesøkene ble det arrangert åpne møter med debatt om hva en god bypolitikk bør handle om. Lokale representanter fra kommunene, næringsliv og academia ble invitert inn. Det var også lagt inn besøk ved prosjekt som viste gode tiltak for utvikling av framtidsbyen innenfor boligbygging, areal og transport, bedre bymiljø og levekår.
- Utarbeide et politisk dokument, en visjon for byene (presentert 27. august 2013).

Mange av aktivitetene i 2013 var sterkt utadrettet, betydelig mediefokusering og med sterk involvering av departementets politikere. Tidsmessig var det stortingsvalg høsten 2013 og den utstrakte politiske vektleggingen og utadrettede markeringen også i media kan forståes i denne sammenhengen.

Den store mengden utadrettede aktiviteter som var i 2013 skiller seg ut fra det som har vært seinere. Fra og med 2014 har planavdelingen fulgt opp programmet administrativt overfor fylkesmennene, fylkeskommunene, storbyene og forskningsrådet, samt å drifte to nettverk. Politikutviklingen og medieprofileringen

ble kraftig nedtonet etter regjeringsskiftet og etter at programmet ble flyttet til KMD. Denne politiske ledelsen har i liten grad frontet denne satsingen. Et unntak er at statsråden ledet en bykonferanse (i november 2015) i regi av plansatsingen.

Innretningen i dette programmet ble lagt langs fire søyler:

- Storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger fikk mulighet til å søke støtte til byplanleggingsprosjekter rundt kompakt bærekraftig byutvikling
- Fylkesmennene i disse fire storbyregionene ble tilført 1 mill. kroner ekstra årlig (for fireårsperioden 2013–2016) som skulle gå til å sikre boligplanlegging
- Fylkeskommunene i Hordaland, Sør-Trøndelag og Rogaland fikk tilført inntil 2 mill kroner ekstra årlig (fra 2013–2017) til regionalt plansamarbeid for å sikre mer helhetlige, forpliktende og langsiktige plangrep
- Ekstra midler til byrettet forskning kanalisert gjennom Norges forskningsråd

3.2. Påkobling av storbyene – Oppstart

I utformingen av programmet lå det til grunn at det var pågående prosesser som skulle støttes. Første året (i 2013) var det ingen ordinær utlysning med søknadsfrist for å få finansiert støtteverdige tiltak. Gjennom intervju har vi fått en forståelse av at Miljøverndepartementet selv var aktiv i å påvirke, velge ut og utvikle hvilke tiltak storbyene skulle søke om støtte til. Det er blitt forklart slik at MD kjente til mange støtteverdige prosjekt og at departementet hadde tett dialog med storbyene for å velge ut prosjekt de anbefalte å søke tilskudd til. Det ser ikke ut til å være noen forhåndsdefinerte kriterier departementet gikk etter i denne søken etter støtteverdige planleggingstiltak, men det var viktig at prosjektplanleggingen allerede var godt i gang, slik at de kunne velge «vellykkede» og spennende og gode prosjekt.

Det kom inn søknader fra Bergen, Trondheim og Stavanger i 2013. I tillegg fikk et prosjekt i Fredrikstad og et prosjekt i Drammen støtte. Oslo kom med først fra 2014. I følge en informant i Planavdelingen var dette gode tiltak som var tilpasset ideene i programmet. Tildelingen til storbyene skjedde på slutten av året, slik at midlene i praksis først kunne brukes året etter. Slik sett skjedde det en tidsmessig forskyvning av programmet med nesten ett år. Denne tidsforskyvningen har fortsatte utover i programmet. Tildelingene skjer seint på høsten slik at pengene knapt er tilgjengelig det gjeldende budsjettåret. Fra MDs/KMDs side mener de det ikke er problematisk all den tid pengene er overførbare til neste år.

Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen og Fredrikstad fikk tildelt støtte til prosjekt i 2013 (se også kapittel 6.1. med oversikt over fordelingen av midler).

3.2.1. Utlysning i 2014 – til storbyene

Fra og med 2014 ble det en formell utlysning med definert søknadsfrist (Utlysningen for 2014, med søknadsfrist 30. september 2014). I denne utlysningen heter det at formålet med støtten til storbyene er «framtidrettet byplanlegging, bedre bymiljø og kommunal tilrettelegging for økt boligbygging. Viktige grep i satsingen er å styrke kompetanse og kapasitet, og mer samarbeid på tvers av forvaltnings-, sektor- og kommunegrensene.»

I tillegg til at de fire største byene kan søke åpnes det for å støtte fellesprosjekter med nabokommuner med felles utfordringer knyttet til areal, transport og boligbygging.

Kriterier for støtte er at prosjektet ligger innenfor: bolig, areal og transport og bærekraftig byutvikling, smarte byer, bykvalitet, hverdagslivsperspektiv og grønne byer, handel i by eller medvirkning. Det blir videre vektlagt at prosjektene skal ha overføringsverdi som eksempel for andre byer, øke kunnskapsgrunnlaget, utviklingsprosjekter der ulike forvaltningsnivåer samarbeider eller samhandling mellom sektorer.

Departementet dekker maksimalt halvparten av prosjektkostnadene. Byene må utarbeide en prosjektplan som beskriver mål, kunnskapsbehov, milepæler og aktiviteter. Totalt lyses det ut inntil 9 mill. kroner.

Etter at programmet ble overført til KMD skjedde det ingen umiddelbare endringer i formål og innretning av programmet. Arbeidet som ble startet opp i MD (av den forutgående regjeringen) videreføres. Det er verdt å kommentere at bolig ble sett på som et nytt tema for MD, for KMD var det et av mange tema departementet allerede hadde ansvar for. Det nye er at det blir en formell utlysning av pengene til storbyene. Det blir også en større konsentrasjon rundt de fire største byene.

3.2.2. Utlysningen i 2015 – til storbyene

Formuleringene i formålet er ikke endret fra tidligere, bortsett fra en marginal justering der ordet «bærekraftig» er tatt inn der det er snakk om framtidrettet og *bærekraftig* byplanlegging (utover det er formålet likt formulert).

Det er flere endringer i hva det kan søkes støtte til. For det første understrekes det at det kan søkes støtte til «pilot- og forbildeprosjekter med et helhetlig grep på byplanlegging», videre er det en ytterligere konkretisering av at støtte kan gis til boligbygging i byutvikling, transportløsninger i byutvikling og smarte løsninger. Noen av temaene som var fremhevet i 2014 er tatt ut, slik som grønne byer og hverdagslivsperspektiv. Dette er tema som var sterkere inne fra KLDs side. De temaene som er videreført er konkretisert.

Det lyses ut inntil 15 mill. kroner. Søknadsfrist er 17. august 2015.

3.2.3. Utlysningen i 2016 – til storbyene

Formålet for utlysningen i 2016 er formulert identisk med formuleringene fra 2015.

Det presiseres at byene kan søke om midler der også fylkeskommunen kan være samarbeidspartner (tidligere sto det kun i samarbeid med en eller flere kommuner i samme region.)

Igjen er det større åpning for hva det kan søkes støtte til, og denne gangen er det lagt til en elektronisk lenke med eksempler på prosjekter/problemstillinger som kan være aktuelle. Samtidig var det understreket at også andre typer søknader vil bli vurdert.

Dette året presiseres det også i utlysningen at det stilles krav om underveisrapportering, sluttrapportering og dokumentasjon på bruk av midlene. Dette har ikke vært eksplisitt sagt i tidligere utlysninger, men har vært ivarettatt gjennom tilskuddsbrevene til byene. En informant sier at det gradvis har vært en sterkere oppfølging av de administrative rutinene i løpet av programmet.

Det lyses ut inntil 14 mill. kr med søknadsfrist 4.juni.

3.2.4. Utlysningen for 2017

For 2017 har det skjedd store omlegginger. For det første er formålet endret. Tilskuddene skal gå til å utvikle og gjennomføre arealtiltak i forpliktende byutviklingsavtaler og byvekstavtaler i de fire byene med omland. Det gjengis hva som er formålet med disse avtalene: «å sikre en effektiv og forutsigbar oppfølging av regionale og interkommunale areal- og transportplaner og forpliktende samarbeid om utvikling av kollektivknutepunkter med høy arealutnyttelse, samtidig som by- og bokvaliteten ivaretas. Avtalene skal sørge for en arealbruk som bygger opp under statens investeringer i kollektivtransport, sykling og gange.»

Prosjektet målrettes mot disse forpliktende avtalene som er under utarbeiding og for å følge opp regionale- og interkommunale areal- og transportplaner.

Det åpnes for at storbyene og fylkeskommunene som er parter i pågående arbeid kan søke, gjerne i samarbeid. Det listes opp flere omlandskommuner til storbyene som nå kan søke. Dermed er det geografiske området for programmet endret, til å gjelde flere omlandskommuner, og fylkeskommunene må søke mer på linje med storbyene og det ser ut for at det er en felles sum som skal fordeles.

Det ble utlyst inntil 20 mill. kr, med søknadsfrist 2.juni 2017.

Hvert år er det kommet inn søknader fra storbyene og hvert år har alle fått tildelt støtte til prosjekter. Det har vært noen avslag, slik at ikke alle søknadene er innvilget. Fredrikstad og Drammen ble tildelt støtte de første årene (se også kap 6.1). De seinere årene er størsteparten av midlene kanalisert til de fire største byene. I kap. 5 omtales nærmere fire case, et fra hver av storbyene.

3.3. Påkobling av Fylkesmennene

Miljøvernministeren sendte brev til **alle Fylkesmennene** om å følge opp boligbyggingen (datert 31.8 2012).

Kommunene skal gjennom sin planlegging etter plan- og bygningsloven ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål. Et viktig mål for planleggingen er å sikre tilstrekkelig boligutbygging. Jeg ønsker derfor at fylkesmennene også retter en særlig oppmerksomhet mot dette målet i sin medvirkning i planleggingen. Dette er særlig aktuelt i de største byregionene. Om nødvendig vil fylkesmannen ha adgang til å fremme innsigelse.

Fra 2013 ble de fire fylkesmannsembetene Oslo/Akershus, Hordaland, Rogaland og Sør-Trøndelag styrket med 1 mill kroner hver til arbeidet med tilstrekkelig og bærekraftig boligbygging, og midlene skulle brukes til en ekstra stilling (brev av 8.2.2013). Brevet minner Fylkesmennene om å påse at kommunene (i sine kommuneplaner) avklarer arealreserver og arealbehov til boliger, setter mål for utbyggingsvolum og utbyggingsmønster, og at også Fylkesmannen skal påse at regionale planer for arealbruken følges opp.

Alle informantene vi har snakket med fra de ulike fylkesmennene er svært positiv til denne ekstrasatsingen. Det har gjort det mulig for fylkesmannen å tilby konkurransedyktige ansettelsesvilkår, slik at de har kunnet rekruttere høyt kvalifisert personell innen dette fagfeltet, i konkurranse med bykommunene og

konsulentselskaper som ofte har større fagmiljø innen byplanlegging og byutvikling. Fylkesmennene understreker at deres egen kompetanse på feltet er styrket med denne bevilgningen. I Rogaland, for eksempel, hevder informanter at dette har gjort at fylkesmannens uttalelser og innsigelser i plansaker som gjelder by- og tettstedsutvikling har fått mer kredibilitet i storbyregionen; de er blitt en aktiv dialogpart for de fire storbykommunene rundt Stavanger. Dette kan forstås på bakgrunn av at Rogaland var et av forsøksfylkene der staten skulle samordne sine uttalelser i plansaker. Det førte til en arbeidsdeling mellom fylkesmann og fylkeskommune der fylkeskommunen tok seg av saker som angikk by- og tettstedsutvikling. Da forsøket var over opplevde fylkesmannen at de satt igjen uten tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på dette området – samtidig som byutviklingsdelen av planfaget fikk økt oppmerksomhet. Bevilgningen til en ekstra stilling på dette feltet var derfor svært velkommen og kom til rett tid.

Også i andre fylker har det vært nødvendig å avklare arbeidsfordelingen med fylkeskommunen for å finne Fylkesmannens plass i arbeidet overfor kommunene. Fylkesmennene skal drive veiledning, og ikke direkte utviklingsarbeid, – det er fylkeskommunen ansvarlig for.

En informant trekker fram at det er positivt med en såpass sterk tematisk styring av hva denne stillingen skal arbeide med samtidig som det er stor åpning for å forme og prioritere detaljene i innholdet. Gjennom intervjuene er det kommet fram at prioriteringene mellom fylkesmennene har vært noe forskjellig. Dette tolker vi slik at prioriteringene er satt inn i en lokal kontekst der de vurderte at behovene var størst.

Fylkesmennene ser ut for å ha prioritert arbeidet med omlandskommunene til storbyen, framfor selve storbykommunen. Argument som er brukt for en slik prioritering er at storbyene allerede har stor plankompetanse, og ikke trenger veiledning fra Fylkesmannen til dette. Slik en informant sier det: [Storbyen] «har et tungt og dyktig planfaglig miljø. Det de ikke får til innen planlegging skyldes ikke manglende planfaglig kompetanse, men mer politisk vilje og prioriteringer.»

Samlet sett ser det ut for at ideene i plansatsingen knyttet til «helhetlig og samordnet byutvikling», «gode og miljøvennlige løsninger for boligforsyning og transport», «levende byer med god kvalitet i byrom og uteareal», «hensyn til miljø og helse», «sammenhengende grøntstruktur med gode muligheter for sykling og gange» er godt forankret hos Fylkesmannen. Informanter hevder at dette har de styrt etter i alle fall de siste ti årene og at det ikke er noe nytt i dette. Men det framstilles slik at det for flere av storbyenes omlandskommuner, særlig de som er under omforming fra landsbygd og bygdebyer til mer by-pregede kommuner, der er ikke en slik tenkning kommet så langt. Flere steder har fylkesmannen arrangert møter og konferanser der

disse temaene har vært på dagsorden, og som har vært godt besøkte. Rogaland startet en seminarrekke om dette som et tilbud til de fire storbykommunene, men på grunn av interesse også fra andre kommuner ble tilbudet åpnet for alle kommunene i fylket.

Fylkesmennene har brukt ressurser på å samle omlandskommunene og inspirere til mer planarbeid på tvers av kommunegrenser. F.eks. gikk Fylkesmannen i Hordaland inn med egne prosjektmidler til plansatsing for utvikling av sentrum og boliger i flere av kommunene.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus gikk i tett samarbeid med Akershus fylkeskommune og hadde dialogmøter der alle Akershuskommunene ble invitert inn både i 2014, 2015 og 2016. Fylkesmannen og Akershus fylkeskommune gikk sammen om et prosjekt «Livskraftige urbane bomiljø», der det bl.a. ble utarbeidet en eksempelsamling om tette byrom.

Stillingene hos fylkesmennene har vært for en tidsbegrenset periode på fire år, der det er gitt støtte for 2013–2016. Det varierer litt når stillingen ble besatt i de ulike embedene og hvordan stillingen ble organisert og plassert. For de fleste gikk dette ekstra engasjementet ut innen 2016 eller i starten av 2017. Slik flere informanter framstiller det har det vært en bevissthet om at arbeidet som ble utført i disse stillingene skulle integreres mest mulig i det ordinære arbeidet slik at det ble enklere å videreføre etter at prosjektperioden var utløpt. Samtidig framkom det at disse ekstra ressursene har bidratt til at Fylkesmannen har fått gjort en ekstra innsats på feltet, og at denne innsatsen på langt nær ville ha vært like sterk uten disse midlene. Den lokale friheten medførte at lokale behov er prioritert, framfor at det ble et standardisert innhold bestemt fra departementet.

Rapporteringen om arbeidet knyttet til disse stillingene er lagt inn i den ordinære rapporteringen som Fylkesmennene gjør til departementet. Når vi går gjennom rapportene er det kortfattede oppsummerende årlige rapporteringer. For en utenforstående evaluator kan det være nærliggende å stille spørsmål om det er en tilstrekkelig rapportering. Fra fylkesmennenes side blir det sett på som positivt at det ikke er lagt opp til særskilt og ressurskrevende rapportering, men at det tas gjennom den ordinære årlige rapporteringen, samt nettverksmøtene. Også på en slik måte kan en si at denne ekstra satsingen legges inn i den ordinære driften.

3.4. Påkobling av fylkeskommunene

Fylkeskommunene i Hordaland, Rogaland og Sør-Trøndelag ble orientert i brev (av 25.3.2013⁶) om programmet, og inviteres til å søke støtte til pågående planarbeid for bolig-, areal- og transport, i Bergensregionen, Stavangerregionen og Trondheimsregionen, med inntil 2 mill. kroner hver i 2013, og under forutsetning av budsjettgodkjenning, for ytterligere fire år.

I brevet (av 25.3.2013) heter det at «Miljøverndepartementet er særlig opptatt av at planarbeidene tar opp følgende forhold og problemstillinger:

- Helhetlige bolig-, areal- og transportløsninger på tvers av kommunegrensene, med eksisterende byområder, tettsteder og kollektivtransportsystem som utgangspunkt
- Fastsetting av et langsiktig utbyggingsmønster som sikrer tilstrekkelig utbygging av boliger basert på en effektiv arealbruk, klare grenser mot landbruks-, natur- og friluftsområder og hensyn til verdifulle kulturmiljøer
- Rett lokalisering av handel, annen næring og offentlige funksjoner
- Reduksjon av transportbehov, klimagassutslipp, luftforurensning og støy
- Bedre kunnskapsgrunnlag og faglige analyser i planarbeidet
- Forpliktende samarbeid mellom fylkeskommunen, kommunene, fylkesmannen og andre statlige myndigheter i planarbeidet og gjennomføringen
- Aktuelle temaer for samarbeid mellom storbyregionene»

Med denne satsingen går staten inn og støtter pågående plansamarbeid i disse regionene, slik at timingen ser ut til å være godt tilpasset fylkeskommunenes arbeid.

I Hordaland var f.eks. arbeidet med areal- og transportplan startet opp, og prosessen var kommet så langt at planprogram for Regional areal- og transportplan for Bergensområdet ble sendt på høring med høringsfrist 12.april 2013. Fylkeskommunen mener selv at stort sett alle punktene i departementet sine forventninger til problemstillinger er ivaretatt, med unntak av lokalisering av handel,

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/storbyregioner/areal-og-transportplanlegging/id736328/>

et tema som er dekket i en annen plan (Regional plan for attraktive senter i Hordaland)⁷. Fylkesutvalget behandlet mulighetene til å søke Miljøverndepartementet om slik støtte, og det forelå en foreløpig plan for bruken av midlene til regional areal- og transportplan for Bergensområdet for 2013–2017. I vedtaket uttrykker fylkeskommunen seg svært positivt til at Miljøverndepartementet vil bidra økonomisk til planarbeidet.

Midlene er gått med til å finansiere stilling for å arbeide med planen, i tillegg til konsulenttjenester for å utarbeide analysegrunnlag til planarbeidet. Analysegrunnlaget er dels utarbeidet av eksterne konsulenter og dels av fylkeskommunen selv. Det er utarbeidet grunnlagsrapporter på alle hovedområdene i planen. Innen bolig er det både utarbeidet prognoser og en fortettingsanalyse, for transport er det utarbeidet grunnlagsrapport både for kollektiv og vegnett, og nærings og senterstruktur.

En informant i fylkeskommunen forteller at arbeidet med den regionale areal- og transportplanen for Bergensområdet tok lengre tid enn først planlagt. Arbeidet med planen var kommet godt i gang, men etter valget i 2015 var det nødvendig å ta nye runder med de nye politikerne som ble valgt inn. Det forsinket planprosessen, men gav en nødvendig politisk forandring. Arbeidet med denne planen har hatt sterkt politisk styring, med en stor politisk styringsgruppe (ca. 20 ledende politikere, ordførere, byråd og ledende politikere fra Fylkestinget) og en administrativ koordineringsgruppe bestående av toppledere fra hver kommune og noen regionale statsetater. I følge en informant fra fylkeskommunen har et konfliktema i denne regionale planen vært spørsmålet om hvor forpliktende planen skal være for kommunene. Det har vært kontroversielt å peke ut utvalgte sentra der det forventes vekst og rundt hovedstruktur for kollektivnettet, der god kommunikasjon mellom sentrene er blitt sett på som en trussel for de kommunene som vil ha mer kollektivtilbud også i sine distrikter. Ambisjonsnivået i planen er blitt senket. Det ble politisk umulig å detaljplanlegge i en slik regional plan.

Også i Sør-Trøndelag har det vært slike utfordringer knyttet til arbeid på tvers av kommuner. I arbeidet med Interkommunal arealplan (IKAP), som omfatter 10 kommuner i Trondheimregionen, pekes det på at det er svært vanskelig å få politikerne til å forplikte seg til å gjøre noe utenfor egne kommunegrenser. På den administrative siden, har omlandskommunene som regel ikke mer enn 2–3 planleggere, og dermed liten kapasitet til å drive planlegging ut over det som ligger innenfor kommunens grenser. En styrking av det interkommunale arbeidet har derfor

⁷ Sak 117/13. Saksframlegg til Fylkesutvalget.

også blitt sett på som nødvendig for å få til en mer helhetlig plan for Trondheimsregionen.

Sør-Trøndelag fylkeskommune har brukt mesteparten av plansatsingsmidlene til å finansiere en prosjektlederstilling og annet arbeid knyttet til rullering av Interkommunal arealplan (IKAP) (bl.a. kompetanseoppbygging på statistikk, prognoser, GIS). Dette arbeidet er i tillegg finansiert med skjønnsmidler fra fylkesmannen og midler fra medlemskommunene i Trondheimsregionen (regionråd). Det regionale planstrategiarbeidet i Sør-Trøndelag gjennomføres altså som et interkommunalt plansamarbeid i regi av Trondheimsregionen. Prosjektlederen er ansatt ved byplankontoret i Trondheim kommune. Denne plasseringen sikrer god kommunikasjon med det byplanfaglige miljøet i Trondheim, og har også vært avgjørende for kontakten med KMD, ifølge en informant. Relasjonen til de øvrige kommunene i Trondheimsregionen ivaretas gjennom kontinuerlig arbeid med planen. Det avholdes blant annet seks regionrådsmøter årlig der et fast tema på dagorden er faglig innlegg fra prosjektlederen innrettet på å vise hvordan kommunepolitikere kan bidra til å nå målene de selv har satt for Trondheimsregionen. Gjennom bl.a. møter med kommunene og oppbygging av digital kartportal og statistikkbase, synes arbeidet å styrke kunnskapsgrunnlaget og øke kompetansen om interkommunal transport- og arealplanlegging blant politikere og administrasjon i regionrådets medlemskommuner. Det synes også viktig at det er en person som har ansvaret for å være pådriver og tenke helhetlig rundt dette. Samtidig er det nå i overgangen til en ny modell for bruken av midler fra Plansatsingsprogrammet, bekymring rundt hvordan arbeidet skal kunne fortsette uten finansiering via KMD. Det kan også være grunn til å spørre om fylkeskommunen i tilstrekkelig grad kan gjøre seg nytte av den kompetanseoppbyggingen som har skjedd gjennom IKAP, i og med at arbeidet synes å ha vært outsourcet fra organisasjonen.

I tillegg til IKAP, som omfatter flere elementer enn det som er nevnt ovenfor, har Sør-Trøndelag fylkeskommune støttet andre prosjekt knyttet til planlegging og utvikling av knutepunkt og strukturer for gåing, sykling og kollektivreiser i Trondheim og omegn. Jernbanestasjonsutvikling har vært en viktig satsing, og bl.a. har Melhus kommune fått støtte i den forbindelse. Stasjonsbyene Melhus, Malvik, Stjørdal og Trondheim – kan slik utlysningen for 2017 er utformet selv søke KMD om midler fra Plansatsingsprogrammet. Fylkeskommunen (v/IKAP) og Fylkesmannens «storbykontakt» (finansiert av samme KMD-program) har utviklet et godt samarbeid, og de har sendt felles initiativ til alle formannskapene i de fire kommunene for å få i stand byutviklingsavtale. Det er i skrivende stund usikkert om de har kapasitet nok til å få gjort dette innen søknadsfristen for 2017.

I Rogaland synes fylkeskommunen å være en viktig pådriver for regional storbyplanlegging i Stavangerregionen (Nord-Jæren: Sola, Randaberg, Sandnes og Stavanger). Dette mener en informant i stor grad henger sammen med at det i 2014 ble opprettet en egen stilling for å koordinere og sikre kapasitet til å drive med denne typen arbeid. Innledningsvis (i 2013), ble midlene imidlertid brukt til å støtte og følge opp pågående prosjekter i forbindelse med gjeldende regionalplan for Nord-Jæren, byvekstavtale, arbeid med kommuneplaner, og til andre aktiviteter fylkeskommunen var involvert i – som f.eks. regional næringsarealstrategi. Med et såpass høyt aktivitetsnivå ble behovet for en koordinator tydeliggjort. Det ble da opprettet en egen stilling som i større grad kunne brukes til koordinering og dialog med andre aktører i byutviklingsarbeidet.

I tillegg til denne stillingen, har fylkeskommunen i Rogaland brukt plansatsingsmidler til bl.a. å gi tilskudd til kommunale samarbeidsprosjekter på Nord-Jæren, innhenting av data og kunnskapsgrunnlag og kartlegging av boligpreferanser. En informant mener at midlene, særlig de kartleggingsarbeidene som har vært gjennomført, har bidratt til endret forståelse av byutviklingsprosesser, og medført et større fokus på sentrumsutvikling.

Fylkeskommunen har vært i tett dialog med fylkesmannen, og dette har resultert i et godt plansamarbeid mellom de fire kommunene på Nord-Jæren også. Dette er noe som de vil ta med seg videre i arbeidet med byutviklingsavtalene. Det ytres imidlertid en viss bekymring over at finansieringen av stillingene både hos fylkesmannen og fylkeskommunen opphører samtidig med at behovet for dem antakeligvis økes i forbindelse med byvekst-/byutviklingsavtalene. Informanten framhever at kompetansen blir værende hos fylkeskommunene, men kapasiteten til å drive denne typen utviklingsarbeid blir redusert. Rogaland er ikke alene om denne bekymringen, men her knyttes den i tillegg til at fylket opplever negativ økonomiske utvikling som trolig gjør det lite aktuelt å opprette nye stillinger.

Fylkeskommunene har således valgt ulike modeller for bruken av midlene fra Plansatsing mot store byer, hvordan samarbeidet med kommunene og storbyen er lagt opp varierer, det er også forskjellig hva slags koblinger det er til fylkesmannens satsinger på planlegging for bærekraftig boligbygging. De har likevel til felles at de alle tillegger midlene stor betydning for at de har kunnet drive med helhetlig planlegging på tvers av kommunegrensene.

3.5. Påkobling av forskning

Det fjerde hovedelementet i programmet er midler til forskning innen byrelaterte utfordringer via Norges forskningsråd (NFR). Fremstillingen her handler i stor grad om hvilken betydning MDs/KMDs satsing og tildeling av midler har hatt for NFR og andre aktørers arbeid med byrelatert forskning. Vi evaluerer ikke forskningsprosjekt, men gir en vurdering av eventuelle samspillseffekter mellom midler til forskning, tilskudd til fylkeskommuner og bykommuner, og driftsmidler til fylkesmenn.

By- og byrelatert forskning kan ifølge Vedeld, Bergsli, Millstein og Andersen (2015: 17) defineres «som et kunnskapsfelt som omhandler utviklingen av byer og byregioner» og «et felt som har 'byen' eller 'byregionen' som sitt sentrale forskningsobjekt». Vedeld m.fl. (2015: 18) identifiserer syv hovedområder for norsk by- og byrelatert forskning; Styring og planlegging, bymiljøet, klimaomstilling, lavenergisamfunnet, transport, sosial inkludering og velferd, og økonomisk utvikling. Vi legger en slik forståelse av forskningsfeltet til grunn for vår analyse.

3.5.1. Programmets betydning for NFR og by- og byrelatert forskning

NFR har siden 2013 mottatt 5 millioner kr per år knyttet til «Plansatsing mot store byer».⁸ Disse midlene har i perioden 2013–2015 vært plassert i forskningsprogrammet Miljø 2015, og i 2016 i forskningsprogrammet Miljøforsk og Byforskinitiativet, som ikke er et eget program, men et eget initiativ som så langt kun har hatt utlysningen i 2016. I 2017 ble midlene plassert i Miljøforsk.

Intervju og dokumentanalyse viser hvordan departement og NFR kommer frem til at forskningsmidlene i «Plansatsing mot store byer» bør brukes innen rammen av forskningsprogrammet Miljø 2015, og i første omgang på utlysningen i 2013. Vurderingen fra Planavdelingens side er at beløpene er for små til å opprette et eget byforskningsprogram, og at man kan oppnå samspillseffekter av å la midlene inngå i et etablert program. Ideelt sett kan man her få en mergevinst gjennom at byperspektiv kommer inn i et nytt program som også har andre midler til rådighet enn dem som følger med «Plansatsing mot store byer». På den annen side kan midlene slik forsvinne i helheten og departementet får mindre mulighet til direkte styring. Det er spesielt samspillseffektene som trekkes frem som argument for å legge forskningsmidlene inn i forskningsprogrammet Miljø 2015 og den konkrete utlysningen i 2013.

⁸ I 2013 gikk disse midlene fra Miljøverndepartementet (MD) og etter at planavdelingen ble flyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gikk midlene derfra.

I det første tildelingsbrevet etter at plansatsingen kom i gang gir Miljøverndepartementet følgende to føringer for resultatområde «Godt bymiljø»:

«Generell føring:

- Forskningsrådet skal bidra til kunnskap om i hvilken grad og på hvilken måte arealplanleggingen i byer og tettsteder best kan underbygge prinsipper om en bærekraftig byutvikling og infrastruktur, med spesiell fokus på lokalisering og utforming av offentlige og private virksomheter og i hvilken grad dette fører til redusert transportbehov, bedre luftkvalitet og klimavennlige løsninger, også med tanke på tilpasning til klimaendringer. Forskningsrådet skal i tillegg bidra til å øke kunnskapen om tiltak og virkemidler som er nødvendige for å nå målet om at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtrafikk, sykkel og gange.

Budsjettmessige føringer:

- Det er bevilget 5 mill. kr til byforskning i forbindelse med departementets plansatsing mot store byer. Midlene skal nyttes til kunnskapsproduksjon om bærekraftig byutvikling i de fire største byregionene innenfor planrettet boligutbygging, samordnete areal- og transportløsninger og bedre bykvalitet. Innretningen av forskningsinnsatsen forutsettes fastlagt i nært samarbeid med Miljøverndepartementet» (MD 2013c: 7–8).

NFR lyste ut forskningsmidler innen rammen av Miljø 2015 med søknadsfrist i mai 2013. Et av to prioriterte tema innenfor temaområdet «Samfunn» i denne utlysningen er «Planlegging og strategier for godt bymiljø», hvor det heter:

«Det ønskes forskning som skal belyse forutsetninger og muligheter for planlegging og strategier for en bærekraftig utvikling i de største byregionene. Prosjekter bør belyse ett eller flere av følgende temaer:

- Boligutbygging
- Samordnete areal- og transportløsninger
- Bedre bykvalitet» (NFR 2013).

Departementet gav ifølge en av våre informanter og Forskningsrådets departementsvise rapportering føringer og innspill til utlysningsteksten som så ble utformet av NFR i form av et eget deltema. Formuleringer fra tildelingsbrev finnes igjen i utlysningen, og det er naturlig å forstå den konkrete utformingen av deler av utlysningen som en direkte konsekvens av departementets føringer for forskningsmidler innen byrelaterte utfordringer via NFR.

Budsjettproposisjonen for KMD for 2015–2016 omtaler også hvordan forskningsmidler fra plansatsing inngår i Miljø 2015/Miljøforsk:

Fra 2013 ble det, som et ledd i det 5-årige byutviklingsprogrammet Plansatsing mot store byer (2013–2017), igangsatt en egen satsing på byforskning under Miljø 2015. Satsingen skal belyse forutsetninger og muligheter for planlegging og strategier som bidrar til en bærekraftig utvikling i de største byregionene, (...). Det pågår flere prosjekter som har fått midler i henhold til dette. Satsingen vil bli videreført under MILJØFORSK. Departementets bidrag var 6 mill. kroner i 2015 (KMD 2015–2016: 56).

Tildelingsbrevene viser videre at KMD også gir betydelige midler til forskning under NFR gjennom andre program som kan finansiere byrelatert forskning. Det gjelder blant annet Demos (tidligere Demosreg, som f.eks. fikk mellom 15,7 og 33,5 millioner kr i perioden 2014–2017), og Joint Programming Initiative Urbant Europe (JPI Urbant Europe) (som f.eks. fikk mellom 2,3 og 2,9 millioner kr i perioden 2014–2017). I tildelingsbrevet for 2015 kommer departementets ønske om at NFR legger til rette for byrelatert forskning i andre program til uttrykk på denne måten: «Vi ber om at Forskningsrådet i det videre arbeidet med byrettet forskning ser på mulige koblinger til DEMOS og JPI Urbant Europa» (KMD 2014b: 4). KMD ber også om at JPI «ses i sammenheng med byrettet forskning under DEMOS og Miljø 2015» (KMD 2014b: 5). Tilsvarende føring finnes i tildelingsbrev for 2016 (KMD 2016a: 4) og i budsjettproposisjoner (KMD 2015–2016: 57, 2016–2017: 66). Dette samsvarer også godt med den opprinnelige ambisjonen om å oppnå samspillseffekter og mergevinst gjennom at byrelatert forskning iverksettes innenfor ulike program.

En av våre informanter påpeker at forskningsmidlene fra «Plansatsing mot store byer» representerer små summer, men at de er godt forvaltet av NFR og har vært med på å stimulere til mer byforskning. En annen informant har en sammenfallende oppfatning. NFR-program med byrelatert innretning har lite finansiering, og det har vært lite midler til byrelatert forskning i Forskningsrådet. Midlene fra KMD som del av «Plansatsing mot store byer» har derfor vært viktig selv om det ikke er snakk om store beløp. Denne informanten ser en klar merverdi i form av at det er iverksatt mer byrelatert forskning enn KMD-tildelingen alene åpner for. Et eksempel er at ni ulike tematiske program bidro med midler til BYFORSK-utlysningen i 2016. Dette synes å bekrefte den ønskede samspillseffekten departementet så for seg. Dette kan likevel ikke forstås som en direkte effekt av plansatsingspengene alene, men mer som en forsterkning av en allerede pågående utvikling mot mer byrettet forskning. Vedeld m.fl. (2015:28–29) peker i sin gjennomgang av norsk byrelatert forskning også på et økt forskningsfokus på by og byregioner og at bypolitikk gis mer oppmerksomhet på alle nivå fra det lokale til internasjonale.

Forskningsmidlene fra Plansatsingen har ifølge en informant påvirket Forskningsrådets miljøforskning. Det kommer til uttrykk gjennom at Miljøforsk-

programmet, som erstattet Miljø 2015, er vesentlig tydeligere på byrelaterte problemstillinger enn sin forgjenger. Ved å kanalisere midlene gjennom Miljø 2015, og ikke i et program som DEMOS/DEMOSREG, som har større fokus på sosiale forhold, bidrar plansatsingsmidlene til å gi større fokus på planlegging, styring, miljø og bærekraft i byrelatert forskning. Som Vedeld m.fl. (2015: 19) sin gjennomgang av norsk by- og byrelatert forskning viser er det ikke gitt at forskningen fokuserer på akkurat disse områdene.

Midlene fra KMD har ifølge en informant også hatt betydning for det generelle arbeidet med byrelatert forskning i NFR. Midler til slik forskning har vært spredt på mange ulike NFR-program (se også Vedeld m.fl. 2015). NFR har jobbet med å koordinere disse ulike kildene, og et talende eksempel på det er at til BYFORSK-utlysningen i 2016 var det hele ni ulike NFR-program som bidro med finansiering, herunder også Miljøprogrammet vha plansatsingsmidler. BYFORSK er ikke et eget program, men «et tidsbegrenset initiativ fra Forskningsrådet» (NFR 2016a) som foreløpig bare har hatt en utlysning. Plansatsingsmidlene og deres fokus på planlegging og styring for byer kan slik ha bidratt til denne utlysningen og koordineringsarbeidet generelt. Ifølge Vedeld m.fl. (2015: 15) ønsker NFR mer byrelatert forskning, og slik forskning har fått mer midler de siste årene (Vedeld m.fl. 2015: 72).

I intervju med representanter for byene og fylkeskommunene er inntrykket at disse i liten grad kjenner til byrelatert forskning i Forskningsrådet. To av forskningsprosjektene som er finansiert av Miljø 2015 er blitt presentert på storbyenes nettverksmøte (i november 2016). Utover dette ser det ut for å være begrenset kunnskap om hva som skjer innen byforskningen. I et annet intervju kommer det imidlertid frem at disse brukerne viser stor interesse for byrelatert forskning. På en konferanse arrangert av Forskningsrådet ifm lanseringen av BYFORSK-initiativet var det mange deltakere fra byer og fylkeskommuner.

3.5.2. Styring og forholdet mellom departement og NFR

NFR rapporterer gjennom sin årsrapport spesifikt til hvert enkelt departement. NFR og KMD har årlige styringsmøter om forskning og jevn dialog der plansatsingen inngår. I Forskningsrådets departementsvise rapportering for 2013 er «plansatsing mot store byer» nevnt i kapitlet om KMD;

Resultatområdet mottok i 2013 en total bevilgning fra MD til Miljø 2015 på 5 mill. kroner i forbindelse med departementets plansatsing mot store byer. Dette er første gang Miljø 2015 har fått dedikerte midler til byforskning.

Utlysningen om Planlegging og strategier for godt bymiljø ble utformet i dialog med MD.

Hensikten er å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for bærekraftig byutvikling. Tre byprosjekter er innvilget for oppstart i 2014. I tillegg startes et fjerde prosjekt om bruken av miljøkunnskap i lokalforvaltninger som har det nasjonale utviklingsprogrammet Framtidens byer som ett av flere casestudier (NFR 2014: 219).

I Forskningsrådets departementsvis rapportering for 2014 er «plansatsing mot store byer» nevnt to ganger;

Resultatområdet mottok i 2013 en total bevilgning fra KLD til Miljø 2015 på 5 mill. kroner i forbindelse med departementets plansatsing mot store byer. Dette var første år Miljø 2015 har fått dedikerte midler til byforskning. For 2014 er det ingen tildeling fra KLD på området fordi planleggingsansvaret er flyttet fra KLD til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Utlysningen Planlegging og strategier for godt bymiljø i 2013 ble utformet i dialog med KLD. Hensikten var å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for bærekraftig byutvikling. Tre byprosjekter startet opp i 2014. I tillegg startet et prosjekt om bruken av miljøkunnskap i lokalforvaltninger som har det nasjonale utviklingsprogrammet Framtidens byer som ett av flere casestudier (NFR 2015: 162).

Bevilgningen på 6 mill. kroner til Miljø 2015 gikk hovedsakelig til byforskning i forbindelse med plansatsing mot store byer. Utlysningen «Planlegging og strategier for godt bymiljø» ble utformet i dialog med departementet. Hensikten er å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for bærekraftig byutvikling. Prosjektene startet opp i 2014 og omhandler bl.a. hvordan lokalisering av boligområder og nærområdets egenskaper påvirker reisevaner, klimagassutslipp fra motorisert ferdsel, fysisk aktivitet og noen helseparametere i norske urbane strøk. Videre forskes det på urbaniseringsbegrepet og bruken av kunnskap i planlegging for bærekraftige byer. Det er også etablert et prosjekt om hvordan bruk av gravlunder som grøntområde, og synet på disse, er i endring i en situasjon med sterkt fortetningspress samtidig som samfunnet blir mer flerkulturelt og multireligiøst. Det er også satt i gang forskning på bruken av miljøkunnskap i lokalforvaltninger som har Framtidens byer som ett av flere casestudier (NFR 2015: 221).

I Forskningsrådets departementsvis rapportering for 2015 er ikke Plansatsing nevnt eksplisitt, men byrettet forskning omtales slik;

Departementet har bedt Forskningsrådet i arbeidet med byrettet forskning se på mulige koblinger fra MILJØFORSK til DEMOS og JPI Urbant. MILJØFORSK tilrettelegger for og stimulerer til internasjonalt forskningssamarbeid, deriblant JPI Urbant Europa, og programmet vil gjennom egne utlysninger komplementere eksisterende kunnskap om urban utvikling med ny forvaltningsrelevant forskning. MILJØFORSK og DEMOS er sterkt involvert i Forskningsrådets tverrgående bysatsing. Aktiviteter som konferanse tidlig i 2016 og planlagt nasjonal fellesutlysning i løpet av samme år bidrar til samordning nasjonalt så vel som mellom nasjonale arenaer og JPI-en (NFR 2016b: 185).

Foruten å si hva midlene er brukt til, herunder korte beskrivelser av iverksatte forskningsprosjekt, viser disse utdragene hvordan NFR har forholdt seg til departementets ønske om å se byrelatert forskning mer i sammenheng. En av våre informanter beskriver det slik at KMD ikke er spesielt kravstore mht rapportering og at tildelingsbrev har relativt generelle føringer. Informanten ser ikke spesielle forskjeller i styring mellom MD og KMD. Dialogen er gjerne begrenset til noen få enkeltpersoner, som møtes jevnlig, men rapportering skjer hovedsakelig skriftlig. Det kan også være noe mer uformell kontakt i forbindelse med møter knyttet til ulike forskningsprogram og konferanser.

3.5.3. Plansatsingen og forskning

Basert på dokumentanalyser og intervju vi har gjort om byforskning, ser det ut som om «Plansatsing mot store byer» har hatt betydning for byrelatert forskning på flere måter. Gitt det økte fokuset på byrelatert forskning kan midlene ha bidratt til *merverdi og samspillseffekter*, selv om dette ikke kan sies å være en direkte effekt av plansatsingsmidlene alene. Ved å plassere midlene i Miljø 2015 bidro midlene til å påvirke *formen på forskning* gjennom mer fokus på urbane problemstillinger, planlegging, styring, miljø og bærekraft i byrelatert forskning. Plansatsingspengene kan også ha bidratt til Forskningsrådets arbeid med å *koordinere den byrelaterte forskningen* som (fremdeles) finner sted i en rekke ulike program, og slik til et *større fokus på byrelatert forskning*. Det vil være å trekke det for langt å hevde at midlene til forskning gjennom plansatsingen i seg selv har utløst andre forskningsmidler, men midlene har vært med på å øke oppmerksomheten rundt slik forskning. BYFORSK-utlysningen i 2016 er et interessant eksempel på at mange og ulike NFR-program går sammen om en utlysning for å fremskaffe «ny innsikt og nye løsninger som bidrar til attraktive, bærekraftige og økonomisk levedyktige byområder» (NFR 2016a). Kontakten og styringen fra departementets side ser ikke ut til å innebære sterke føringer, men departementet var spesielt aktive i forarbeidet til Miljø 2015-utlysningen i 2013 da «Plansatsing mot store byer» nettopp var kommet i gang.

4 Forvaltningen av programmet

Det er departementet (MD/KMD) som forvalter dette programmet. Selv om det er mange andre organ (kommuner, fylkeskommuner, Fylkesmannen og Forskningsrådet) som iverksetter tiltak og forvalter penger de får tildelt, så vil vi i dette kapitlet ta utgangspunkt i forvaltningen av programmet på programnivå. Dermed er det departementet (MD/KMD) som er utgangspunktet i denne drøftingen.

4.1. Bredere oppgaver til MD i første driftsår

Programmet ble initiert i MD. Formål og utformingen av programmet var lagt der. Politisk ledelse var koblet tett til initieringen og utformingen av programmet. I første virkeåret for programmet (i 2013) var det lagt opp til mye utadrettet aktivitet og oppgaver som MD gjennomførte. I kapittel 3.1 listes det opp en rekke oppgaver som ble fulgt opp direkte av Miljøverndepartementet, slik som utarbeiding av statlige planretningslinjer (SPR) (2014), gjennomgang av innsigelsesinstituttet i plan- og bygningsloven, oppfølging av Faglig råd som kom med midtveisrapport våren 2013 og sluttrapport høsten 2013, utarbeiding av «Byvisjonen», forberedelse og gjennomføring av bybesøk. Fylkesmennene, fylkeskommunene og Forskningsrådet ble koblet til programmet mer gradvis utover året. MD hadde dialog med storbyene for å få fremmet søknader til aktuelle prosjekt og byene fikk sine midler først i desember. Så det tok nærmere et år å få koblet på byene i prosjektet. For det første er det alltid tidkrevende å starte opp nye satsinger, i særdeleshet når det er mange aktører som skal involveres, slik det er i dette programmet. For det andre er det grunn til å tro at ny politisk ledelse og planene om å flytte planavdelingen til KMD kan ha spilt inn på at dette tok så lang tid. I omtalen av programmet f.eks. i Statsbudsjettet for 2013 kommer det ikke fram at det skal være så vidt omfattende administrative og utadrettede oppgaver, men der nevnes nettopp satsingen på storbyer, fylkeskommuner og forskning. I 2013 var det også stortingsvalg, og det medfører mye utadrettet aktivitet for politikerne og det vil også påvirke oppgavene departementene arbeider med.

Det første driftsåret av programmet hadde dermed et bredere innhold enn hva en har sett i årene etterpå, der virkemidlene har vært å bevilge penger til storbyer, fylkeskommuner, Fylkesmenn og Forskningsrådet, og tiltakene gjennomføres av andre forvaltningsorgan, samt å drifte to nettverk. Programmet hadde ansvar for gjennomføringen av flere oppgaver det første året enn hva som har vært tilfellet seinere. Fra 2014 har planavdelingens arbeid primært vært rettet inn på å få andre

forvaltningsorgan til å gjennomføre tiltak, gjennom å organisere og forvalte midler som fordeles videre og gjennom å drifte to nettverk.

4.2. Koordinator og nytt departement

Da programmet ble initiert i MD deltok en rekke personer i planavdelingen i utformingen av programmet. Det var ikke utpekt noen prosjektleder, og flere i embetsverket i Planavdelingen arbeidet med ulike deler av programmet, slik at noen fulgte opp byene, andre fulgte opp fylkeskommunene, Forskningsrådet og fylkesmennene, alt etter deres fagansvar. Etter hvert har en person fått i oppgave å være koordinator for programmet, og det er en hovedoppgave for denne personen.

Da Planavdelingen ble overført fra Miljøverndepartementet (MD) til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) fulgte dette programmet med. Det var samme seksjon og de samme personene som fulgte opp programmet. Flyttingen medførte at programmet ble lagt til et nytt departement og etter valget i 2013 ble det ny regjering og nye politikere. Eventuelle endringer vil både kunne tilskrives et annet departement og ny politikk fra en ny regjering.

Arbeidsformen og forvaltningen av programmet ble ikke endret umiddelbart selv om planavdelingen ble flyttet. Personene som følger opp programmet er fortsatt de samme. De fire hovedsøylene (storbyene, fylkeskommunene, fylkesmennene og forskning) samt drift av to nettverk er de samme. Men som gjennomgangen i 3.2. viser har det skjedd noen mer gradvise endringer rundt tema og at rapporteringskravene er blitt innskjerpet.

Informantene våre fra storbyene, fylkeskommunen og fylkesmannsembetene sier de knapt har merket overgangen fra MD til KMD, i og med at det er de samme personene som forvalter programmet. Det må også understrekes at programmet knapt var startet opp mens det lå i MD. Noen har imidlertid påpekt at de rent generelt synes det er mer naturlig at ordningen og hele planavdelingen hører hjemme KMD, slik at de som har ansvaret for Plan- og bygningsloven sitter i samme departement. Samtidig etterlyser en informant fra en fylkesmann mer samordning mellom ulike avdelinger i departementet.

En stor endring er på gang fra 2017 (jfr. kapittel 3.2.4). Disse endringene framkommer i statsbudsjettet og er nærmere konkretisert i utlysningen. Dette er ikke inkludert i denne evalueringen (jfr. kapittel 2).

4.3. Informasjon og rapportering

Dette programmet er relativt avgrenset, til fire storbyer, tre fylkeskommuner, fire fylkesmenn og Forskningsrådet. Informasjon sendes ifølge informanter direkte til kontaktpersoner i disse forvaltningsorganene, fordi Planavdelingen vil sikre at informasjonen når de aktuelle personene. Et par informanter påpekte nettopp dette, at informasjonen ble sendt direkte til kontaktpersonene og ikke nødvendigvis gikk tjenestevei, og mente at en bred utsending var unødvendig og kunne bidra til uklare ansvarsforhold. Imidlertid er dette synspunktet ikke kommet fram fra andre informanter.

Da det fra 2017 ble åpnet opp for at omlandskommuner til storbyene kan søke støtte til dette programmet, fikk også disse kommunene tilsendt e-post fra KMD om at de er kommet inn under denne ordningen, med orientering om utlysningen.

Det er gått ut brev til de tre *fylkeskommunene* allerede før sommeren (både i 2013, 2014, 2015 og 2016) om at de er tildelt midler til regional planlegging for inneværende år. Det ble henvist til årsrapporteringene fylkeskommunene hadde levert. Det har vært en forståelse om at fylkeskommunene skulle tildeles 2 mill. kroner per år til regionale planer innenfor bolig, areal og transport i en fireårsperiode (fra 2013–2016). Det har derfor vært en forutsigbarhet i denne støtten til fylkeskommunene. For 2017 er dette endret (jfr. kapittel 3.2.4) – noe som har skapt en usikkerhet for hvordan arbeidet skal kunne fortsette.

Storbyene derimot må årlig søke om støtte, og MD/KMD behandler disse søknadene. I 2013 var det ingen separat utlysning av midlene, men MD kontaktet storbyene og oppfordret de til å søke om støtte til gitte prosjekt. Fra 2014 har det vært utlysninger av disse midlene der formål og kriterier for tildelingen framgår. Dette orienteres storbyene om direkte. Storbyene har utarbeidet søknader i dialog med KMD. Søknad gjennom dialog oppleves som effektiv og nyttig av våre informanter; de opplever at KMD har vært lydhøre overfor storbyplanleggerens ideer og ønsker, samtidig som kommunene har fått en god pekepinn på hvilke prosjekter som kan få støtte, slik at de unngår å bruke tid på søknader som ligger utenfor det departementet vil støtte. Møtene har vært preget av gjensidig læring, og er trolig en medvirkende årsak til at «Plansatsingen mot storbyer» i stor grad oppfattes som et program som har truffet aktuelle plan- og utviklingsoppgaver i byene som hånd-i-hanske.

Vi har ikke forstått at utlysningen av midlene skyldes til bytte til KMD, men heller var et ønske fra Planavdelingen om sterkere formalisering av søknadsrunden. En informant forteller at det er kommet inn søknader hvert år, fra alle byene, og at det også for byene er en forståelse av støttenivået. Noen søknader er avslått, og andre

har fått tildelt mindre støttebeløp enn de søkte om, og noen søknader er innvilget i sin helhet. Trondheim har etterhvert samordnet sine søknader og sendt en felles søknad, Oslo har sendt en felles søknad og foretatt en prioritering av de tiltakene.

Når det bare kan gis støtte for ett år av gangen, kan det påvirke hva slags prosjekt det kan søkes støtte til. Større og mer langsiktige utviklingsprosjekt lar seg ikke så enkelt finansiere. Samtidig krever flere av målsettingene i programmet langsiktighet; for eksempel er det vanskelig å få til helhetlig planlegging hvis prosjektene må splittes for mye opp i delprosjekter der en ikke vet om alle delene kommer til å få finansiering. Det kan også være krevende å få inn i nye samarbeidskonstellasjoner og få til nye arbeidsmetoder når tidshorizonten er kort. Men det er flere eksempler på at det er gitt støtte til større prosjekt og samme prosjekt over flere år, f.eks. «Knutepunktsfortetting – urbane boområder med god kvalitet» i Bergen og «Oppfølgingen av regional plan» i Oslo (og Akershus) og CID i Stavanger. Departementet har også informert byene, både i tildelingsbrevene og i dialog rundt enkeltsøknader, at det vil være mulighet til å søke om støtte til et bestemt prosjekt også påfølgende år. Likevel er dette påpekt som en usikkerhet fra flere av informantene.

Fylkeskommunene og storbyene skal rapportere bruken av midlene gjennom egne rapporteringer. Det er ikke utarbeidet særskilte kriterier for denne rapporteringen. De årlige rapporteringene som fylkeskommunene gjør, virker for å være lite omfattende. Det er økonomisk rapportering på et overordnet nivå; altså hvordan pengene er brukt, og en kort rapportering om det faglige innholdet.

Det er ulike syn på hvor omfattende rapporteringskravene for storbyene er. Noen ser ut for å rapportere mer kortfattet og overordnet mens prosjektene pågår. Samtidig vurderer KMD de rapportene de får, og en informant forteller at det er eksempler på at KMD har bedt om mer utfyllende rapportering. I tillegg til årsrapporteringene skal prosjekt som går over flere år også sluttrapporteres. En informant påpeker at de bruker uforholdsmessig mye tid på rapportering, og etterlyser rutiner for at dette skal kunne skje på en enklere måte. En annen informant understreker at det er to typer rapportering. Den ene er å beskrive hva som er gjort i prosjektet og hvilke resultat en har fått. Dette kan være egnet til læring. Den andre delen av rapporteringen er å prøve å få prosjektsøknad til å stemme med hva som er brukt. Med mange parter, og mange delprosjekter, blir dette komplisert – særlig fordi 50 % egenandel, som kan være satt sammen av bidrag fra ulike aktører, også skal redegjøres for.

I mange av tiltakene fylkeskommunene og byene skal gjennomføre skjer det *forsinkelser* av ulik art. Fra KMD er det utvist stor fleksibilitet når det gjelder muligheten til å overføre midlene til neste år. Dette er fra flere informanter i byene

og fylkeskommunene påpekt som en styrke. Det har vært enkelt å få overføre midlene selv om gjennomføringen er blitt forsinket. Det har dermed ikke vært nødvendig å «bruke opp» pengene for å unngå at de «trekkes tilbake» slik det ofte er i offentlige budsjett. I mange tilfeller kan det føre til at prosjektene faktisk gjennomføres, bare forsinket. F.eks. fortalte en informant at deler av en regional planprosess nærmest måtte gjentas etter at det kom nye politikere inn etter et valg. Det var tidkrevende, men nødvendig å på nytt få politisk forankring for å kunne gå videre i planprosessen. Ettersom valgperiodene til Stortinget og kommunestyret /fylkestinget ikke er samkjørte vil det oppstå slike tidsmessige forskyvninger. KMD viser forståelse for at planlegging tar tid og det er langsiktig arbeid. Planavdelingen har vært mer opptatt av at det blir gode resultat framfor at opprinnelig tidsplanen overholdes. Samtidig kan forsinkelser også være uttrykk for at prosjektet er uklart og svakt planlagt. Da vil ikke en utsettelse nødvendigvis være tilstrekkelig til å få det «på stell», men en måte å utsette problemer, framfor å gripe fatt i en mer varig løsning. Da kan både prosjekt og pengene «flyte ut i sanden». Særlig i de prosjektene det har vært forsinkelser vil det være viktig å sikre grundig rapportering på midlene for å sikre at pengene brukes til de formål de skal. Imidlertid skal det understrekes at alle våre informanter fra byene og fylkeskommunene er fornøyd med at det har vært såpass lett å få utsatt tidsfrist og overføre penger til neste år. Tingen for når søknadene er bevilget, de fleste årene seint på høsten, medfører at det er lite som vil kunne gjennomføres i budsjettåret. Noen har påpekt at det problematiske med dette er at det ikke sammenfaller med hvordan kommunene planlegger sitt år. Arbeidsåret 2017 planlegges i desember 2016, og da er det vanskelig å søke om midler for 2017 i juni, og kanskje få dem i september, og påbegynne arbeidet i 2018.

Fylkesmennene og Forskningsrådet får orienteringer og føringer gitt gjennom de årlige tildelingsbrevene fra departementene (MD/KMD). Fylkesmennene og NFR rapporterer gjennom sine faste årlige rapporteringer om bruken av disse pengene. Denne rapporteringen er kortfattet og på overordnet nivå. Fylkesmennene lager også en sluttrapportering for disse pengene. Her benyttes de ordinære styringskanalene departementene bruker overfor andre statlige organ. Det ser ut til å fungere, både ut fra hva informanter i forskningsrådet, hos fylkesmennene og i departementet uttrykker. I tillegg har departementene styringsmøter med både fylkesmennene og Forskningsrådet, og også slike møter brukes til å følge opp og formidle styringssignal.

I tillegg til den skriftlige informasjonen og rapporteringen har MD/KMD koordinert et *nettverk*. Ett nettverk for storbyene og ett for regionalt nivå, der både Fylkesmennene og fylkeskommunene er invitert inn. Gjennom disse nettverkene utveksles mye informasjon og det er dialog og KMD får oversikt over status i de ulike prosjektene og det foregår læring mellom partene (se mer om nettverkene i kap. 6.4). Våre

informanter både fra storbyene, fylkeskommunene, fylkesmennene og departementet påpeker at disse nettverkene er svært nyttig.

5 Case fra storbyene

Fra hver av byene er det valgt ut en case, til sammen fire stykker, for å kunne gå mer i dybden på hvordan byene har arbeidet og hva slags utfordringer de har støtt på, for derigjennom å kunne forstå bedre hvordan programmet «Plansatsing mot store byer» virker. I utvelgelsen er det lagt vekt på at det skal være interessante case som har overføringsverdi til andre, videre at casene skal være forskjellige (forskjellighet), der de belyser ulike tema eller metoder. Et annet poeng er å få dekket betydelige deler av midlene som er brukt, derfor er store tiltak vektlagt, gjerne også der det er tildelt støtte over flere år.

5.1. Casen «Utviklingsoppgaver i regional plan for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging» i Oslo

Den casen som er valgt ut fra Oslo er «Utviklingsoppgaver i regional plan for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging». Dette tiltaket fikk tildelt midler i 2015 (2,7 mill. kr) og 2016 (2,1 mill. kr) og er en del av gjennomføringen av den felles regionale planen mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Det er Oslo kommune som søker midler, og som også skal rapportere til KMD. Imidlertid samarbeider Akershus fylkeskommune tett med Oslo kommune om gjennomføringen av tiltaket (og planen).

Etter pålegg fra Stortinget utarbeidet Oslo og Akershus en «Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus», vedtatt i desember 2015 av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. I 2014 ble det tildelt 1 mill. kroner fra den statlige plansatsingen for store byer for å ferdigstille arbeidet med planen. I tillegg til tiltaket «Utviklingsoppgaver i regional plan», det er et tiltak som er en del av iverksettingen av denne felles regionale planen.

Oslo kommune har fått støtte til flere ulike tiltak, og blant de fire storbyene har Oslo samlet sett fått mest midler (15,5 mill. kroner) fra 2013–2016.

Tiltaket «Utviklingsoppgaver i regional plan for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging» er delt inn i fire delprosjekt:

- Metodeutvikling for langsiktig grønn grense

Den regionale planen vil gjennom sine føringer og innføring av nye begrep og dokumentasjonskrav, føre til et stort avklaringsbehov og økt planinnsats i kommunene i Akershus. Det må utarbeides et grunnlag for en felles forståelse for hva som ligger i begrep og oppfølgingskrav. Resultatet skal være den grønne grensen som skal bidra til kompakt byutvikling.

- Regionale næringsområder

Den regionale planen peker på et antall eksisterende næringsområder for logistikkvirksomheter som bør videreutvikles for å betjene byens behov for lager og nærddistribusjon/varelevering. Bedre utnyttelse av eksisterende arealer prioriteres. Hensikten er å kartlegge potensialet for bedre utnytting og videreutvikling av identifiserte regionale næringsområder, vurdere behovet for nye områder og lokalisering av disse.

- Utvikling av metodikk for å måle oppfølging av regional plan

Det skal utvikles et felles system for å måle om utviklingen i regionen er i tråd med den regionale planen. Dette systemet skal koordineres med etablerte indikatorstyringssystem og ta utgangspunkt i tilgjengelige data.

- Samarbeid om strategisk areal- og transportplanlegging i bybåndet

Det tettbygde området i Oslo tettsted som strekker seg gjennom kommunene Asker, Bærum, Oslo, Ski, Oppedgård, Lørenskog, Skedsmo og Rælingen kalles «bybåndet». Flere steder i den regionale planen omtales de spesielle utfordringene bybåndet har. Viktige tema for samarbeidet er senterstruktur, langsiktig grønn grense for prioriterte vekstområder, utviklingsområder, gode sammenhenger for fotgjengere og syklister, blågrønne strukturer, kollektivforbindelser og transportinfrastruktur.

Akershus fylkeskommune har ansvaret for gjennomføringen av de to første delprosjektene på lista, mens Oslo har ansvar for de to siste. I tillegg samarbeid Oslo kommune også med kommuner i Akershus, f.eks. de kommunene som utgjør bybåndet.

Utarbeidelsen av selve planen, felles regional plan for bolig-, areal og transport mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har vært nybrottsarbeid. Etter at planen ble vedtatt ble det felles plansekretariatet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, som hadde ansvar for å utarbeide planen, lagt ned. En informant forklarte at det var politisk bestemt at plansekretariatet ikke skulle videreføres. Det oppsto et vakuum etter at planen ble vedtatt og plansekretariatet ble lagt ned, om hvordan arbeidet med regional plan skulle følges opp videre. I

august/september 2016 ble det undertegnet en avtale mellom Akershus fylkeskommune og Oslo kommune om samarbeidet for å gjennomføre regional plan for areal og transport. Det har tatt tid å komme i gang med en ny organisering av gjennomføringen av planen.

En informant sier at det har vært krevende å mobilisere nok ressurser til gjennomføringen av den regionale planen, som en del av det ordinære arbeidet. For Oslo kommune gikk overgangen fra vedtatt plan til iverksetting av planen av flere grunner trådt. Det har tatt uforutsett lang tid å få rekruttert nye kvalifiserte personer som kunne følge opp dette arbeidet, og flere uheldige omstendigheter har gitt bemanningsutfordringer. Imidlertid, påpeker en informant, er mye kommet på plass i løpet av sommeren 2017, så det forventes større kapasitet å følge opp arbeidet framover. Arbeidet med de to delprosjektene som Oslo kommune har ansvar for fikk en forsinket start og kom for alvor i gang i starten av 2017. Midlene ble bevilget i 2015 og 2016. Pengene fra KMD er overførbare så den delen av det finansielle lar seg løse. I følge en informant er prosjektet om måleindikatorer i gang (våren 2017). Det skal utvikles et felles sett med arealdata som skal plottes inn i kart. Dette skal følges opp slik at en kan følge med om veksten faktisk kommer der den er ønsket. En informant forteller at også prosjektet om samarbeid om strategisk areal- og transportplanlegging i bybåndet har vært forsinket. Dels skyldes det de omtalte bemanningsutfordringene, men det skyldes også at Oslos rolle som prosjektleder overfor de sju Akershuskommunene som utgjør bybåndet er uvant, og en ny måte å arbeide på. Det har fra Oslo sin side vært behov for å vise politisk forsiktighet slik at ikke de samarbeidende kommunene opplever det som om Oslo trækker i deres bed. Det har vært viktig å få på plass en god dialog med disse kommunene. Ulik størrelse gjør at det er en asymmetri mellom Oslo og kommunene rundt. Imidlertid er mange av utfordringene og tilnærmingene som Oslo har arbeidet med over flere år svært gjenkjennelig for mange av disse kommunene. Gjennom delprosjektene skal det utarbeides felles strategi og tilnærming for infrastruktur, og ikke noe ny plan. Gjennomføringen gir Oslo en ny posisjon overfor bybåndskommunene. Dette er nytt for Oslo og slik sett pågår det nybrottsarbeid.

Det har ikke vært noe krav fra KMD om at byene skulle koordinere sine søknader, men Oslo er bedt om å sende sine årlige søknader samlet til KMD. Byrådsavdelingen for byutvikling har koordinert og sendt inn en felles søknad, der de også prioriterer de ulike søknadene. Oslo kommune har søkt støtte til flere tiltak fra og med 2014, noen av disse tiltakene er støttet, helt eller delvis, mens andre søknader er avvist.

En informant fra Oslo kommune påpeker at de aldri ville ha kommet dit de er i dag med gjennomføringen av den regionale planen uten disse pengene fra departementet. Disse statlige midlene gir også den regionale planen for areal og

transport en større tyngde. Nå kan det vises til at planen følges opp og planen blir et styringsredskap. Denne informanten bekrefter at både administrasjonen og politikere mener dette er viktig, men det tar tid. Informanten påpeker at staten stilte krav om en regional plan, regionen påtok seg ansvaret med å utarbeide den, og da ble staten koblet litt ut. Nå bidrar staten igjen med finansiering av gjennomføringen. Denne informanten fra Oslo peker på at nettverkene mellom Oslo kommune og Akershus er viktig. Det arbeidet som skjer mellom Oslo, Akershus-kommunene og Akershus fylkeskommune er viktig og det vil også være viktig for arbeidet med byutviklingsavtalene som pågår.

Denne informanten mener at også nettverket mellom storbyene er viktig. Dagsorden på nettverksamlingene har vært konkret. Byene får penger og skal vise resultater. I disse nettverksmøtene fortelles mer enn solskinnshistorier. Alle byene har noe å lære så nettverksmøtene er viktige læringsarenaer og det er viktig at flere deltar. En informant peker på at storbynettverket sikkert også er inspirerende for KMD. De kan be om mer fra byene, men gjør det sjeldent.

Som fylkeskommune har Akershus bred erfaring med regionalt samarbeid og arbeider løpende med regional planlegging. By- og tettstedsutvikling er et viktig område og Akershus fylkeskommune har to hele stillinger som arbeider med det. De to delprosjektene under dette tiltaket som Akershus fylkeskommune har ansvar for å følge opp er kommet godt i gang og det er egne prosjektledere (som del av stillinger) som arbeider med oppfølgingen. Prosjektet om godslogistikk er plassert i samferdselsavdelingen. Noen av disse temaene følges opp og er allerede innbakt i Nasjonal transportplan (NTP), og slik sett kommet over i en ny fase der også staten er inne og følger opp. Terminalområdet for godshåndtering og logistikk og næringsarealer er tema det jobbes med.

I prosjektet om «Grønn grense» forteller en informant at det er arrangert et stort seminar med alle kommunene der det drøftes hvordan kommunene kan følge dette opp. Det er definert tre til fire «korridorer» i Akershus for grønn grense. Det skal utarbeides veiledningsmateriell som kommunene kan bruke i sine kommuneplanarbeid. Blant kommunene i Akershus er det stor variasjon i hvor mye erfaring de har med byutvikling. Noen kommuner har over lang tid arbeidet mye med byutvikling, fortetting og vekstgrenser mot sentrum, andre kommuner har jobbet noe med disse spørsmålene mens andre igjen er kommet svært kort og har liten erfaring med den slags arbeid. Derfor er møtepunkt der kommunene samles svært viktig for læring og erfaringsutveksling.

Gjennomføringen av begge disse to delprosjektene som Akershus fylkeskommune har ansvar for er plassert i den ordinære organisasjonen og er en del av den løpende driften.

Akershus fylkeskommune er gjennom dette tiltaket og samarbeidet med Oslo kommune involvert i Plansatsing mot store byer, og er dermed involvert via Oslo kommune. Oslo kommune er prosjekteier og tok kontakt med Akershus fylkeskommune og de utarbeidet søknaden sammen. Fylkeskommunene har ansvar for regional utvikling og er utviklingsaktør og har etter plan- og bygningsloven ansvar for regional planlegging. De gir veiledning til kommuner og bidrar med metodikk i kommunenes planlegging. Fylkeskommunene har dermed erfaring med regionalt plansamarbeid og veiledning overfor kommunene. En informant fra Akershus fylkeskommune understreker at fylkeskommunens erfaringer og oppgaver er ganske forskjellig fra Oslo kommunes oppgaver og erfaring med hensyn til regionalt plansamarbeid. Det er to ulike forvaltningsorgan med ulike oppgaver og ulike politiske system, Oslo kommune med parlamentarisme og Akershus fylkeskommune med formannskapsmodell. Alt dette gjør ikke nødvendigvis samarbeidet lett. Denne informanten påpeker at programmet har hatt en uvanlig organisering og opplever det merkelig at ikke fylkeskommunen kan søke midler på selvstendig grunnlag. Det blir litt slik at vi sitter og venter på at Oslo skal komme i gang. Samtidig påpeker denne informanten at dette prosjektet og pengene bidrar til å opprettholde samarbeidet mellom Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, og slik bidrar det til å følge opp regionplanen og styrker gjennomføringen av planen. Ansvarsfordelingen og den økonomiske fordelingen ble tidlig avklart mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. En informant mener at Akershus er kommet lengre med sine to delprosjekter enn Oslo er kommet med sine. Videre mener denne informanten at fylkeskommunen nok uansett ville ha satt i gang arbeidet med dette, ettersom det er en del av den felles planen, men at det neppe da ville blitt gjort i samarbeid med Oslo kommune. Fellestiltaket med støtte fra KMD gjør i seg selv at Oslo og Akershus samarbeider tettere, og det er bra. Det er god dialog mellom Akershus Fylkeskommune og Oslo kommune om tiltaket. Samarbeidet bidrar til at de blir bedre kjent med hverandre og det blir enklere å utveksle data, kunnskap og utredninger. En informant fra Akershus fylkeskommune peker på at Oslo kommune er veldig gode på planlegging og at det er en viktig inspirasjon for Akershuskommunene å høre hvordan Oslo jobber. At staten bidrar med penger til oppfølging av den regionale planen bidrar til større påtrykk på planen. Denne informanten sier at fylkeskommunen nok ikke ville ha greid så mye om det ikke hadde vært for denne støtten. Alt blir så mye lettere så lenge det er midler. Tenkingen i programmet er ikke ny, vi har jobbet og tenkt slik i 10–20 år allerede. Målene i programmet treffer utfordringene kommunene står overfor godt. Men en informant understreker at for Akershus fylkeskommune er det

art at ikke fylkeskommunen har fått hovedansvar ettersom den er utviklingsaktør. Akershus fylkeskommune er involvert i programmet gjennom Oslo kommune. Akershus fylkeskommune er på linje med de tre fylkeskommunene som har fått direkte støtte i programmet invitert inn i det regionale nettverket i programmet der også fylkesmennene i de fire fylkene er invitert med.

5.2. Casen «Knutepunktsfortetting – urbane områder med god kvalitet» i Bergen

Casen fra Bergen omhandler «Knutepunktsfortetting – urbane områder med god kvalitet». Dette tiltaket fikk støtte i 2013 (1,5 mill kr), 2014 (2,5 mill kr) og 2015 (1,1 mill kr), totalt utgjør dette 5,1 mill kr. i støtte fra departementet, først fra MD og fra 2014 fra KMD. Bergen kommune har også fått støtte til flere andre prosjekt. Totalt har Bergen fått tildelt ca 11 mill. kr i denne satsingen, fra 2013–2016. Bergen har ikke hatt noen samordnet organisering av prosjektene de har søkt støtte til. Det er heller ikke noe MD eller KMD har påkrevd.

Miljøverndepartementet tok kontakt med Bergen kommune i 2013 og oppfordret til å søke støtte til dette prosjektet. Det ble gjort. Byutvikling var et viktig tema og det skjedde mye i byen. Bybanen var kommet godt i gang der første delstrekning til Nesttun åpnet i 2010, og andre delstrekning til Lagunen åpnet sommeren 2013. Bergen fikk tildelt Statens bymiljøpris for 2013, der begrunnelsen var arbeidet som gjøres med boligfortetting og utbygging av bybanen.⁹ Arbeidet med ny kommuneplan var i gang¹⁰. Tenkningen i Miljøverndepartementets plansatsing stemte godt overens med tenkningen om byutvikling i Bergen.

Tiltaket «Knutepunktsfortetting – urbane områder med god kvalitet» tar utgangspunkt i fortetting rundt holdeplassene langs bybanens stamlinjer, der målsettingen er å utvikle urbane områder med god kvalitet på utearealene. Tiltaket omfatter hvordan kvalitetskrav til planleggingen skal følges opp med krav til både

⁹ Statens bymiljøpris er en arkitekturpris og miljøpris innenfor byutvikling. Den gis til kommuner og kommunale prosjekter som «samarbeider godt med myndigheter, næringsliv og frivillige organisasjoner og tar en ledende rolle i arbeidet for en bærekraftig utvikling og forbedring av bymiljøet». I 2013 delte Bergen og Hamar denne prisen. Kilde: https://no.wikipedia.org/wiki/Statens_bymiljøpris Lesedato 9.5.2017.

¹⁰ Bergen 2030 Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt i juni 2015.

urbane og grønne byrom. Krav til offentlige byrom skal utdypes og håndtering av parkering skal gjennomgås.¹¹

Første tildelingen til tiltaket «Knutepunktsfortetting – urbane områder med god kvalitet» ble avklart i desember 2013, slik at pengene i praksis var tilgjengelig fra 2014. Allerede i dette lå det en forsinkelse, påpeker en informant. Denne informanten peker på at utformingen av programmet, der byene tildeles støtte for ett år av gangen skapte utfordringer når et så stort tiltak skal planlegges og gjennomføres. Med årlige tildelinger blir det vanskelig å planlegge langsiktig og det blir nødvendig å stykke opp tiltaket, gjerne mer enn opprinnelig planlagt. Store prosjekt fordrer tid til gjennomføring. Kommunen bidro i finansieringen. Denne informanten ser i dag at tiltaket ble utformet i overkant ambisiøst, og forteller at tiltaket skulle dekke nærmest alt. Det var overbyggende og besto av flere delprosjekter. Denne informanten forteller at det også kom inn nye ting underveis, så det ble nødvendig å se hvordan det opprinnelige prosjektet skulle følges opp. Denne informanten understreker at KMD har vært fleksible og gitt utvidede tidsrammer etter behov, og det er blitt flere forsinkelser. Bergen kommune har også fått penger til andre tiltak under «Plansatsing mot store byer», selv om dette tiltaket er blitt forsinket.

I dette prosjektet er det utarbeidet en rekke utredninger og rapporter som skal gi bakgrunnskunnskap i videre planarbeid. Noen av disse arbeidene er gjort internt i kommunen, mens andre utredninger er utarbeidet av eksterne.

Fra rapporteringen for 2015¹² framkommer det at tre produkt skulle ferdigstilles i 2014:

- a) Reviderte planbestemmelser om uteareal; med begrunnelse og eksempelsamling
- b) Rapport om gangtilbud; struktur og kvalitet. Innspill til overordnet plan og detaljplanarbeid
- c) Grønnstrukturanalyse; innspill til nye bestemmelser eller formål i overordnet planarbeid

¹¹ Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/bysatsing1/prosjekter-plansatsingen/knutepunktsfortetting---urbane-boomrader-med-god-kvalitet/id2502485/> Lesedato 8.5.2017.

¹² Brev fra Bergen kommune til KMD, av 4.12.2015 om Rapportering for midler til tiltaket Knutepunktsfortetting – Urbane områder med god kvalitet.

Videre var det forventet flere ny rapporter for 2015:

- a) Rapport om betydningen av funksjonsblanding og servicetilbud i urbane områder. Innspill til nye områdeplaner
- b) Rapport om offentlige byrom. Innspill til planbestemmelser
- c) Rapport om bilbruk; parkering, bildeleordninger og reisevaner. Innspill til planbestemmelser
- d) Rapport om byggehøyder

I rapporteringen begrunnes forsinkelser i arbeidet. Seinere er utredning «uterom i tett by» ferdigstilt (januar 2016), den ble utarbeidet av eksterne. Utredningen om «Bergensk byggeskikk og byggehøyder» er utarbeidet internt og lagt fram i februar 2016. Det var satt i gang arbeidet en mulighetsanalyse knyttet til samlokalisering av ulike offentlige funksjoner for Sletten/Slettebakken som eksempelområde. Med utgangspunkt i eksisterende offentlige funksjoner; skole, barnehage, omsorgsboliger og idrett søkes det nye lokaliseringsløsninger. Det innebærer nye kombinasjoner mellom bygninger og uteområder, utnyttning av bygningsvolum med tanke på en urban struktur.

I søknaden om å overføre prosjektmidler til 2016 ble det lagt opp til å arbeide videre med betydningen av offentlige funksjoner i knutepunktene. Et annet felt var strategi for lokalisering av offentlige funksjoner, og at nye investeringer bygger opp under målsettingene om å lage en kompakt by og videreutvikle gåbyen Bergen.

I en ny søknad om overføring av tilskuddsmidler¹³ fra juni 2016 oppsummeres statusen for arbeidet i tre tema:

- Offentlig grønnstruktur
Der ulike varianter av GIS-analyser for å avdekke sammenhenger mellom manglende grønnstruktur, forholdet til gangnett inn mot grøntområdene og håndtering av den offentlige grønnstrukturen. Dette arbeidet knyttes til revisjon av kommuneplanen.
- Offentlige byrom
Der en ser på forholdet mellom planbestemmelser, byggesakshåndtering og

¹³ Søknad om overføring av tilskuddsmidler Prosjektnummer 206050–Knutepunktfortetting – urbane byområder med god kvalitet, av 17.06.2016

utforming av offentlige rom i noen caseområder, også relatert til universell utforming.

- Parkering
Større felles parkeringsanlegg ikke realiseres, det er gode plangrep, men økonomisk krevende. Det planlegges å fremme en prinsippsak om parkering i forkant av kommuneplanens arealdel.

En informant forteller at utredningen «Uterom i tett by» ble forsinket. Lista for dette arbeidet ble lagt høyt og ambisjonen var å lage noe også andre byer kan ha nytte av. Denne informanten mener at det har vært begrensende for hvordan midlene er tenkt brukt. Etter at rapporten forelå er det faglige diskusjoner rundt metodebruk og dermed hvilken overføringsverdi det gir for bergenske forhold. I dette inngår mer grunnleggende fagdiskusjoner og metodekritikk. Denne informanten forteller at det skal gjennomføres nye runder internt i kommunen for å avklare hvordan rapporten skal brukes videre i kommunens arbeid.

Rapporten om høyhus og byggeskikk er utarbeidet internt i kommunen, og en informant mener den kan brukes mer direkte inn i arbeidet kommunen skal gjøre.

En informant påpeker at om det ved oppstarten hadde vært klart at finansiering kunne gjelde i en femårsperiode, hadde dette tiltaket vært enklere å håndtere. Selv om det brukes eksterne er det mye arbeidet som må gjøres internt for å finne ut hvordan slike utredninger skal tas videre. Det krever intern oppfølging og ressurser. Denne informanten mener at så lenge slikt utviklingsarbeid skal tas samtidig med annet ordinært arbeid, og samtidig med at det pågår en stor omorganisering av etatene ved Bergen kommunes byrådsavdeling for byutvikling og miljø, der fem eksisterende etater skal slås sammen til to nye, blir det krevende. Selve tiltaket må også utvikles videre og hadde det vært mer konkret fra starten ville det trolig ha vært enklere å utforme fordi det ville være lettere å jobbe på tvers.

En informant sier at når prosjektet ble utformet la de til grunn at tiltaket også måtte være nyttig for andre storbyer, ikke bare for Bergen. Det har vært avgjørende for valgene Bergen har tatt. Denne informanten peker på at når andre byer presenterer sine prosjekt på de nasjonale nettverksmøtene så har de lurt på om Bergen har tenkt for strengt og avgrenset med tanke på overføringsverdi. Imidlertid har Bergen fått finansiert flere andre prosjekt, og i de øvrige prosjektene er det tenkt mer i regning av hvordan de andre byene jobber og ikke tenkt så strengt etter at tiltaket skal være overførbart til andre byer.

En informant mener at departementet (KMD) har vært lydhøre og hatt forståelse for forsinkelsene som har oppstått, både ved at eksterne har vært forsinket og

forsinkelser som skyldes mer interne faktorer. Men det er jo kjedelig å være forsinket. Denne informanten mener at KMD har vært veldig tilgjengelig, og synes det er bra og sier at vi har fått snakke med KMD og vi har fått innvilget nye prosjekt, selv om det har vært forsinkelser i dette.

Det nasjonale nettverket for storbyene har vært bra, understreker også en informant fra Bergen. Første nettverksmøte var dagsmøte, de øvrige har vært to-dagers samling. Det har vært greit, det er positivt å ha middag og en kveld sammen. Nettverksmøtene gir faglig nettverk og dialog med de andre byene og med KMD. Hyppigheten har vært grei, dersom de er for ofte vil det være vanskelig å kunne prioritere disse samlingene. Etter siste nettverksmøte (november 2016) tok f.eks. Bergen kontakt med Oslo, for å høre mer om deres erfaringer.

I følge en informant har Bergen kommune hatt lite kapasitet til å delta i møtene fylkeskommunen har arrangert, men de har deltatt i plannettverket til Hordaland fylkeskommune. Når fylkeskommunen jobber med fortetting i de andre kommunene i fylket blir det veldig forskjellig fra hvordan Bergen jobber og tenker, sier denne informanten. Denne forteller videre at Fjell har tatt kontakt med Bergen for å høre om erfaringer med fortetting og sier de har hatt nytte av det. Bergen har heller ikke vært særlig involvert i arbeidet Fylkesmannen har gjort i dette programmet.

5.3. Trondheim Bylab

Trondheim har fra 2013 til og med 2016 fått bevilget 8,8 mill. kroner, til det som har utviklet seg til Trondheim Bylab. Med navnet Bylab legger de vekt på at byrommet skal være et laboratorium for å eksperimentere og utforske nye måter å planlegge på, og nye måter å utvikle byen på – *Prøve før gjøre* er et motto som går igjen i flere prosjekter og aktiviteter.

Trondheim har valgt en annen modell for organisering av prosjekter med støtte fra Plansatsingsprogrammet enn de øvrige byene. Bylab'en er en prosjektparaply for tre prosjekter (arbeidsrom) som hver har sine delprosjekter. Delprosjektene er videre inndelt i mindre tiltak og aktiviteter.

Arbeidsrom 1) *En blå tråd*: der formålet er å styrke forholdet mellom byen, historien og Nidelva – og ta i bruk kulturminner som en ressurs i byutviklingen.

- Urban katalysator
- Revitalisering av Kjøpmannsgata

- Transformasjon Nyhavna

Arbeidsrom 2) Gatelangs: har som mål å endre måten man forflytter seg på langs gatene: mindre bil, mere gange, sykkel og kollektivtransport (superbuss). Dette er nært knyttet til nullvekstmålet, men også til mål om bedre folkehelse og forbedring av byrommet som møteplass. Delprosjektene er

- Byutvikling med sykkelbriller
- Mobilioteket (grønn transport)
- Pilot for sykkelparkering
- Levende laboratorium Elgesetergate

Arbeidsrom 3) Kunnskapsaksen: tar utgangspunkt i en fysisk avgrensning av et område som omfatter mange kunnskapsintensive institusjoner. Ideen er å bruke denne aksen for å utvikle en modell for utvikling og bruk av byrom for å skape aktivitet, bærekraftig utbygging og samarbeid mellom offentlige og private aktører. Ambisjonen er at modellen senere kan anvendes for andre områder.

Delprosjektene er:

- Smart Cities (samarbeid med teknologimiljø NTNU)
- Byromsstrategi (mer sosiologisk rettet med fokus byliv, mobilitet),
- Bycampus
- Bydelsutvikling Sluppen

Hvert av prosjektene blir gjennomført i samarbeid med andre aktører i Trondheim, som også, om enn i varierende grad, er med og delfinansierer prosjektene. Mange av prosjektene griper inn i hverandre, og det er derfor ikke lett å isolere hva som er gjort under hvert enkelt delprosjekt. En ide bak samordningen er da også å få samspillseffekter og mer helhetlig tilnærming til byplanlegging.

I likhet med de andre byene ble Trondheim invitert til å være med i Plansatsing mot store byer i 2013. Det første prosjektet de deltok med var *En blå tråd*, som hadde som formål å ta i bruk kulturminner som en ressurs i byutviklingen. Prosjektet *Byutvikling med sykkelbriller* ble igangsatt i 2014, og skulle øke kunnskapen om hvordan en by kan planlegges med utgangspunkt i sykkel som det selvfølgelige transportmidlet. Prosjektet var også en del av Miljøpakken i Trondheim, og inkluderte også et nært samarbeid med NTNU som opprettet et eget etterutdanningsstudium

på dette temaet. I likhet med *en blå tråd* ble også dette prosjektet knyttet til områdesatsingen på Saupstad – med en rekke workshops, kurs, sykkelfasilitering og kartlegginger. Vi ser at allerede fra starten går plansatsingsprosjektene i Trondheim inn i et konglomerat av ulike prosjekter og satsinger i byen.

Begge disse første prosjektene ble faset ut i samråd med departementet til fordel for mer fokus på Bylab-konseptet og byplangrepet «Kunnskapsaksen» som hadde begynt å utkrystallisere seg gjennom disse prosjektene. En informant sier at Trondheim oppfattet det slik at det var en vridning i programmet på denne tiden, og at det ble større trykk på samordnet bolig, areal og transportplanlegging. Det passet godt med tenkningen rundt kunnskapsaksen og at etablering av *bycampus* ble et aktuelt tema i byen. Byplankontoret ønsket å innta en proaktiv rolle for å sikre best mulig byutvikling i tilknytning til dette gigantprosjektet, og så Plansatsingsmidlene som en mulighet til å få gjort dette.

Trondheim ønsker å framstå som en teknologi- og kunnskapsby, og samarbeidet mellom byplankontoret og forskningsmiljøene er i følge en informant et godt utviklet element i flere av byutviklingsprosjektene. Gjennom arbeidet med Bylab'en er bl.a. forskere og studenter invitert inn i «arbeidsrommene» for å kombinere forskningsinitiativ med byutvikling. Mange typer prosjekt er prøvd ut, for eksempel fikk studenter lage installasjoner som trappeforbindelse og en pir i tre, og deretter ble det undersøkt hva som skjedde i form av endrede atferdsmønstre blant folk i byen. Studenter har også vært nytt til å gjennomføre byroms-tellinger for å kartlegge hvordan folk faktisk bruker byen – noe som gir en forbedret kunnskapsplattform for planlegging og utvikling. Et annet eksempel er samarbeid med kulturnæringene og fakultetet for arkitektur og billedkunst (NTNU) om å utvikle Nyhavna til en ny bydel i Trondheim sentrum ved hjelp av aktiviteter som teater, konserter, barneverksted, kunstutstillinger, historiske foredrag, utstillinger, matservering og brukmarked.

Flere av aktivitetene er midlertidige; det er om å gjøre å *prøve før gjøre* – for å få kunnskap og erfaringer f.eks. om tiltakene har uønskede effekter – før man eventuelt går i gang med mer permanente løsninger. Den aksjonsrettede måten å drive byplanlegging på har vært med på å skape liv og røre i byen. En informant mener at dette har bidratt til å endre politikerens, næringslivets og folks syn på hva byplanlegging er og også snudd opp ned på hva kommunen kan bidra med. Det er ikke seige prosesser som det tar tiår før man ser virkningen av, men det kan være små tiltak der og da. Det at man har involvert så mange ulike aktører i prosjektene har dessuten ført til at mange har fått eierskap til prosjektene, det har vært læring på tvers av sektorer som våre informanter antar har skapt nytt engasjement og

forståelse av at byplanlegging er viktig for folkehelsen, for næringsutvikling og for miljøet.

Når det gjelder samarbeid med fylkesmannen og fylkeskommunen, er det lite direkte knyttet til bylab'en. Derimot møtes de i forbindelse med knutepunktutvikling og byvekstavtaler i Trondheimsregionen. Trondheim har vært en pådriver i arbeidet med å få definert byutviklingsavtalene. Kunnskapsaksen er med (som et knutepunkt) i byvekstavtalen. På grunn av midlene fra Plansatsningen har de greid å jobbe tettere enn de ellers vill ha gjort, mener informantene. Det har spesielt blitt merket at fylkesmannen har fått ekstra ressurser til byplanlegging. Det er bl.a. opprettet dialogmøter som avholdes to ganger i halvåret.

5.4. City Impact District (CID) – sentrumsutvikling i Stavanger

Stavanger har søkt om midler til prosjekter hvert år, og har til sammen fått 8,8 mill. kroner fra plansatsingen. I 2013 fikk Norsk sentrumsutvikling (BID) tildelt 2,5 mill. kroner, dette er forløperen til det som seinere ble CID. I 2014 søkte Stavanger fire prosjekt der alle fikk støtte – deriblant CID som vi skal komme nærmere inn på. Det var nokså åpent hva de kunne søke støtte til, fra 2015 la KMD større vekt på at prosjektene skulle være piloter og forbildeprosjekt der en skulle fokusere på nye måter å jobbe med byutvikling på. Videre skulle det være prosjekter som en ellers ikke har finansiering for, og som ikke inngikk i ordinært planarbeid. Stavanger søkte å tilpasse seg dette, og fikk finansiert CID videre. CID har samlet sett fått 3,9 mill. kroner i støtte (kr 900 000 i 2014 og 1,5 mill. kroner i både 2015 og 2016). Andre prosjekter har bare pågått ett år. Noen prosjekter er rett og slett ferdige etter ett år, mens andre blir avsluttet fordi de ikke lever opp til visjonene de hadde i utgangspunktet.

Informantene i Stavanger har satt pris på at KMD har hatt forståelse for at det tar tid for kommuner å utvikle nyskapende prosjekter, og at dersom en skal lage et pilotprosjekt så kan ikke alle svarene være gitt på forhånd. Når det gjelder CID så hadde kommunen en ide om hva prosjektet skulle handle om, men bare en vag ide om hvilken retning det ville ta – men de ble likevel gitt anledning til å prøve ut prosjektet. Prosjektet startet med utgangspunkt i at kommunen skulle utarbeide en kommunedelplan for Stavanger sentrum, der den overordnede ideen var å styrke handelen i sentrum. De innså at for å lykkes med dette måtte de ta i bruk virkemidlene som ikke fanges opp av Plan- og bygningsloven. Ikke minst så de at de måtte samarbeide med andre aktører så som sentrumsforeningen og andre næringslivsaktører. Kommunen ønsket å utvikle et forpliktende samarbeid med disse

private aktørene for å kunne ta i bruk virkemidler som for eksempel det å samordne åpningstider i sentrum.

CID står for *city impact district* der ideen er å dele inn byen i distrikter, der hvert distrikt eller bydel har sin egenart og funksjon. Ideen har dels sin bakgrunn i Business Improvement District (BID) som er et presist avgrenset område der næringsdrivende gjennom avstemning sier ja til sammen å investere i tiltak som styrker områdets konkurransevne. Dels er ideen om CID inspirert av kjøpesentre som, dels fordi de har en eller få eiere, har langt større muligheter til å påvirke hvem som kan tilby varer og tjenester under sitt tak, og til å programmere hvilke typer butikker og aktiviteter som bør og ikke bør ligge ved siden av hverandre for å skape mest mulig handel. Ideen er å utvikle privat-offentlig samarbeid slik at man sammen kan programmere sentrum, få mer kunnskap om hva som skjer i sentrum, og derigjennom styrke sentrum i konkurransen med blant annet kjøpesentra. En ønsker å påvirke ikke bare lokaliseringen av faste virksomheter, men også bruke midlertidige arrangement i den strategiske programmeringen av sentrum, og for eksempel prøve å fordele de tidsmessige ut over året. For å få til dette må kommunen samarbeide med et lappeteppes av private gårdeiere, grunneiere og næringsvirksomheter. Utfordringen er at det er en fragmentert eierstruktur, samtidig som offentlige organer også er inne med mange ulike «hoder og hender» som skal koordineres.

Stavanger kommune mener prosjektet er vellykket i den forstand at de i løpet av de tre årene de har fått støtte, har gått fra å drive med uttesting av arbeidsmåter til nå å bli en permanent ordning der kommunen har inngått forpliktende samarbeid med Stavanger Sentrum AS, Urban Sjøfront AS og Stiftelsen Grønn by. Alle bidrar økonomisk inn i prosjektet, og finansierer blant annet en prosjektlederstilling. En informant fra Stavanger kommune mener støtten fra KMD har vært avgjørende for å få prosjektet på beina, og det har også vært svært viktig at de er blitt gitt god nok tid til å finne en form som de tror kan overleve over tid, og fungere også for andre byer. Denne informanten understreker at de har fått noen av ideene sine fra Trondheim, og er opptatt av å dele sine erfaringer med andre byer. De melder om at de har hatt en viss pågang fra andre byer (også utenfor storbynettverket) som er interessert i å få lære mer om dette prosjektet, særlig om hvordan en kan få på plass en modell for offentlig-privat samarbeid på dette området, og hvordan en konkret går fram for å ta i bruk virkemidler som ikke styres av Plan- og bygningsloven. Det vil dessuten bli arrangert en samling for storbyene der Stavangers sentrumsutviklingsmodell vil være tema. Overføringsverdien til andre byer antas med andre ord å være stor.

Når det gjelder samarbeid og samordning har fokus i dette prosjektet vært på formelt samarbeid med private sentrumsaktører, og ikke så mye på samarbeid med andre byutviklingsprosjekt, eller med andre instanser som for eksempel fylkeskommunene

og fylkesmannen. Byrettet forskning har de heller ikke vært så opptatt av. En informant sier at de har bestilt konsulentutredninger om spesifikke tema som har vært spesielt relevante for dem, som for eksempel faktadatabasen som ECON har levert. Den inneholder bl.a. opplysninger om bygningsmasse, boligmasse, arbeidsplasser, bedrifter, pendlermønster, trafikkmønster, verdiskaping og kapasiteter knyttet til transport og parkering innen planområdene.

Forskning gjennom NFR oppleves ikke å være på et format som de kan ha nytte av. En av informantene mener det forskes for mye på ting en allerede vet nok om, eller som ikke har noen betydning for storbyenes utvikling. Det etterlyses en arena der de som driver med storbyutvikling kan melde inn og komme i dialog med forskere om hva som er nyttig å forske på. Det er interesse for forskning som går mer i dybden enn det konsulenter gjør, og som bruker vitenskapelige metoder, men problemstillingene ønsker de altså å påvirke i sterke grad.

6 Effekter av programmet

Når vi skal vurdere effekter av et program er tidsaspektet svært avgjørende. Evalueringen av dette programmet gjennomføres mens programmet fortsatt pågår.

Det som er viktig i denne delen er å søke å etablere sammenheng mellom virkemidler og effekt. Dette gjøres både basert på hva andre har skrevet og hva andre kan fortelle oss om virkninger av programmet og gjennom å forsøke å forstå hvordan (og om) denne spesifikke satsingen har påvirket planprosesser hos aktørene på en slik måte at de mener kompetansen og kapasiteten har økt.

6.1. Disponering av midlene i programmet

De årlige bevilgningene til fylkesmannen, fylkeskommunene og Forskningsrådet har vært rimelig stabil fra programmet ble etablert i 2013 til og med i 2016, (med hhv årlig 4 mill. kroner, 6 mill. kroner og 5 mill. kroner). Storbyene har årlig måttet søke om midler til konkrete prosjekt, og tildelingen har skjedd årlig, basert på søknader. Det innebærer at store prosjekt må deles opp i mindre del-prosjekt, med usikkerhet om det vil få penger ved neste tildeling. De tre fylkeskommunene har også årlig måttet søke, men det har vært en forventning om å få støtte. Fylkeskommunene og storbyene har måttet stille med egenfinansiering på minst halvparten.

I denne delen gis det en oversikt over bevilgede midler fra 2013–2017 (jfr. tabell 6.1.) og av bruken av midlene fra 2013–2016 (jfr. tabell 6.2).

Det ble i 2013 bevilget 30 mill. kroner til programmet (jfr. tabell 6.1), fordelt mellom 18 mill. kroner til kommuner og fylkeskommuner (post 61), 7 mill. kroner til drift (post 21) som både omfatter administrasjon av programmet og stillinger hos de fire fylkesmennene og 5 mill. kroner til forskning (post 50/51). De årlige budsjetttrammene har vært på 28–30 mill. kroner, og fordelingen har vært om lag den samme i årene etterpå. 6 mill. kroner er tildelt fylkeskommunene (Hordaland, Sør-Trøndelag og Rogaland), 12–13 mill. kroner til storbykommuner til pilot- og forbildeprosjekt som synliggjør en bærekraftig bolig- og bypolitikk. Denne bevilgningen er spesifisert i statsbudsjettet (jfr. tabell 6.1, «Midler til byer og fylkeskommunene» kap. 1400/kap. 560 begge steder post 61). Fylkesmennene i de fire storbyfylkene har årlig mottatt 1 mill. kroner, totalt 4 mill. kroner, bortsett fra for 2016 ble bevilgningen opprinnelig redusert til 750 000 kr til hvert embete, dette ble seinere økt til 900 000 kr, totalt utgjør det 3,6 mill. kroner. I tillegg er det gått noen midler til administrasjon og drift, i MD/KMD. I MDs budsjett ble denne summen

spesifisert (i 2013 og 2014), i KMDs budsjett inngår disse summene i de administrative rammene og er ikke spesifisert så detaljert. Beløpet som fylkesmennene har mottatt har likevel vært lett tilgjengelig. Norges forskningsråd har årlig fått tildelt 5-6 mill. kroner til byforskning (jfr. tabell 6.1. Kap. 1410 post 51/Kap. 500 post 50).

Med statsbudsjettet som kilde viser tabell 6.1. nedenfor bevilgningene til plansatsingen slik det er omtalt i budsjettproposisjonene.

Tabell 6.1: Bevilgninger til «Plansatsing mot store byer», slik det er omtalt i de årlige statsbudsjettene i Miljøverndepartementet (for 2013 og 2014) og i Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra og med 2015. Målt i millioner kroner

	2013	2014	2015	2016	2017
Midler til byer og fylkeskommunene Kap 1400/Kap 590 Post 61 ¹⁴	18	18	18,6	19,1	19,6
Midler til Fylkesmennene samt administrasjon Post 21	7	7	Ikke tallfestet	Ikke tallfestet	Ikke tallfestet
Midler til forskning Kap 1410 post 51/ Kap 500 post 50 ¹⁵	5	5	5	6	6
Total prosjektramme	30	30	Ikke tallfestet	Om lag 29 mill	Ikke tallfestet

Tabell 6.2 hadde til hensikt å vise regnskapstallene over bruken av midlene. Det kan jo være differanse mellom hvor mye som er utbetalt til de ulike aktørene og tildelte midler. Regnskapstallene for 2013 er under MD. Utbetalingene til dette programmet er ikke i regnskapet spesifisert slik at det enkelt lar seg skille ut hva som er medgått til «Plansatsing mot store byer». Første året medgikk det langt mer midler til administrasjon på grunn av at det var lagt opp langt flere utadrettede og administrative oppgaver (jfr. kap. 3.1). I følge en informant i planavdelingen er det kun noen av utbetalingene til storbyene som ble registrert i 2013, ettersom tildelingen først kom i desember, og det øvrige ble overført til 2014. Utbetalingene

¹⁴ For 2013 og 2014 ble denne posten omtalt i MD, kap. 1400, post 61. Etter overføringen av planavdelingen fra MD til KMD ble denne bevilgningen også flyttet til KMDs budsjett, kap. 590, post 61. I KMDs budsjettproposisjon er ikke bevilgningene til post 21 spesifisert så detaljert. Teksten i budsjettet angir dels den totalt rammen for denne satsingen.

¹⁵ I budsjettproposisjonen for 2013 og 2014 lå denne bevilgningen i MD (kap 1410, post 51), fra og med 2015 er bevilgningen i KMDs budsjett (Kap 500, post 50)

følger altså ikke nødvendigvis samme år som tildelingene skjer for. Selv med god hjelp fra planavdelingen har det vært vanskelig å få komplett oppsett over regnskapstallene for 2013. I tabell 6.2. er det for 2013 i hovedsak benyttet et oppsett over kostnader som koordinatoren for programmet har laget. Videre er det brukt regnskapstall for 2014 og 2015. For 2016 er det benyttet tildelingene etter tildelingsbrevene og søknadsbehandlingen. Det kan også være unøyaktigheter i summene til administrative kostnader.

Tabell 6.2: Oversikt over bruk av de bevilgede midlene, basert på opplysninger innhentet fra KMD. Målt i 1000 kroner

	2013*	2014**	2015**	2016***	SUM
Adm kostnader	42 ¹⁶	138	80		260
Fylkesmennene	4000	4000	4000	3600	15600
Forskning	5000	5000	5000	6000	21000
Storbyer					
Bergen	1500	3600	3600	2185	10885
Oslo		3145	6825	5550	15520
Trondheim	1000	2280	2650	2850	8780
Stavanger	2500	2300	1500	2500	8800
Fredrikstad	2400	2478,408	-748,408		4130
Drammen	800	600	375		1775
Fylkeskommunene					
Hordaland	2000	2000	2000	2000	8000
Sør-Trøndelag	2000	2000	2000	2000	8000
Rogaland	2000	2000	2000	2000	8000
SUM	23242	29541	29282	28685	110750

* = For 2013 er tallgrunlaget basert på en oversikt satt opp fra KMD.

**= Tallene for 2014 og 2015 er regnskapstall.

***= Tallene for 2016 er basert på tildelinger.

Fra 2013 til og med 2016 er det gått med ca. 111 mill. kroner til «Planprogrammet mot store byer», med ca. 30 mill. kroner i 2014 og 2015, litt mindre i 2016 og ca. 23

¹⁶ Denne summen er undervurdert fordi første året var det var langt mer administrative utgifter fordi det var mye utadrettet aktivitet koordinert fra MD, slik som utvalget som arbeidet fram «Faglig råd» og utarbeidelsen av «Byvisjonen», jfr kap 3.1.

mill. kroner i 2013. Av dette er 50 mill. kroner gått til storbyene, 24 mill. kroner gått til fylkeskommunene, 21 mill. kroner til NFR og 16 mill. kroner til Fylkesmennene. 6 mill. kroner er gått til Fredrikstad og Drammen, disse byene fikk støtte de tre første årene.

Motivasjonen for å legge til grunn regnskapstall var å få fram de faktiske utbetalingene til de ulike prosjektene. Det vil alltid kunne oppstå forskjell mellom det som bevilges og det som utbetales, av ulike grunner, og her ville vi legge de faktiske tallene til grunn. Tallene for 2013 har vært vanskelig tilgjengelig. Dels skyldes det at det er KMD som har bedt om evalueringen, og 2013-regnskapet ligger i MD, og dels ble ikke dette programmet skilt ut i regnskapet. Som kapittel 3.1 viser var det en langt større utadrettet og administrativ aktivitet i første driftsåret, med MD oppgaver knyttet til Faglig råd, utarbeidelsen av byvisjonen og bymøtene. Vårt inntrykk er at det er mer regnskapstekniske og praktiske årsaker til at disse tallene (i hovedsak for 2013) har vært vanskelig tilgjengelig. At programmet bytter departement gjør også dette mer komplisert å trenge inn i. Derfor er det detaljer her vi ikke har gått nærmere inn i. Dersom det er ubrukte midler som gjenstår ved årets slutt kan disse overføres til neste år. Det er også gjort, ifølge en informant. For 2014 og 2015 er det kun små differanser mellom det som ble bevilget og regnskapet.

Gjennom *forsinkelsene* som er oppstått i flere av tiltakene, i første rekke i fylkeskommunene og byene har vi som evaluator vært opptatt av om «pengene forsvinner» fra tiltakene og brukes til andre formål. Det kan synes litt uklart hvor mye av forsinkelsene i de enkelte prosjektene vi har sett på som kun er tidsmessig forskyving, og hvor mye som skyldes ulike problemer med gjennomføringen. Det er viktig å følge opp at de forsinkede prosjektene gjennomføres etter programmets formål. Hvis midler setter på fond til seinere bruk vil det bli vanskeligere å sikre at pengene brukes etter intensjonen. Dette ser vi som et relevant spørsmål gjennom det materialet vi har gått inn i for fylkeskommunene og storbyene. Dette kompliseres også av at byene og fylkeskommunene skal stille med minst halvparten i egenandel, dersom denne igjen framskaffes gjennom spleiselag, kan dette bli kompliserte rapporteringer. Det må følges opp ved forsinkelser at midlene fra programmet fortsatt brukes slik de var tiltenkt.

Generelt synes det å være lite midler tilgjengelig til planlegging. Både i storbyene, i fylkeskommunene og hos fylkesmannen har alle informanter understreker hvor viktig det har vært med ekstra penger til planlegging. Selv storbyene merker disse økte planleggingsmidlene og alle understreker at de har kunnet sette i gang spennende planleggingsprosjekt. Noen forteller at de ville ha gjort noe av disse aktivitetene selv om de ikke har fått ekstra penger, men at disse statlige pengene har bidratt til at de har fått gjort mye mer. Det er ofte knyttet til at de har fått utført utredninger, og

dermed bedret beslutningsgrunnlaget enn de ville ha hatt uten disse pengene. Andre sier at de ikke ville ha fått gjennomført tiltakene uten disse ekstra pengene. Slik sett har disse pengene medført flere stillinger, flere utredninger og/eller midler til å gjennomføre bredere prosesser. Dermed er både kapasiteten og kompetansen utvidet.

6.2. Departementet koordinerer programmet

Da programmet ble utformet fikk de ulike forvaltningsnivåene rimelig spesifiserte oppdrag fra MD.

Fylkesmannen fikk i oppgave å arbeide med *boligutbygging* og fikk midler til en ekstra stilling, og litt midler utenom. Det er variasjon i hvordan fylkesmennene har brukt denne stillingen, slik at det er foretatt lokale tilpasninger. Imidlertid ser det ut for at stillingen er godt integrert i det øvrige arbeidet. Det kan på den ene siden bety at stillingen fylles med (for) mye ordinær aktivitet og ikke blir så mye ny-satsing. På den andre siden kan en integrering bidra til å forankre denne (nye) kunnskapen i organisasjon slik at det ikke så lett forsvinner når ekstrainsatsen avsluttes.

Fylkeskommunene fikk i oppdrag å arbeide med regionalt plansamarbeid, samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Midlene er dels gått til å kjøpe inn tjenester (utredninger) og dels gått stillinger og drift, inkludert det å tilrettelegge for planprosesser.

Storbyene fikk i oppdrag å utvikle prosjekt som omfatter framtidrettet byplanlegging, bedre bymiljø, tilrettelegging for økt boligbygging, styrke kompetanse og kapasitet og mer samarbeid på tvers. Byene har iverksatt en lang rekke svært forskjellige tiltak.

Forskningsrådet fikk i oppdrag å styrke byrettet forskning.

Disse aktørene skal i første rekke svare for denne satsingen overfor KMD som koordinerer programmet og også styrer gjennom å gi økonomiske tilskudd. De har valgt ulike organiseringer og tilnærminger. I denne organiseringen ligger det ingen systematisk koordinering av programmet innad i det enkelte fylket mellom forvaltningsnivåene.

6.3. Koordinering, samordning og samarbeid i planleggingen i storbyregioner

Oppgavene til fylkeskommunen og fylkesmannen er som kjent forskjellig. Fylkesmannen driver veiledning overfor kommunene, samt styring og kontroll, mens fylkeskommunen har ansvar for regional utvikling og planlegging. Gjennom intervju kommer det fram noen eksempler på at fylkeskommunen og fylkesmannen har ulike forventninger til hverandre, og forventer drahjelp fra den andre til å utføre oppgaven de selv fikk i programmet, og det er jo ikke tilpasset oppgaven den andre fikk. En informant forteller at det var behov nettopp å foreta en grundig grenseoppgang mellom fylkesmannen og fylkeskommunen for å finne ut av hva som skulle gjøres av hvem. Dette var i et fylke der det var betydelig samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen.

En viktig forskjell er at fylkeskommunen i sin regionale planlegging er avhengig av politisk forankring og politiske vedtak. Det går rett inn i diskusjonene om hvor bindende regionale planer skal være for den kommunale planleggingen. En informant hos en fylkesmann var oppgitt over at ikke den regionale planen var mer forpliktende for kommunene. Mens en informant i samme fylke, fra fylkeskommunen, gir uttrykk for denne balansegangen mellom statens krav og kommunenes frykt for regional styring. Dette viser nettopp et viktig dilemma for regional planlegging.

Et fellestrekk med både fylkeskommunen og fylkesmannen ser ut til at de begge i første rekke har arbeidet med omlandskommunene framfor storbykommunene. På den måten er det en koordinering mellom omlandskommunene og mellom kommunene og fylkeskommune/fylkesmann. Men så lenge storbyen i mindre grad er inkludert eller ikke prioriterer samarbeid med omlandskommunene blir jo dette en mangel i den regionale planleggingen. Informanter i noen fylker framholder at hovedgrunnen til at omlandskommunene er prioritert skyldes at storbykommunene legger ideene som preger programmet til grunn for sin planlegging allerede. Mens det er stor variasjon i hvor langt mange omlandskommuner er kommet når det gjelder planlegging for bærekraftig byutvikling, fortettet boligutbygging osv. Ved å prioritere omlandskommunene vil programmet på den måten bidra til å løfte kompetansen om bærekraftig byplanlegging i disse omlandskommunene. Det kan i neste runde gjøre disse kommunene bedre rustet til å være en mer reell partner i regional bærekraftig byplanlegging.

Storbyene har søkt støtte til tiltak. Det er ikke krav om at byene skal koordinere disse søknadene, og heller ikke må de prioritere søknadene, selv om flere byer har gjort det. De fleste tiltakene byene har fått støtte til er viktige tiltak for byutviklingen, og

de er gjerne utformet slik at det skal gi læring også for andre byer. Disse tiltakene ser ut for å ha bidratt lite til samarbeid med andre kommuner eller på tvers av forvaltningsnivå. Unntaket er tiltaket i Oslo om utviklingsoppgaver i regional plan for samordnet bolig, areal- og transportplanlegging. Dette tiltaket skal gjennomføres i tett samarbeid mellom Oslo, Akershus fylkeskommune og flere kommuner i Akershus. Mange andre tiltak har samarbeidspartnere, men det er i stor grad aktører i byen, f.eks. private utbyggere og eiere, offentlige institusjoner f.eks. universitet. I liten grad ser det ut for at storbyene gjennom sine tiltak har etablert samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommunen.

Planlegging er riktignok en ordinær oppgave for alle disse forvaltningsenhetene og i det ligger også et ansvar for å koordinere planleggingen. Ingen informanter har trukket fram Planforum, et eksisterende organ som brukes til å samordne planlegging mellom forvaltningsnivåene i et fylke. Om dette er så selvsagt at det ikke er nevnt eller om det ikke oppfattes som relevant, har vi ikke data på.

Tenkningen om byplanlegging i storbyene, hos fylkeskommunene og fylkesmennene stemmer godt overens med ideene i programmet. Informantene i fylkeskommunene og hos fylkesmennene peker på at tenkingen rundt kompakt bærekraftig byutvikling har varierende fotfeste i omlandskommunene. De omlandskommunene som har vokst inn i storbyen tenker oftest mer likt storbyene. Mens de omlandskommuner som er lite bypregede eller akkurat i en omforming gjerne med store boligutbyggingsprosjekt er ofte kommet kortere i en slik tenkning. Det har vært en begrunnelse for at f.eks. fylkesmannen har prioritert omlandskommuner framfor storbykommunen i sitt arbeid rundt boligbygging. Tilsvarende problem peker også fylkeskommunene på når de skal lede arbeidet med regionale planer. Stillingene hos fylkesmennene og ekstra satsingen i fylkeskommunene har gjort det mulig med en sterkere innsats overfor enkeltkommuner. Bruken av midlene har vært mulig å tilpasse de lokale behovene, slik sett er kapasiteten økt.

Tidsmessig har dette programmet pågått samtidig som prosessen med frivillig kommunesammenslåing har pågått. Alle disse storbyene er jo langt større enn omlandskommuner. Asymmetrien i størrelse kan på flere måter virke inn på hvordan byene samarbeider med naboene.

Det er også eksempler på at tiltakene i programmet direkte har påvirket samarbeidskonstellasjoner. Det kom fram f.eks. rundt samarbeidet om oppfølgingen av regional plan for Oslo og Akershus. En informant påpekte at hadde det ikke vært for disse virkemidlene var det ikke sikkert samarbeidet ville ha skjedd mellom Oslo og Akershus.

Den regionale planleggingen har føringer for at fylkeskommunen, regional stat og kommunene skal samarbeide. Ellers er det lite føringer for at det skal være samarbeid på tvers av forvaltningsnivå. Organiseringen av programmet kan ha bidratt til at det ikke i tilstrekkelig grad krever samarbeid på tvers av forvaltningsnivå, sektor- og kommunegrenser, slik målsettingene i programmet tar til ordet for. Samtidig ser det ut for å være mye samarbeid mellom ulike aktører, også i byprosjektene. Det kan være samarbeid mellom ulike offentlige aktører (ulike kommunale etater, Husbanken, Universitet og andre) eller mellom offentlig og private aktører. Dette kommer særlig tydelig fram i casene fra Stavanger og Trondheim. For byutvikling kan nettopp forpliktende avtaler med private eierinteresser være helt avgjørende. Det skal igjen understrekes at for det enkelte tiltaket vil det være usikkert hva en sterkere kobling mellom tiltakene vil tilføre.

6.4. Nettverk

Et konkret resultat av programmet er at KMD har koordinert to nettverk om storbyplanlegging, ett for storbyene og ett for regionalt nivå der fylkesmennene og fylkeskommunene er invitert inn.

Storbynettverket samler personer som arbeider i de fire storbyene, samt Fredrikstad og Drammen. Storbyene har møtt med flere representanter som arbeider med tiltakene i programmet. Det er blitt avholdt tre nettverksmøter¹⁷ i storbynettverket (3. desember 2014, 14.–15.januar 2016 og 21.–22.november 2016). I november 2015 ble det arrangert en bykonferanse og i forkant av det var det dialogmøte mellom storbyene og statsråd Sanner. Det første nettverksmøtet var et dagsmøte, de to siste har vært over to dager slik at det har vært lagt opp til felles middag og mer tid til uformelle samtaler. Det har vært en intensjon om å ha nettverksmøtene årlig.

På disse nettverkssamlingene er de ulike prosjektene i byene presentert og det er lagt opp til spørsmål og diskusjoner. På den måten har de andre byene og KMD fått god kjennskap til de ulike prosjektene. KMD har også benyttet nettverkssamlingene til å gi informasjon fra departementet. På nettverksmøtet høsten 2016 ble også to forskningsprosjekt som har fått finansiering av dette programmet presentert. En informant understreker at innholdet i nettverksmøtene har vært så konkret at det har gitt mye innsikt for de som deltar. En annen informant påpeker at jevnlig nettverksmøter også bidrar til å holde framdrift i prosjektene, for det må jo være noe nytt å melde til neste møtet.

¹⁷ Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/bysatsing1/Plansatsingen-mot-store-byer-/id760930/> Lesedato 4.5.2017.

Samtlige informanter i byene er svært positive til nettverket og synes det har fungert godt. Alle har understreket viktigheten av å knytte kontakt med andre storbyer og at det gir nyttig kunnskap og erfaringsutveksling. Det er mange felles problemstillinger storbyene jobber med, og det er ikke alltid lett å vite at andre jobber med liknende spørsmål. Nettverkene gir også viktig kontakt mellom byene og KMD og planavdelingen holdes oppdatert om status i prosjektene og andre planutfordringer.

KMD har også koordinert et **Faglig nettverk for regional bolig-, areal- og transportplanlegging i storbyregionene**¹⁸. Fylkeskommunene og fylkesmennene i det fire storbyregionene er invitert inn i dette nettverket, i tillegg til Oslo. Planavdelingen har vært praktisk tilrettelegger for samlingene og hensikten var å arrangere to samlinger i året, med skiftende regionalt vertskap. Det er gjennomført tre nettverkssamlinger, to i 2013 og en i 2015 (i Bergen) ifølge det som er referert på nettstedet (jfr. forrige fotnote). I tillegg var det en samling i Trondheim (i februar 2016), der arbeidet med byutviklingsavtaler var tema. Informantene har uttrykt seg ulikt om hvor mange samlinger som har vært. En informant etterlyser kontinuiteten i nettverkssamlingene og påpeker at det har vært gjennomført langt færre møter enn opprinnelig planlagt. Andre igjen mener det har vært nettverksmøter hvert år.

Det er formulert formål for dette nettverket (jfr. forrige fotnote):

- Bidra til mer helhetlige, forpliktende og langsiktige plangrep i regional bolig-, areal- og transportplanlegging i storbyregionene
- Utvikle og dele kunnskap og erfaring mellom regionene og mellom fylkesmannen og fylkeskommunen
- Bidra til nettverksbygging mellom aktørene ved samlinger og løpene mellom samlinger
- Bedre informasjonsflyten mellom departementer og regionale myndigheter

Innholdet i disse nettverksmøtene er både presentasjoner fra fylkene om hva de jobber med og utfordringer knyttet til det, og møtene brukes også til å gi informasjon til fylkene om hva ulike departement arbeider med med relevans for regional planlegging.

Også dette nettverket er informantene fra fylkeskommunene og fylkesmennene veldig fornøyd med. Det bidrar til å utveksle informasjon, kunnskap om hvordan andre jobber og til å knytte kontakter, både på tvers av fylkene og mellom fylkene og Planavdelingen. Flere informanter har påpekt at det er veldig nyttig at nettverksmøtene har vært arrangert i forskjellige byer, og det gir ekstra innblikk i hva

¹⁸ Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/storbyregioner/areal-og-transportplanlegging/id736328/> Lesedato 4.5.2017

som skjer i andre fylker. En informant påpeker at når nettverkene er delt opp, ett for storbyene og ett for regionalt nivå mister deltakerne innsikt i hva som skjer på det andre stedet. Denne informanten fra en fylkeskommune etterlyser dermed bedre oversikt over det som skjer i storbyene, og foreslår at de i det regionale nettverket kunne være observatør i storbynettverket.

I dette programmet er det ingen egne **fylkesvise nettverk**. Det har heller ikke vært noe krav eller påtrykk fra Planavdelingen om at det skulle organiseres egne regionale nettverk. Det eksisterer ulike fylkesvise møteplasser for regional planlegging, f.eks. Planforum. Disse er ikke trukket fram fra informantene. Enten oppleves ikke slike eksisterende møteplasser som relevante for dette programmet, eller så er de så selvsagt at de ikke nevnes. En informant fra en storby forteller at de ikke har hatt kapasitet til å delta på møter fylkeskommunen har invitert til om regional planlegging, for når fylkeskommunen arbeider med fortetting og byutvikling i omlandskommunene blir det helt andre utfordringer enn det storbyen har, og at storbyen slik sett har hatt lite nytte av disse møteplassene.

Hovedbildet er helt klart at nettverksmøtene oppleves av informantene våre å være svært interessante og nyttige arenaer for dialog og læring. De mener det er nyttig å høre på og snakke med andre som jobber innenfor samme arbeidsfelt som en selv i andre byer. Videre påpeker flere informanter at det er nyttig i seg selv å få nærmere innsikt i hvordan KMD tenker omkring storbyutvikling, og med tanke på senere søknadsprosesser. Denne dialogen som skjer mellom forvaltningsnivåer kommer man ikke over så mange andre steder.

Oppsplittingen mellom regionale nettverk og storbynettverk, er det noe delte meninger om. Noen av våre informanter fra storbyene understreker at nettverket fungerer så godt, nettopp fordi alle som er der har direkte nytte av de temaene som blir tatt opp og storbyplanleggerne har ikke andre tilsvarende nettverk. De som jobber på tvers av kommunegrenser med bolig, areal og transportutvikling for eksempel, har helt andre utfordringer enn de som jobber med å utvikle mer avgrensede områder innenfor en bygrense. Andre informanter som deltar i det regionale nettverket påpeker at de vet for lite om hva storbyene gjør, og at de kunne ønske å i alle fall være observatør i storbynettverket.

6.5. Forskning lite integrert i programmet

Midlene som er brukt til forskning viser at det er satt i gang flere forskningsprosjekt og måten utlysningene er organisert har gjort at samspillseffektene er store slik at det er blitt mer byrelatert forskning ut av disse midlene enn det nivået på

bevilgningene skulle tilsi. NFR tildeler midler til konkrete forskningsprosjekt, vurdert etter vanlige forskningsmessige kriterier. Det tar tid å bringe fram resultater fra ny forskning, og det ser ut for at MD var bevisst på at dette var en mer langsiktig satsing. Forskningsdelen synes framkalt det øvrige programmet.

Høsten 2016 ble to forskningsprosjekt presentert på nettverkssamlingen for storbyene. Flere av informantene i byene har ikke hørt om denne forskningen i andre fora. Flere informanter har ikke kjennskap hverken til denne forskningen eller annen byrettet forskning (f.eks. byforskutlysningen) mens andre informanter innehar kjennskap til relevant forskning.

Slike program (som Plansatsing mot store byer) kan også være en god arena for å få formidlet forskning til brukerne.

6.6. Kompetanse og kapasitet i helhetlig og samordnet byutvikling

De prosjektene vi har gått nærmere inn på viser at pengene er brukt i hovedsak til følgende:

- flere stillinger, hos fylkesmennene, i fylkeskommunene og byene
- innkjøp av eksterne utredninger
- tid til å gjennomføre prosesser for å få forankret prosjekt
- noe administrasjon
- drift og deltakelse i to nettverk

Flere stillinger fører nettopp til at flere hoder og hender arbeider med byutvikling. Det gir direkte økt kapasitet. Noe av denne kapasiteten er benyttet til at administrasjonen selv har kunnet utarbeide bredere faglige grunnlag for planprosesser. Økt kapasitet er tett knyttet til økt kompetanse. Trondheim har gjort et spennende grep gjennom å samarbeide så tett med Universitetet og studentene. Ved å knytte seg tett til den viktigste kunnskapsinstitusjonen i byen kan de mer direkte knytte høykompetanse inn i byutviklingen. Gjennom å bruke midlertidighet som en utprøvende del av planleggingen og med å stille byrom til disposisjon til fagfolk og studenter kan også kompetansen og kapasiteten økes. Alle storbyene har universiteter og det er et spennende grep Trondheim her har gjort.

Innkjøp av utredninger bidrar til økt kompetanse. Å innhente ekstern kompetanse kan også frigjøre kapasitet i administrasjonen slik at andre oppgaver kan bli utført. Igjen er det tette koblinger mellom økt kapasitet og økt kompetanse.

Ressurser brukt til å forankre regionale planprosesser i berørte kommuner vil også bidra til økt kompetanse. Dels kan det være kompetanseheving i hvordan ideene om byutvikling er, men det kan også være snakk om å styrke samarbeidskompetansen mellom kommunene og mellom forvaltningsnivå.

7 Avslutning og konklusjon

I dette kapitlet henter vi fram de tre hovedproblemstillingene fra kapittel 1.3, og besvarer dem og tilhørende underspørsmål fortløpende før vi gjør en samlet konklusjon.

Det overordnede spørsmålet er om programmet har nådd sine mål. Gjennomgangen av programmet har vist at ordlyden i målformuleringene varierer noe fra et dokument til et annet, og at den har endret seg undervegs i programmet. Ideene bak programmet og ulike nyanser av målformuleringene må likevel sies å være de samme for perioden 2013–2016, og reflekterer departementenes overordnede arbeid med å utvikle attraktive, levende, kompakte og bærekraftige storbyer. Målsettinger på dette nivået er ofte generelt formulert, og er lite egnet som grunnlag for å vurdere måloppnåelse. Den konkrete målsettingen denne evalueringen tar utgangspunkt i er:

«å styrke kompetansen og kapasiteten til sentrale aktører i deres arbeid med å oppnå helhetlig og samordnet byutvikling. Herunder er det viktig å bidra til mer samarbeid på tvers av sektor- og kommunegrensene.» (KMDs utlysningstekst 2017, s. 21).

De som har fått støtte gjennom programmet er storbykommuner, fylkeskommunen og fylkesmannen i storbyfylkene, og forskningsrådet, og dermed er det disse programmet definerer som «sentrale aktører».

Det spesifiseres at «samarbeid på tvers av sektor- og kommunegrenser» er en viktig del av det de mener med «helhetlig og samordnet byutvikling». I utlysningstekstene er det også nevnt «samarbeid på tvers av forvaltningsnivå».

7.1. Utforming av programmet:

Er virkemidlene hver for seg og samlet egnet til å påvirke målene?

Ideen i programmet er at kompetanse og kapasitet hos de sentrale aktørene kan heves ved å: 1) gi økonomisk støtte til iverksetting og gjennomføring av konkrete planleggings- og utviklingsprosjekt, som ellers ikke ville blitt gjennomført; 2) ved å finansiere en ekstra stilling hos fylkesmennene; 3) ved å arrangere nettverksmøter der de sentrale aktørene kan inspireres og lære av hverandre, og til slutt 4) ved å gi midler til storbyrettet forskning. De samme virkemidlene skal brukes for å oppnå helhetlig og samordnet byutvikling. Det er uten videre lett å forstå at alle disse virkemidlene hver for seg, og særlig samlet, i utgangspunktet er egnet til å nå målet om økt kompetanse og kapasitet i byutviklingen – i alle fall om en tenker rent

kvantitativt. Om de er egnet til å oppnå helhetlig og samordnet byutvikling er mer avhengig av om departementet har gitt støtte til tiltak som støtter opp under dette, og hvorvidt samarbeid på tvers faktisk har skjedd. Ved å gi støtte til ulike forvaltningsnivå, vil en i utgangspunktet tro at satsningen i alle fall skulle kunne bidra til samarbeid på tvers av forvaltningsnivå. Som vi kommer tilbake til, synes samarbeid eller synergieffekter på tvers av forvaltningsnivå å ha mangler.

Vår gjennomgang av programmet viser at virkemidlene har truffet det *planleggere i storbykommunene* selv vurderer som gode byutviklingsprosjekt. Flere har gitt uttrykk for at «midlene treff som hånd-i-hanske». Med det menes dels at timingen til støtten var god; den kom i en periode hvor folketallet i storbyen vokste fortere enn noen gang, sammen med et økt fokus på bærekraft og klimautslipp. Dels menes også at støttens innretning passet godt med de planleggingsutfordringer og utviklingsideer som allerede fantes i storbyenes planleggingsmiljøer. Disse var i stor grad knyttet opp mot å gjøre bysentra og andre områder av byen mer levende og attraktive, bl.a. gjennom å få mer helhet og samordning av aktører og aktiviteter som påvirker sentrums- og byutvikling, gjerne knyttet til at områder av byen sto foran store omforminger. Et annet sett av ideer var knyttet til utbyggingsmønstre og mer bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging både internt i byene, men ikke minst på tvers av kommunegrenser. Med behov for en kraftig økning av boligbyggingen vokser storbyene til omlandskommunene, med de transportutfordringene det gir. Dette har særlig fylkeskommunen og fylkesmannen har vært opptatt av. Vi mener virkemidlene, og den profilen tildelingene har hatt, har reflektert disse ideene, og således vært en passende respons på behovene lokalt og regionalt.

I programmets tidlige fase ble det opplyst at programmet skulle støtte «pågående, relevante prosesser». Dette var trolig nødvendig for at programmet skulle komme fort på beina. Departementet viste med dette forståelse for at det tar tid for kommuner å utvikle og forankre nye prosjekter. Senere i programmet ble det framhevet at pilot- og forbildeprosjekter var det som skulle støttes. Det var et poeng at programmet skulle få i gang prosjekter byene ellers ikke hadde kapasitet til å gjennomføre. I begrepet pilot ligger det dessuten en forventning om nyskaping, og det involverer i regelen kompetanseheving – i det minste i form av læring. Med forbildeprosjekt forstår vi at det er en forventning om at prosjektet skal ha en viss overføringsverdi til andre byutviklingsprosjekter. Som nevnt seinere i pkt. 7.3 om effekter, har programmet for enkelte prosjekt vært helt avgjørende for iverksettelsen, og vi ser også at prosjektene over tid har blitt inspirert av hverandre, og dermed gitt samspillseffekter på tvers av byene. Vi har sett eksempler på innovative måter å drive planlegging og storbyutvikling på i dette programmet, og det

kan sannsynliggjøres at måten programmet er utformet og forvaltet på har bidratt til dette. Flere informanter har påpekt at de har satt pris på dialog med departementet i utformingen og at de har blitt gitt rom til å eksperimentere undervegs. Å dra linjen mellom vanlig og «innovativ» planlegging er ikke lett. Et par informanter har ment at KMD kanskje burde vært litt strengere mot de som bruker midlene til det de vurderer som «vanlig planlegging».

Forskningsrådet er vanligvis ikke det en tenker på som en sentral aktør i denne sammenheng, men støtte til byforskning vil i prinsippet gi økt kunnskapsgrunnlag for de aktørene som driver byutvikling i praksis. Forskning har et helt annet tidsperspektiv enn prosjekter som har fått støtte til et års drift, slik at den forskningen som har fått støtte i liten grad kommer de samtidige utviklingsprosjektene til gode. Utviklingsaktørene vi snakket med hadde minimal kjennskap til at planprogrammet hadde støttet forskning gjennom NFR. Samtidig har forskningsmidlene i plansatsingen hatt betydning for byrelatert forskning på flere måter. Ved å legge inn forskningsmidler i større program (Miljø 2015 og Miljøforskprogrammet) har midlene bidratt til å påvirke formen på denne forskningen gjennom mer fokus på urbane problemstillinger, og plansatsingen kan ha bidratt til forskningsrådets arbeid med å koordinere den byrelaterte forskningen, f.eks. gjennom BYFORSK-utlysningen. Slik sett kan disse midlene til forskning ha bidratt til merverdi og samspillseffekter innen Forskningsrådets prioriteringer av forskningsmidler. Det kan få betydning på litt sikt, også for de aktørene som driver byplanlegging, og det øker kunnskapsgrunnlaget for byrelatert planlegging.

7.2. Forvaltningen av programmet:

Hvordan har organiseringen og forvaltningen av programmet fungert og hvordan har forvaltningen støttet opp under målene i programmet?

Programmet ble flyttet fra MD til KMD i løpet av programperioden, men det skjedde ved at en hel avdeling ble flyttet slik at det fortsatt var de samme personene som jobbet med programmet. Det er nok grunnen til at våre informanter sier de ikke har merket noe til flyttingen. De påpeker derimot at det har vært god kontinuitet i programmet.

Det har vært dialog mellom departementet og storbyene gjennom hele programmet. Departementet har arrangert dialogmøtene for å få fremmet søknader til programmet. Dette har vært nyttig for begge parter, og bidrar til å støtte opp under målsettingen i programmet ved at det blir tydelig kommunisert hva slags prosjekter

som er støtteverdige, samtidig som at departementet sikrer seg at virkemidlene er relevante for de som driver planlegging og utvikling i storbyene.

Departementet stiller krav om årsrapportering, sluttrapportering og dokumentasjon på bruk av midlene. Det er noe delte meninger blant våre informanter hvordan dette fungerer. Mens noen mener departementet ikke krever så mye rapportering, er det andre som mener de nedlegger uforholdsmessig mye tidsressurser i å dokumentere bruk av midler. I prosjekter med mange delprosjekt og mange ulike aktører kan rapporteringen være krevende. Dette kan virke i retning av at prosjekter som satser på «samarbeid på tvers» mister en del av kapasiteten sin til rapportering.

Departementets koordinering av programmet synes å være god. Vi stiller imidlertid spørsmål om det burde vært mer koordinering på regionalt nivå. Vi ser at det skorter på kommunikasjon mellom bykommunenes prosjekter og de prosjekter og aktiviteter som drives av fylkeskommunen og fylkesmannen. Det er ikke sikkert en sterkere kopling ville gitt noen tilleggsverdi for de aktuelle prosjektene, men for departementet kan det kanskje være et poeng å synliggjøre at de satser på flere nivå. Da blir det mer synlig at staten har en storbypolitikk.

7.3. Effekter og måloppnåelse:

Hvilke effekter har tilskuddene og driftsmidlene hatt på målsettingene med programmet på et overordnet nivå?

Våre informanter i byene, fylkeskommunene og fylkesmennene er samstemte i at tilskuddene og driftsmidlene har vært avgjørende for iverksettingen av de igangsatte prosjektene. Noen sier at de ikke ville ha fått satt i gang tiltakene uten disse pengene. Andre sier de ville ha fått gjort noe, men pengene har ført til at de har fått gjort mer, vært mer målrettet, eller fått laget et langt bedre beslutningsgrunnlag slik at planprosessene er blitt bedre. Alle er svært positive til å bli tilført disse pengene og mener de er nyttig og gir effekt for mer helhetlig og samordnet byplanlegging.

Årlig er det snakk om ca. 30 mill. kroner, det er mange aktører som er involvert, så det er et begrenset beløp til hver. Likevel er disse pengene svært kjærkomne. Noen eksempler viser at et tiltak som oppnår statlig støtte oppnår høyere status og større legitimitet lokalt. Støtten har slik sett bidratt til å styrke ideene i programmet.

Tiltakene omfatter flere stillinger, innkjøp av eksterne utredninger og tid til å gjennomføre prosesser med samarbeidsaktører. Alle disse virkemidlene bidrar til å

øke kapasiteten og kompetansen, dette kan være faglig plankapasitet og kompetanse eller kapasitet og kompetanse om metoder.

Når det gjelder bruken av midler ser vi behov for å være oppmerksom på hva som skjer der det oppstår forsinkelser og utsettelse av gjennomføringen. Det er viktig med en stor bevissthet for å unngå at forsinkelser fører til at pengene brukes til andre formål enn det som var tiltenkt.

Ideene i programmet stemmer godt overens med hvordan storbyene, fylkeskommunene og fylkesmennene tenker om byplanlegging og -utvikling. Det må forventes at dialogen mellom departementet og storbyene i utformingen av søknadene også bidrar til en sterkere felles forståelse. Storbyenes omlandskommuner er trolig i mer varierende grad inne på denne tekningen. Noen av omlandskommunene er mer landlige kommuner som knapt har startet tenkningen med kompakt og bærekraftig byutvikling, mens andre omlandskommuner, gjerne de som er sammenvokst med storbyen, er mer fortrolig med denne tekningen.

Utformingen av virkemidler med spesifikke oppdrag til hvert forvaltningsorgan kan bidra til å spesifisere oppgavene i programmet, men den kan også bidra til at oppgavene blir så spesifisert at disse forvaltningsorganene i mindre grad trenger eller ønsker å samarbeide seg imellom på fylkesnivå for å få oppdraget utført. Det er kommet fram eksempler på at noen av de sentrale aktørene ikke vet om hverandre, forstått slik at de vet ikke hvilke andre tiltak som gjennomføres finansiert fra samme program rundt «sin» storby. De er klar over at de gjennomfører et tiltak som finansieres fra KMD, men at det er en helhetlig satsing på byplanlegging der både storbyen, fylkeskommunen og fylkesmannen har sine deler, virker ukjent for noen. Slik kan programmet framstå fragmentert og lite samordnet i den enkelte storbyregionen. Det ser ut for at fylkesmannen og fylkeskommunene har jobbet på tvers av kommunegrensene, mens tiltakene i storbyene i liten grad omfatter andre kommuner enn egen storby. Casen fra Oslo, «Utviklingsoppgaver i regional plan» er et unntak, men forsinkelser gjør at det foreløpig har vært begrensede erfaringer å høste. Mange prosjekt har imidlertid brede samarbeid, men det er mellom storbykommunen og ulike private aktører, eller mellom byen og ulike statlige aktører. At departementet har to nettverk, et for storbyene og et for den regionale planleggingen, bidrar også til at planleggingen i storbyene og den regionale planleggingen blir mindre samordnet. Å få storbyene til å delta i den regionale planleggingen synes ikke alltid like lett. Dersom det fra planavdelingens side i større grad ble sett i sammenheng, kunne det ha gitt større fokus på samspill mellom forvaltningsnivåene.

Det er stor oppslutning om nettverkene som planavdelingen drifter. Våre informanter er samstemt i at disse er veldig nyttige, og at disse bidrar til samarbeid, nyttig kunnskapsdeling og læring på tvers mellom storbyene eller mellom storbyregionene. De bidrar også til god dialog med departementet (KMD). Flere informanter uttrykker ønske om at disse nettverkene videreføres. Et poeng som er kommet fram er om delingen i to nettverk fører til at noen synergier mellom forvaltningsnivåene blir borte. Dette må likevel veies opp mot størrelsen og målrettetheten i innholdet i nettverksmøtene.

Det samlede inntrykket vi sitter igjen med etter å ha gått gjennom dokumenter fra programmet og intervjuer med sentrale aktører, er at programmet har bidratt i riktig retning når det gjelder å heve kompetansen og øke kapasiteten til å drive helhetlig og samordnet byutvikling. Det har de gjort hovedsakelig ved å få i gang ny aktivitet som har disse elementene i seg. Planlegging er langsiktig arbeid og det er mange aktører som skal involveres, og gode planprosesser krever utstrakt samarbeid. Informantene i storbyene, fylkeskommunene og fylkesmennene opplever forståelse i planavdelingen nettopp for at planlegging tar tid, og at det må tas høyde for å håndtere det uplanlagte. Programmet har likevel et tilsynelatende ubrukt potensiale i å få til synergieffekter på tvers av forvaltningsnivå, sektor- og kommunegrenser, men det er ikke sikkert at en sterkere kobling mellom tiltakene vil gi merverdi for det enkelte tiltaket.

Referanser

- Albæk, E. og O. Rieper (2001) Evaluering i Danmark: Effektevaluering, monitorering og formativ evaluering. I P. Dahler-Larsen og H.K. Krogstrup (red.) 2001. *Tendenser i evaluering*. Syddansk Universitetsforlag
- Baklien, B. (1987) Evaluering i praksis. *Norsk pedagogisk tidsskrift* 5/87
- Cosgrave, R. og Beck (2009) *Real-Time Evaluation of humanitarian actions*, ALNAP (The Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)
- Fimreite A.L. et al (2005) By-governance. I A.L. Fimreite og T. Medalen, *Governance i norske storbyer mellom offentlig styring og privat initiativ*. S11–33. Oslo Spartacus Forlag.
- Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*. Cambridge University Press, Cambridge
- Grimsrud, G.M, og M. Aure (2013) Hvordan kan tilflyttingsarbeid måles og evalueres? Kapittel 2 i *Tilflytting for enhver pris? En studie av tilflyttingsarbeid i norske distriktskommuner*. Møreforskning, Norut, ideas2evidence. Ideas2evidence rapport 4/2013
- Grimsrud, G.M., M.C. Munkejord (2016) *Kommunalt tilflyttings- og inkluderingsarbeid. Kartlegging av bruk av kunnskap fra Distriktsenteret og eksempler på nyskapende arbeid*. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Hanssen, G.S. et al (2015) Hvorfor studere den kompakte byen? I Hanssen G.S., H. Hofstad og I.-L. Saglie (red) *Kompakt byutvikling Muligheter og utfordringer*. S 13–25. Oslo. Universitetsforlaget.
- KMD (2016) Statsbudsjett 2017– Tildelingsbrev til Norges Forskningsråd.
- KMD (2016) Prop. 1 S (2016–2017). Budsjettproposisjoner for Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2016) Statsbudsjett 2016– Tildelingsbrev til Norges Forskningsråd.
- KMD (2015) Prop. 1 S (2015–2016), Budsjettproposisjoner for Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2015) Statsbudsjett 2016– Tildelingsbrev til Norges Forskningsråd.
- KMD (2014) Prop. 1 S (2014–2015), Budsjettproposisjoner for Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2014) Statsbudsjett 2015– Tildelingsbrev til Norges Forskningsråd.
- Lind, H. (2000) Market-Oriented Land-Use Planning, a Conceptual Note, *Planning and Markets*. LA, California: University of Southern California
- MD (2013a) Den moderne bærekraftige byen. Faglig råd sin midtveisrapport.

- MD (2013 b) Fagligråd for bærekraftig byutvikling. Faglig råd sin sluttrapport. Desember. MD/KMD.
- MD (2013c) Statsbudsjettet 2013 –Tildelingsbrev under kap. 1410 Miljøforskning og miljøovervåking, fra Miljøverndepartementet til Norges forskningsråd
- MD (2012) Prop. 1 S (2012–2013). Budsjettproposisjoner for Miljøverndepartementet. Meld. St. 17 (2012–2013) Byggje – bu – leve (Boligmeldingen). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023. Samferdselsdepartementet.
- NFR (2016a) Forskning og innovasjon for framtidens byer (Byforsk). Utlysning fra NFR med søknadsfrist 23.11.2016. Sist hentet 27.4.2017 fra <http://www.forskningsradet.no/no/Utlysning/BYFORSK/1254017640556>
- NFR (2016b) Vedlegg til årsrapport 2015. Del II departementsvis rapportering. Del III Særskilt rapportering.
- NFR (2015) Vedlegg til årsrapport 2014. Del II departementsvis rapportering. Del III Særskilt rapportering.
- NFR (2014) Årsrapport 2013.
- NFR (2013) Norsk miljøforskning mot 2015 (Miljø 2015). Utlysning fra NFR med søknadsfrist 29.5.2013 (uten sidetall). Sist hentet 27.4.2017 fra <http://www.forskningsradet.no/no/Utlysning/MILJO2015/1253984568677/p1173268235938?progId=1159778041070&visAktive=false>
- Nordahl B.I. (2015) Kommunens styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling. I Hanssen G.S., H. Hofstad og I.-L. Saglie (red) *Kompakt byutvikling Muligheter og utfordringer*. S 61–69. Oslo. Universitetsforlaget.
- Prop. 96S (2016–2017) Endringer i kommunestrukturen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Schaumberg-Müller, H. (2001) Evaluering af ulandsbistad: Erfaringer fra et langt «evalueringsliv». I Dahler-Larsen, Peter og Hanne Kathrine Krogstrup (red.) *Tendenser i evaluering*. Syddansk Universitetsforlag
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, (Kgl.res av 26.09. 2014))
- Togebj, M. (2001) Effektevaluering og statistiske analyser. I Dahler-Larsen, P. og H.K. Krogstrup (red.) *Tendenser i evaluering*. Syddansk Universitetsforlag
- Vedeld, T., H. Bergsli, M. Millstein og B. Andersen (2015) Forskning for framtidens byer. Status og utfordringer i møte med en ny global agenda. NIBR-rapport 26. Oslo: NIBR.