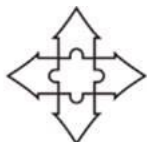


Marianne Millstein
Ragnhild Skogheim
Heidi Bergsli

Storbyforskningsprogrammet – 30 års jakt på storbyfaktoren



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING



NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Storbyforskningsprogrammet
– 30 års jakt på storbyfaktoren

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2018:6

**Fra sentrumsdød til sentrumsglød
Følgforskning av pilotprosjektet
”Levende lokaler”**

NIBR-rapport 2018:1

**Vitalisering av sentrum
Eksempler fra byene Bodø, Drammen,
Fredrikstad og Tromsø**

NIBR-rapport 2016:10

**Staten og bærekraftig byutvikling
En kartlegging av statens ansvar og
roller i byutviklingsavtaler**

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Marianne Millstein
Ragnhild Skogheim
Heide Bergsli

Storbyforskningsprogrammet - 30 års jakt på storbyfaktoren

NIBR-rapport 2018:7

Tittel: Storbyforskningsprogrammet – 30 års jakt på storbyfaktoren

Forfattere: Marianne Millstein, Ragnhild Skogheim og Heidi Bergsli

NIBR-rapport: 2018:7

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-240-0 (Trykket)
978-82-8309-241-7 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3709

Prosjektnavn: Storbyforskning 30 år

Oppdragsgiver: Program for storbyrettet forskning

Prosjektleder: Marianne Millstein

Referat: Siden 1987 har storbyene og KS finansiert et eget forskningsprogram for å få fram relevant og nyttig kunnskap for byenes rolle som tjenesteyter og samfunnsutvikler. Dette prosjektet forteller historien om programmet i store trekk, med vekt på kontinuitet og endring i tematiske satsinger, organisering og samarbeid og hvordan funn er blitt brukt i storbyenes eget arbeid. Vi identifiserer seks faktorer som er avgjørende for å få til det gode storbyforskprosjektet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juli 2018

Antall sider: 119

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - Storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no

Vår hjemmeside: <http://www.hioa.no/nibr>

Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2018

Forord

I 1987 etablerte Bergen, Oslo, Stavanger og Trondheim et eget storbyrettet forskningsprogram i samarbeid med KS. Kristiansand ble med i samarbeidet i 2005. Denne rapporten gir et innblikk i programmets 30-årige historie. Formålet har vært å belyse kontinuiteter og endringer i tematiske satsinger og hvordan programmet har bidratt til kunnskapsutvikling om storbyespesifikke problemstillinger. Gjennom arbeidet har vi også identifisert forutsetninger for de gode prosjektene, og på grunnlag av dette presenterer forfatterne noen refleksjoner og anbefalinger for framtiden.

Det har vært spennende å gjøre et dypdykk ned i 30 års storbyforskningshistorie, selv om ikke hele historien kan dekkes innenfor rammene av dette prosjektet. Vi vil gjerne takke programstyret og sekretariatet ved Ivar Alnæs i Oslo kommune, for konstruktive innspill underveis i prosessen.

Prosjektet har blitt utført av NIBR, med Marianne Millstein som prosjektleder. Hun har jobbet med alle delene i rapporten og gjorde hovedarbeidet med arkivgjennomganger og oppbygging av prosjektdatabase og litteraturliste. Ragnhild Skogheim og Heidi Bergsli gjorde de fleste intervjuene, og har særlig bidratt på kapittel 3 (formidling) og 4 (ringvirkninger), i tillegg til prosjektsammendrag som ligger til grunn for deler av kapittel 2 (en strategisk forskningsagenda). Jan-Tore Berghei (kommunikasjonsrådgiver) har utarbeidet en selvstendig digital rapport fra prosjektet.

Oslo, juli 2016

Geir Heierstad
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	4
Sammendrag.....	5
Summary	12
1 Innledning.....	17
1.1 Tilnærming og problemstillinger.....	17
1.2 Hvorfor et eget storbyforskningsprogram?.....	19
1.3 Rapportens metode.....	23
1.4 Leseveiledning	24
2 En strategisk forskningsagenda for storbyenes behov.....	26
2.1 Et program for ulike kunnskapsbehov	26
2.2 Tematiske satsinger: programplanene	30
2.3 Temaer og prosjekter: Kontinuitet og endring	33
2.4 Jakten på Storbyfaktoren: Ulikhet, levekår, tjenesteproduksjon	36
2.4.1 Et vellykket strategi-prosjekt bygger på innsikt: Levekårsprosjektene i Oslo, Bergen og Trondheim ..	39
2.4.2 Hopning av levekår og implikasjoner for tjenesteproduksjon	43
2.4.3 Storbyutfordringen med nytt blikk: Ressursbruk i pleie- og omsorgstjenester	45
2.4.4 Jakten på storbyfaktoren: mer enn en indikator	47
2.5 Plan, styring, økonomi.....	48
2.6 Storbyene som økonomisk drivkraft.....	50
2.7 Brudd og bølgedaler	52
2.8 Oppsummering: strategiske og fleksible agendaer	53
3 Samskaping før sin tid: organisering av storbyforskningsprogrammet.....	55
3.1 Fra idé til prosjekt: programstyrets rolle.....	56
3.2 Brukerstyring og samarbeid: nettverksgruppene	59

3.2.1	Samarbeidet med forskerne	61
3.3	Formidling.....	63
3.3.1	Seminarer og konferanser	65
3.3.2	Medieoppmerksomhet	66
3.3.3	Formidlingsarbeidet: Perspektiver fra aktørene.....	69
3.3.4	Formidling: en oppsummering.....	73
4	Storbyforskningsprogrammet – resultater og ringvirkninger.	75
4.1	Hvordan har resultater blitt brukt i byenes planlegging og politikkutviklingsarbeid?	75
4.2	Strategisk interessearbeid	77
4.3	Samspill med nasjonale forskningsagendaer	80
4.4	Hva når prosjekter ikke leverer det man forventet?...	83
4.4.1	Utfordringer i utvikling og gjennomføring av prosjekter.....	83
4.4.2	Utfordringer i relasjonen til forskningsmiljøene.....	84
4.4.3	Oppsummering	86
5	Konklusjon	88
5.1	Et program for framtida formet av de gode prosjektene	89
5.2	Storbyforskningsprogrammet i et endret forskningslandskap	95
Vedlegg.....		97
Referanser og publikasjonsliste for Programmet.....		97
Utvalgte case-eksempler		117
Om kategorisering av prosjekter		118
Budsjetter for programmet 1987-2019.....		118

Tabelloversikt

Tabell 2.1: . <i>Tematiske satsinger 1987-2019</i>	31
Tabell 2.2:.. <i>Sammenhengen mellom storbyfaktorprosjekter</i>	39

Figuroversikt

Figur 1.1: .. <i>Dimensjoner, det gode prosjektet</i>	19
Figur 2.1: .. <i>Prosjekter for ulike kunnskapsbehov</i>	27
Figur 2.2: ... <i>Fordeling av prosjekter på temaområder</i>	34
Figur 2.3: ... <i>Prosjektfordeling per tema fordelt på programplaner</i>	35
Figur 2.4: ... <i>Dagens perspektiv om jakten på storbyfaktoren</i>	36
Figur 2.5: ... <i>Jakten på storbyfaktoren</i>	38
Figur 2.6: ... <i>Hopning av levekår</i>	44
Figur 2.7: ... <i>Plan og styring gjennom 30 år</i>	49
Figur 2.8: ... <i>Storbyene som økonomisk drivkraft over 30 år</i>	51
Figur 3.1: ... <i>Artikkelsamling utgitt av programmet i 1991</i>	64
Figur 3.2: ... <i>Årsmeldinger fra 1993 til 1995</i>	65
Figur 3.3: ... <i>Oppslag om MoRo-prosjektet i NRK, 10. mars 2003</i>	68
Figur 4.1: ... <i>Oversikt over sentrale forskningsmiljøer</i>	81
Figur 5.1: .. <i>Dimensjoner, det gode prosjektet</i>	90

Sammendrag

Marianne Millstein, Ragnbild Skogheim og Heidi Bergsl

Storbyforskningsprogrammet – 30 års jakt på storbyfaktoren

NIBR-rapport 2018:7

Storbyforskning 30 år

Startet i 1987 av Bergen, Oslo, Stavanger og Trondheim.

Etablert som Program for storbyrettet forskning i 1990 sammen med KS.

Kristiansand ble med i 2005.

Sentrale premisser er lokal forankring, brukerstyrte problemstillinger og samarbeid mellom byene og forskningsmiljøene.

I løpet av 30 år har programmet finansiert over 160 prosjekter og samarbeidet med 64 ulike forskningsmiljøer.

Tematiske satsinger kan oppsummeres i fire hovedtemaer:

Sosiale levekår

Tjenesteyting: behov, kvalitet, effektivitet og rammebetingelser

Plan, styring og økonomi

Storbyene som økonomisk drivkraft

Levekårsutfordringer, ulikhet og sosiale utgifter.

Effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen.

Bydelsreformer, lokaldemokrati og deltagelse.

Befolkningsutvikling og boligmarked.

Næringsutvikling i storbyregionen.

Dette er noen av temaene som Program for storbyrettet forskning –

Storbyforskningsprogrammet – har satt på dagsorden siden oppstarten i 1987. I 30 år har programmet hatt som mål å

framskaffe kunnskap forankret i byenes egne utfordringer og som er nyttig

for byenes rolle som myndighetsutøver, samfunnsutvikler og

tjenesteprodusent.

Har programmet levd opp til disse målsetningene? I hvilken grad har storbyforskningsprogrammet produsert kunnskap som er nyttig for byenes behov? Har programmet fornyet seg i takt med samfunnsendringer, nye utfordringer og endrede rammevilkår? Hva kjennetegner det gode storbyforskningsprosjektet, og er programmet rigget for å svare på framtidens kunnskapsbehov?

NIBR har gått gjennom programmets historie med blikk på tematiske prioriteringer, organisering og samarbeid i og mellom byene og med forskningsmiljøene, og hvordan resultater er blitt brukt og formidlet. Historien om storbyforskningsprogrammet er en fortelling om hvordan bypolitikk og byforskning har vært litt stemoderlig behandlet i nasjonale politiske agendaer. Programmet har, med til dels begrensede ressurser, vært viktig for å løfte storbyespesifikke problemstillinger på den nasjonale dagsordenen. Dette har ikke skjedd uten kamp, ikke minst i de første ti årene, da storbyenes posisjon i kommunepolitikken generelt og i KS var omdiskutert.

Med utgangspunkt i storbyenes *kunnskaps- og utviklingsbehov* har programmet to primære formål:

- Å produsere kunnskap med betydning for kommunenes service og tjenesteyting, og rolle som samfunnsutvikler
- Å få fram kunnskap som bidrar inn mot bykommunenes strategiske interessearbeid

Programmet har utviklet og finansiert tre hovedtyper prosjekter, som dekker disse ulike rollene og behovene: Kunnskapsprosjekter, evalueringsprosjekter og prosjekter rettet mot metode- og verktøyutvikling.

Gjennomgangen viser at det er stor kontinuitet i de tematiske satsingene og i organiseringen av programmet. Samtidig har programmet tatt opp 'der og da' problemstillinger enten de har vært interessepolitisk viktige, eller utviklet i respons til nye utfordringer og tilhørende kunnskapsbehov.

Selv om temaer har vært stabile, har problemstillinger endret seg i samspill med samfunnet og rammevilkårene rundt. Temaet *plan og styring* har for eksempel beveget seg fra spørsmål om administrative reformer og ny offentlig styring tidlig på 1990-tallet, til

lokaldemokrati og deltagelse da dette sto sentralt ved årtusenskiftet, til å bli knyttet til klimaagendaen gjennom fokus på samordnet areal- og transportplanlegging for en bærekraftig byutvikling.

Jakten på storbyfaktoren

I 1987 stilte programstyret et spørsmål som siden den gang har preget en rekke tematiske satsinger og prosjekter: Hva kan forklare byenes høye utgiftsnivåer innenfor helse- og sosialtjenester? Spørsmålet har ligget til grunn for prosjekter som har utforsket koblinger mellom hopning av levekårsutfordringer i (deler av) byene og utgifter, og hvordan byene (mer) effektivt kan produsere tjenester av høy kvalitet til innbyggerne. Det har også vært et viktig interessepolitisk spørsmål om i hvilken grad storbyenes behov i tilstrekkelig grad ble reflektert i den statlige kommunepolitikken og da spesielt i inntektssystemet for kommunene, som ble innført året før storbyprogrammet startet.

30 års jakt på storbyfaktoren har vært et samspill mellom tre dimensjoner: sosial ulikhet og levekår, tjenesteproduksjon med fokus på behov, effektivitet og kvalitet, og statlig styring. Kunnskap om sosial ulikhet og utsatte grupper i bybefolkningen, er avgjørende for å kunne identifisere behov og levere gode tjenester. I tillegg til å finansiere egne levekårsundersøkelser – Fafo sin Oslo-undersøkelse fra 1994 var en av de første av sitt slag – så har programmet bl.a. fokusert på eldreomsorg, unge sosialhjelpsmottakere og boligsosiale spørsmål.

Noen prosjekter har fokusert på å utvikle indikatorer som best forklarer og fanger opp særskilte storbyutfordringer, og utarbeidet alternative beregningsmetoder som byene har tatt med seg i sitt politiske arbeid når inntektssystemet har vært under revidering. Forsøk på å finne en slik 'storbyfaktor' har vært viktig i legitimeringen av et eget storbyforskningsprogram. Samtidig har det vært vanskelig å identifisere 'faktoren'. Mens et prosjekt om hopning av levekårsutgifter og utgifter i 2012 fant sammenhenger særlig knyttet til rus og psykiatri (TF 2012), fant AFI (2016) noen år senere at boligsosiale spørsmål var mest utslagsgivende.

Tar vi et bredere perspektiv på hva som kjennetegner storbyspesifikke utfordringer, så har programmet satt fokus på en rekke viktige spørsmål som går utover å finne den ene indikatoren:

levkår og ulikhet, segregasjon, demografiske framskrivninger, større og komplekse institusjoner som stiller andre krav til forvaltning og demokratisk styring, og stort tjenesteomfang.

Organisering, samarbeid og formidling

Hvordan resultater tas i bruk og får effekt henger tett sammen med hvordan programmet er organisert, og hvordan prosjekter rigges, gjennomføres og formidles. Prosjektene skal ha lokal forankring og brukerstyring, og ideene jobbes frem av byene sammen med programstyret. Alle prosjekter ledes av en prosjektførende by, og problemstillingene skal primært være relevant for alle byene. Noen ganger er det en utfordring å gjøre gode ideer om til en konkret og forskbar problemstilling. Her spiller programstyret en viktig rolle, og de går gjerne flere runder med prosjektforslagene før prosjekter finansieres og settes i gang.

Prosjekter følges opp av egne nettverksgrupper, og disse gruppene er en viktig nøkkel til suksess. Aktive nettverksgrupper styrker erfaringsutveksling mellom byene, og fagpersonene i gruppene tar ofte i bruk resultater direkte i eget arbeid. Tett samarbeid mellom gruppa og forskerne gir mulighet for justeringer underveis i arbeid med datainnsamling og analyse. Når de fungerer, er dette samproduksjon av kunnskap på sitt beste.

I prosjektet 'Storbyenes planstrategier' gjennomført av Asplan Viak (Plathe og Hernes, 2016) fungerte nettverksgruppa som arena for erfaringsutveksling, og som kunnskapsprodusent gjennom grundige drøftinger underveis. Dette ga innsikt både til byrepresentantene og forskerne. Arbeidet og diskusjonene i gruppa styrket særlig det komparative aspektet. Resultatene er brukt i videre planarbeid, og har gitt ideer til nye prosjekter.

Noen av nettverksgruppene blir viktige langt utover selve prosjektet, og har utviklet seg til å bli uformelle faglige nettverk mellom de ansatte. Gjennom disse gruppene tas kunnskapen fra prosjektene aktivt med inn i byenes egne planleggings- og politikkutviklingsprosesser.

Formidlingsarbeidet har blitt mer profesjonalisert siden 1987, og programplaner og årsmeldinger har i dag en spisset og forenklet form som gir kortfattet informasjon om satsinger og prosjekter. Det arrangeres konferanser og seminarer både i og mellom byene, og med eksterne aktører. Dette er viktige møteplasser, men det er

uklart hvor effektive de er dersom målet er å påvirke for eksempel politikktutvikling.

Programmet har et uforløst formidlingspotensial som bør prioriteres framover. Ulike prosjekter har til dels ulike formål, og dermed også ulike målgrupper. Det er ikke alltid klart hvordan dette gjenspeiles i formidlingsplaner og -arbeid. Det ligger et ansvar både hos forskerne og byene selv i å sikre at formidlingen ikke blir et vedheng når prosjektet er avsluttet, men at man tenker mer strategisk rundt formidling gjennom arbeidet med et prosjekt.

Hva skaper et godt prosjekt? Erfaringer for framtida.

Idealprosjektet er når alt klaffer: fra den geniale ideen til utvikling av en forskbar problemstilling, til en god prosess som ender i resultater som formidles og brukes. Gode prosjekter gir retningsvalg, de er nyttige og prinsipielle, bringer inn nye vinklinger og problemstillinger og styrker lærings- og erfaringsutveksling mellom byene. Det er sjelden et prosjekt treffer på alle disse sidene samtidig. I arbeidet med rapporten har vi identifisert seks suksessdimensjoner for det gode prosjektet, og knyttet noen anbefalinger til disse.

Forankring og ledelse

Et godt prosjekt fordrer at prosessen er godt forankret og blir prioritert i organisasjonen. Dersom byene ikke er flinke nok til å forankre prosjekter i egen kommune, kan dette føre til venstrehåndsarbeid og gjennomføring preget av tidspress. Uten strategisk forankring blir det litt tilfeldig hvordan resultatene blir kjent blant administrativ og politisk ledelse. Det er likevel en balansegang mellom for formaliserte prosesser, og det å ivareta fleksibiliteten i organiseringen av programmet.

Tid og ressurser

En viktig suksessfaktor er at det settes av god nok tid og ressurser til hvert prosjekt. Dette skaper god gjennomføringsevne og øker læringsutbyttet. Ambisjonsnivået bør også følge det ressursnivået man er villig til å sette av til prosjektet. Ansatte har ofte en hverdag som består av en rekke pålagte oppgaver. Mange gode prosjekter har vært avhengig av ildsjeler, enkeltpersoner med et sterkt faglig engasjement for problemstillingen. Engasjement er avgjørende, men å være avhengig av ildsjeler gjør programmet sårbart for personskifter og omorganiseringer. En sterkere forankring og

prioritering vil også bidra til et større rom for at de ansatte kan få (mer) tid og anledning til å jobbe med denne typen prosjekter.

Kompetanse i kommunen, og hos forskerne

Det har i perioder vært vanskelig å oversette gode ideer til konkrete prosjekter, og noen ganger så blir ikke nytteverdien like stor som man hadde trodd. Kapasitet og kompetanse er nødvendig for å få frem gode og nyttige prosjektforslag. Et godt prosjekt fordrer at det finnes god bestillerkompetanse i prosjektførende by (i samarbeid med styre og sekretariat). Denne kompetansen varierer mellom og innenfor byene. Det er et behov for en samlet innsats for å styrke denne kompetansen, for eksempel gjennom interne seminarer eller ved å utarbeide klarere retningslinjer. Man kan være enda tydeligere på hvordan en konkret idé og et prosjekt er relevant for storbyene, og hva som er det storbyspesifikke i prosjektet. Samtidig må forskerne også forstå og kjenne kommunenes arbeidssituasjon og organisering, og forstå hva bestillingen innebærer.

Samarbeid

Gode samarbeidsevner og inkluderende prosesser er en viktig suksessfaktor. Når dialog og kontakt mellom prosjektførende by og forskere er god, kan man ha rimelig god kontroll på at forskerne svarer på bestillingen, samtidig som det bidrar til å kvalitetssikre funn og anbefalinger. Denne dialogen er en kombinasjon av personlige egenskaper, fag- og prosesskompetanse. Et viktig utgangspunkt for et godt samarbeid er at begge sider må ha realistisk forståelse av tid og ressurser til å jobbe med prosjektene, og gjennomføringsevne.

Aktualitet og relevans

Det er viktig at man treffer riktig med prosjektet. Dersom man evner å belyse de store, strategiske utfordringer der byene mangler kunnskap, analyser og verktøy, vil dette løfte prosjektet til et høyere nivå. Temaer kan ha en langsiktig horisont, men det er også viktig med prosjekter som kan fange temaer som er i tiden. Dette er særlig viktig for de strategiske og interessepolitiske prosjektene. De gode strategiprojektene bidrar med konkret kunnskap og anbefalinger, som byene kan ta med seg inn i en pågående politisk prosess eller planarbeid. Det fordrer selvsagt at styret og andre i byene i perioder må handle raskt, for eksempel for å få lyst ut prosjekter. Den fleksibiliteten som vi har inntrykk av ligger i

programplanene, med relativt brede satsinger samtidig som man kan fange 'der og da' tematikker, er en styrke for programmet.

Formidling og bruk

Prosjekter må gjøre de viktigste resultatene så enkelt tilgjengelig som mulig, for flest mulig. Resultater bør svare på dagsaktuelle problemstillinger som er relevante og anvendbare for kommunene. I hvilken grad man treffer riktig med prosjektet kan handle litt om tilfeldigheter, men god og tydelig formidling øker prosjektets aktualitet og gjennomslagskraft. Formidlingsarbeidet har mye å gå på både internt i byene og eksternt mot relevante aktører. Dette handler dels om ressurser både for den enkelte by og for sekretariatet. Her har styret, byene og forskerne et felles ansvar, men byene er særlig ansvarlige for å lage gode og gjennomførbare formidlingsplaner. Det eksterne formidlingsarbeidet utover foredrag og intern erfaringsutveksling, bør styrkes. Det er viktig at aktørene i fellesskap jobber fram en forståelse av at prosjektet ikke er slutt når rapporten er levert, og at det snakkes om formidling tidlig i prosessen.

Summary

Marianne Millstein, Ragnbild Skogheim and Heidi Bergsli

**A city-led program for urban research in Norway:
a brief history**

NIBR Report 2018:7

In 1987, the Norwegian cities Bergen, Oslo, Stavanger and Trondheim together with the Norwegian Association of Regional and Local Authorities (KS), initiated an applied research program, focusing on the cities' developmental and planning challenges. The city of Kristiansand joined the program in 2005.

In this report, NIBR tells the story of this initiative, with an emphasis on continuities and changes in thematic priorities, strengths and weaknesses in organization and cooperation, and how findings have impacted urban policies and planning. As part of the project, we have identified six key criteria for the ideal project that we briefly outline in this summary.

An important backdrop and motivation for the program was the fact that urban issues took a backseat in Norwegian national policy and research agendas at the time of inception. Since then, the program has supported and participated in more than 160 projects, exploring topics such as living conditions, socio-spatial inequality, efficiency and quality of service production, welfare reforms, local democracy and participation, demographic change and housing markets, and business development in the city regions. The program have thus made important contributions over time, to knowledge and strategic policy development on key urban issues.

Since 1987, the program has had two key objectives:

- To produce knowledge of importance to the development needs of the cities themselves, in particular to enhance and improve social services
- To produce knowledge that can contribute to the cities' strategic policy development and interests in relation to other state actors

We categorized all projects over the 30-year period in four main topics:

- a) Public services: needs, quality, efficiency, economy
- b) Living conditions and socio-spatial inequality
- c) Planning and governance
- d) Economic development in city regions

The review shows that there is continuity of themes and in the organization of the program. At the same time, the program has included occasional topics, picked up in response to a particular strategic-political process or to new challenges and related knowledge needs.

The changing framing of key topics in the three-year program plans reflect broader societal changes over time, and changing frameworks within which the cities operate. For instance, new public management informed projects related to governance and planning in the late 1980s and early 1990s, while democratic participation became central in the late 1990s in context of a broader interest in democratic decentralization nationally and internationally. Over the last decade or so, we see that governance and planning projects have shifted towards climate change and sustainable urban development.

The research program is embedded in the cities own identified challenges and knowledge needs. Thus, ownership and co-creation have been key principles since the beginning, long before co-creation became fashionable in research more broadly. A board leads the program with representatives from the cities, as well as KS. Ideally, all projects must be relevant for the five cities, even if not all cities are actively involved in all projects. All projects are

steered by a network group involving officials from the cities. These groups are key to successful projects. They are important arenas for the co-production of knowledge throughout the process, but also function as important networks of officials through which experiences are shared and results are disseminated and used in policy development and planning.

Since 1987, a key challenge has been to better understand and explain the high expenditure in the cities' public services. The question has informed projects seeking to expand the knowledge of socio-spatial segregation and the concentration of social challenges in particular neighborhoods. It has also been a key strategic political question about the extent to which the cities' expenses due to a higher concentration of social challenges were adequately reflected in the national government's municipal income system.

Thus, for 30 years the program has tried to identify what can be termed the 'metropolitan factor'. Some projects have focused on developing indicators that best explain and capture differentiated urban living conditions and socio-spatial inequality, while others have developed alternative calculation methods that cities have included in their strategic engagements with the central state when the national revenue system for municipalities has been under review. Attempts to identify such a factor have been important to the legitimacy of the research program.

Efforts to identify a key indicator has not been delinked from other kinds of projects with a broader or slightly different focus. Thus, projects explicitly focusing on the question of expenses and challenges for public service delivery build upon other projects more concerned with producing better knowledge about the urban populations whom those services are supposed to assist. In the program, there are dynamic relationships and cumulative knowledge production between topics and projects such as living conditions, socio-spatial inequality, demographic projections and the institutional governance frameworks that the cities are part of.

What makes up an ideal project?

One aim for this report is to use previous strengths and weaknesses, to identify some key criteria for successful projects. We identified six such dimensions, briefly presented below.

An idea and project must be embedded in the city

For the lead city, as well as those participating in the project/network group, it is important that the project and process is well known and prioritized in the municipality. This includes support from administrative and political leadership to ensure that the city has sufficient backing and capacity to engage in concrete projects.

Time and resources

An important success factor is to ensure enough time and resources for each project. Officials often have very busy schedules, consisting of a number of assigned tasks. Many good projects depend on committed individuals with a strong interest in the issue. Engagement is crucial, but being dependent on few individuals makes the program vulnerable. A stronger foundation and prioritization may open a space for key officials to have (more) time and opportunity to work with these kinds of projects.

Competence and dialogue

It has sometimes been difficult to translate good ideas into researchable projects, and sometimes the usefulness is not as great as one thought at the outset. A good project requires that those responsible in the lead city have good understandings of what is required and how to design a project and tender (in cooperation with the board and secretariat). This competence varies between cities and cities. At the same time, researchers must also understand the local situation and organization, and what the tender requires.

Cooperation

Good collaborative skills and inclusive processes are an important success factor. This dialogue is a combination of personal traits, professional and procedural skills. An important starting point is that both city officials and researchers must have realistic understanding of the time and resources the projects necessitate, as well as implementation capacity.

Relevance timeliness

Many times, success is about timeliness of the project in addition to relevance. If you are able to elucidate the major strategic challenges where the cities lack knowledge, analysis and tools, this will raise the project to a higher level. Themes can have a long-

term horizon, but it is also important with projects that can capture 'here and now' issues. This is particularly important for the strategic projects. Good (relevant and with good timing) strategy projects contribute with concrete knowledge and recommendations, which cities can use in ongoing policy or planning processes. Obviously, the board and others in cities need to act quickly, for example, in order to get projects off the ground. There seems to be sufficient flexibility in the organization of the program to act quickly when necessary.

Dissemination and use

Projects must make results as accessible as possible. Good and clear dissemination increases the timeliness and impact of the project. The dissemination relies both on internal efforts to share and discuss results within and between the cities, as well as strategic dissemination to external actors. This is partly a question of resources, but can also be strengthened through earlier planning rather than to wait towards the end of a project. This is a shared responsibility (the board/secretariat, cities and researchers), but cities have an overall responsibility for developing a feasible dissemination plan. The dissemination beyond lectures and internal exchange of experience should be strengthened. It is important that the actors jointly work out an understanding that the project is not over when they have delivered the report and that (a plan for) actors talk about and develop plans for dissemination early in the process.

1 Innledning

Program for storbyrettet forskning er et forskningssamarbeid mellom de fem byene Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim, og KS. Målet med programmet er å bidra med 'kunnskap om storbyene og storbykommunenes utfordringer og oppgaveløsning' (programplan 2016-2019), og ledes av et programstyre med sekretariat i Oslo kommune, byrådsavdeling for finans.

I 2017 var det 30 år siden byene – den gangen uten Kristiansand – tok initiativet til et eget storbyforskningsprogram. Siden den gang har programmet finansiert over 160 forskningsprosjekter. Programmet har belyst viktige byforskningstemaer med vekt på lokal forankring og brukerstyrte problemstillinger, også i perioder der byforskningen ikke har stått spesielt høyt på nasjonale agendaer.

1.1 Tilnærming og problemstillinger

NIBR har fått i oppdrag å gi et innblikk i programmets 30-årige historie, med fokus på kontinuitet og endringer i satsinger og prosjekter. Den overordnede problemstillingen er hvordan storbyforskningsprogrammet har generert kunnskap som har vært relevant og nyttig for byene, og dermed bidratt til byenes utvikling. Viktige spørsmål er i hvilken grad forskningen har svart på byenes utfordringer og behov, hvilke resultater som er kommet frem og hvordan kunnskapen har vært brukt. En viktig del av dette handler om hvordan byene har jobbet internt, og sammen, for å utvikle ideer og prosjekter.

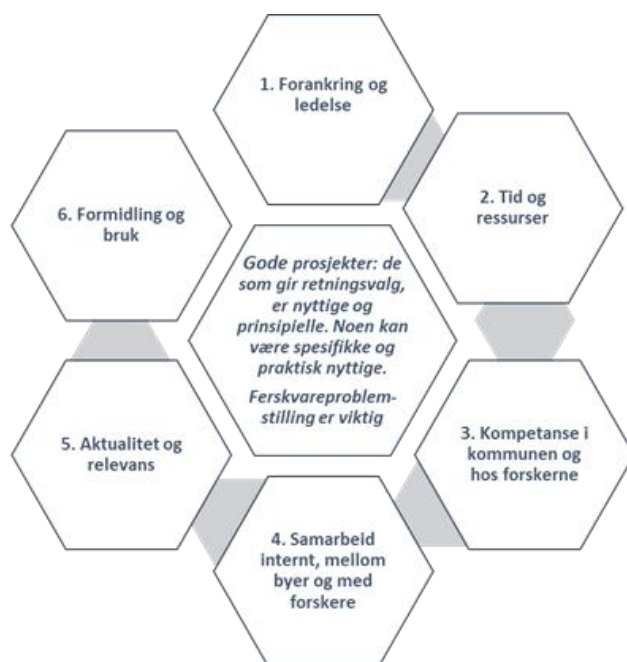
Eierskap, brukerinvolvering og samarbeid mellom byene og mellom byene og forskningsmiljøene er viktige premisser i

programmet. Hvordan har byene jobbet med kunnskapsdeling og erfaringsutvekslinger internt og på tvers? Hvordan har byene og forskningsmiljøene jobbet sammen om kunnskapsproduksjonen i prosjektene?

Et program må levere resultater, og ha effekter. Vi har derfor spurt om hva som har vært virkningene av programmet i bred forstand. I tillegg til å reflektere over hvordan resultatene har bidratt til byenes egen politikk og utvikling, diskuterer vi også om programmet har satt spor i nasjonale forskningsagendaer og politikk.

Til slutt spør vi hva de siste 30 årene kan fortelle oss om framtida. Hva har fungert godt eller mindre godt i arbeidet med ideer og prosjekter, fra planlegging til formidling? Hvordan kan programmet jobbe for å bli enda bedre til å få fram nyttig og relevant kunnskap om storbyespesifikke problemstillinger?

Gjennom arbeidet med disse spørsmålene, har vi vært opptatt av hva som skaper det gode prosjektet. Figur 1.1 oppsummerer de seks dimensjonene som former det ideelle storbyforskningsprosjektet. Disse blir nærmere presentert i konklusjonen.

Figur 1.1: *Dimensjoner, det gode prosjektet*

Før vi redegjør kort for metode og gir en leseveiledning til resten av rapporten, gir vi et historisk bakteppe for opprettelsen av storbyforskningsprogrammet.

1.2 Hvorfor et eget storbyforskningsprogram?

Storbyenes felles forsknings- og utviklingsprogram – i dag Program for storbyrettet forskning – ble opprettet som et toårig initiativ i 1987. Initiativet kom fra Bergen, Oslo, Trondheim og Stavanger, mens Kristiansand ble med i programmet i 2005.¹

Formålet med programmet var:

- Å produsere kunnskap med betydning for kommunenes service og tjenesteyting og rolle som samfunnsutvikler

¹ Første forsøk var i 1996.

- Å få fram kunnskap som bidrar inn mot bykommunenes strategiske interessearbeid

Med litt ulike formuleringer, så er disse målene fortsatt grunnpilarer i programmet.

Det er flere grunner til at byene tok initiativet. For det første mente de at forskningen ignorerte storbyespesifikke problemstillinger. Rådet for forskning for samfunnsplanlegging hadde et eget byforskningsprogram i 1981-1984,² og byene var kritiske til at satsingen ikke ble videreført. Samtidig mente de at agendaene i den nasjonale satsingen ikke var tilstrekkelig forankret i storbyenes utfordringer og behov. *Brukerbehov og styring* ble derfor et grunnleggende premiss i programmet, i kontrast til grunnforskningen finansiert gjennom forskningsrådene.

Et annet bakteppe var at byene var misfornøyde med at storbyespesifikke utfordringer fikk for liten oppmerksomhet i kommunepolitikken generelt, og i KS.³ Initiativet kom samtidig med – og uavhengig av – KS sin nye satsing på kommunalforskning. Det var stor diskusjon om samspillet mellom disse og om finansieringen av en egen storbysatsing. Oslo, som allerede hadde satt av to millioner kroner til storbyforskning, argumenterte at kontingenten til et KS-program ville spise opp hele beløpet. KS og byene ble tilslutt enige om en felles finansiering for to år, med en betydelig egeninnsats fra de fire storbyene. Men uenigheten om finansiering fortsatte likevel i den første perioden, der byene påpekte at det fortsatt var et *'misforhold mellom byenes innbetaling av kontingent og det Storbyforskningsprogrammet har fått'* (protokoll 1/88, datert 17.feb).

I 1988 startet byene arbeidet med å videreføre programmet for en ny toårsperiode. Det ble utarbeidet et forslag til 12 prosjekter. Mange var en videreføring av prosjekter som ble startet i 1987, mens andre var nye prosjekter innenfor lignende tematiske satsinger. KS var positive til en videreføring, men mente at prosjektskissene var for vagt definert og avviste søknaden. Det var utstrakt lobbyvirksomhet fra byene blant annet gjennom Rådmannsmøtet, for å sikre videre satsing. I referatet fra et programstyremøte i 1989 skriver sekretariatet at

² En del av Rådet for allmennvitenskapelig forskning

³ Den gang kalt NKS – Norske kommuners sentralforbund

Kommunenes sentralforbund har ved sin søknadsbehandling vist at det ikke godkjenner forskningsprogrammet. Programstyret ser det umulig å fortsette arbeidet med å utvikle storbyenes felles forskningsprogram uten å ha en klar økonomisk ramme for arbeidet. Dersom det ikke etableres en klar ramme for arbeidet i løpet av kort tid, bør rådmannskollegiet nedlegge programstyret.

Videre gikk styret inn for at

Rådmannskollegiet bes vurdere tilknytningen til Kommunenes sentralforbunds forskningsordning. Dersom det ikke innen 1.12.89 er forhandlet fram en rimelig økonomisk ramme for storbyforskning, bør storbyene melde seg ut av forskningsordningen fra og med 1990. (protokoll 8/89)

Kjernen i denne diskusjonen var spørsmålet om man kunne legitimere storbyforskning som et eget program i KS, i en situasjon der de jobbet med å etablere et felles kommuneforskningsprogram. Da KS likevel bestemte seg for å bevilge midler til et storbyforskningsprogram, protokollførte de at:

KS forutsetter at byenes forskningskontingent overstiger KS's bevilgning til programmet. Dette for å legitimere programmet overfor andre kommuner.

I 1990 ble Storbyforskningsprogrammet gjort om til Program for storbyrettet forskning knyttet til KS, med en budsjettamme på 16.5 millioner kroner for tre år. Ved utgangen av 1990 drev eller støttet det nye programmet tilsammen 16 prosjekter (årsmelding 1990). Styret hadde representanter fra de enkelte byene, samt to fra KS (i dag har de en representant og en observatør). Sekretariatet ble fortsatt liggende i Oslo, og leder av styret var og er Oslos representant. Programmet rapporterte nå til byenes egne ledelse, samt til forskningsutvalget og styret i KS.

Urolighetene rundt forskningsprogrammet inngikk i en større diskusjon mellom byene og KS om storbyenes posisjon, som fortsatte utover 1990-tallet. Koordineringen med KS sin øvrige FoU-virksomhet ble diskutert ved forlengelsen av programmet både i 1993 og i 1996. I 1995 anbefalte forskningsutvalget i KS å

legge ned programmet, men samtidig reservere beløpet til storby-relevant FoU innenfor deres egne FoU-satsinger. Dette ble møtt med motstand fra byene. Vi vet ikke konkret hva som tippet diskusjonen i programmets favør, men det var viktig for byene å organisere storbysspørsmål i et eget program heller enn å integrere storbytematikker i generell FoU-virksomhet. Byene mente at de storbyespesifikke behovene ble ignorert og at dette fokuset kunne drukne innenfor generell kommunal forskning.

Forskningsprogrammet kan også sees som en strategisk viktig aktivitet for byene gitt uroen om storbyenes plass i KS. Kampen for en videreføring var nok også en del av dette 'storphitiske' spillet.⁴

KS gjorde senere om beslutningen, og bevilget støtte til programmet for perioden 1996-1999. Samtidig ble det nedsatt en egen arbeidsgruppe med den politiske og administrative ledelsen i byene, for å avklare organisering og innhold i den nye programperioden. Et resultat var at Storbyforskningsprogrammets tematiske satsinger i større grad enn tidligere, ble samkjørt med KS sine satsinger. Blant annet vedtok KS at deres prioritering av arbeidsgivervirksomhet skulle tas med i videreføringen av programmet. Dette kom inn som tema første gang i 1996, og var en hovedsatsing fram til 2012 (se tabell 2.1).

Fra årtusenskiftet har det så langt vi kan se, ikke vært tilsvarende diskusjoner om programmets legitimitet. Vårt inntrykk er at dagens samarbeid med KS fungerer godt både i programstyret, og i samarbeid om prosjekter der dette er relevant. KS-representasjon i programstyret skaper broer mellom storbyforskningsprogrammet og KS sine strukturer og strategier. Ideer som bærer preg av å være mer generelle kommunale problemstillinger oversendes til KS, og storbyespesifikke ideer sendes til programstyret (se boks).⁵

⁴ Basert på innspillene fra programstyremøtet, 20 februar 2018

⁵ Digitalisering er et eksempel på et slikt tema som kom opp som ide til prosjekt i programstyret parallelt med at man jobbet med temaet i KS (intervjuer, representanter i programstyret og KS)

Prosjektet ‘Samspill eller svarteper-spill’ (Skjælaaen 2014) var et KS-initiert prosjekt, men der Program for storbyrettetforskning bidro med finansiering og var representert i styringsgruppa. Utgangspunktet var at ‘mennesker med adferdsutfordringer lett havner i en gråsoner der det er uklart om kommunene eller spesialisthelsetjenestene har ansvar for å yte tjenester.’ Prosjektet skulle derfor ‘systematisere kunnskap om hva som kjennetegner gode pasient/brukerforløp for denne gruppen og fremskaffe eksempler og modeller for vellykket og likeverdig samhandling.

Oslo kommunes nettarkiv for programmet

1.3 Rapportens metode

Det er ikke mulig å yte rettferdighet til all kunnskapen som er produsert siden 1987. Denne rapporten er ikke en kritisk evaluering av programmet eller en systematisk gjennomgang av all forskningen som er gjort. Vi har prioritert å belyse kontinuiteter og endringer, og trekker frem noen temaer og prosjekter som har vært sentrale. Vi illustrerer hvordan kunnskap og resultater er blitt produsert og brukt, hvordan man har jobbet med formidling, og belyser noen utfordringer. På bakgrunn av dette kommer vi med noen refleksjoner om veien videre.

Datamaterialet er tilgjengelig arkiver (nett og papir) med fokus på årsmeldinger og programplaner, presentasjoner av prosjekter på tidligere nettsider og diverse dokumenter og møtereferater fra arkivene hos KS og Oslo kommune. Dette inkluderer presentasjoner fra seminarer og konferanser som ikke bare har presentert resultater, men også diskutert strategiske satsinger i og organisering av programmet.⁶ Vi har prioritert å bygge opp og kvalitetssikre en prosjektdatabase og lage en samlet litteraturliste, som ikke fantes for programmet tidligere. Databasen inneholder informasjon om tematiske satsinger, prosjektittel/sammendrag, forskningsmiljøer, prosjektledende og deltagende byer, og resultater i form av publikasjoner eller annen formidling (i den grad dette er rapportert).

⁶ I 2012 ble forskningsmiljøer invitert til å komme med innspill til programmets tematiske satsinger og organisering.

I rapporten går vi kort inn i noen prosjekter som case-eksempler (se vedlegg), og refererer også til andre prosjekter underveis. Vi har valgt bredde heller enn dybde for å få fram mangfoldet. Vi har lagt vekt på sosiale levekår og tjenesteproduksjon, etter signaler fra programstyret om at de ønsket at dette skulle belyses spesielt. Eksempler brukes for å vise hvordan man har jobbet frem et tema, mens andre viser hva som har gjort et prosjekt spesielt relevant eller interessant, eller hvordan organiseringen har fungert og blitt brukt i byenes eget arbeid. Case-gjennomgangene er et viktig grunnlag for de identifiserte suksess-kriteriene i det gode prosjektet og for anbefalingene i konklusjonen.

Vi har intervjuet nåværende og tidligere programstyremedlemmer og sekretariat, og representanter for KS. Vi har også intervjuet utvalgte prosjektledere i prosjektførende by og enkelte forskere.⁷ Disse har gitt viktig informasjon om programmets utvikling, det storbyspesifikke, faglige innretninger, utfordringer og vurderinger om programmet fremover..

1.4 Leseveiledning

Vi har strukturert rapporten etter spørsmålene skissert på s. 17-18. I kapittel 2 belyser vi de tematiske satsingene i programmet og hvordan disse har vært rettet mot til dels ulike kunnskapsbehov, samtidig som temaene – de storbyspesifikke utfordringene – har vært ganske stabile over tid (selv om de har vært ulikt formulert). Vi ser samtidig at programmet har fanget opp tidsspesifikke problemstillinger gjennom mindre temaer og konkrete prosjekter. Innretting av tematiske satsingene og prosjekter reflekterer også overordnede samfunnsdebatter og endringer i tiden.

Temaet sosiale levekår og tjenesteyting dekkes spesielt gjennom et dypdykk ned i det vi har kalt 'jakten på storbyfaktoren', en tittel vi tar fra Fafo sin storbyforskningsrapport (Midtsundstad 1999).

Kapittel 3 og 4 retter blikket mot organiseringen av og arbeidet i programmet og i prosjektene. Mens kapittel 3 diskuterer

⁷ Informantene er anonymisert i presentasjonen. Et av prosjektene programstyret trakk frem som eksempel, var prosjektet Statens rolle i bærekraftig utvikling som ble ledet av Millstein i 2016. Erfaringer fra dette arbeidet er også trukket inn i rapporten.

organisering og samarbeid i tillegg til formidling, retter vi i kapittel 4 blikket mot virkningene av programmet. Her diskuterer vi også grunner til at prosjekter noen ganger ikke helt lever opp til forventningene når det gjelder resultater og bruken av disse.

I konklusjonskapitlet knytter vi refleksjoner og anbefalinger til seks *suksess-kriterier for det ideelle storbyforskningsprosjektet* (fig. 1.1). Helt til slutt gjør vi oss noen tanker om programmet sin posisjon i et forskningslandskap i endring.

2 En strategisk forskningsagenda for storbyenes behov

162 prosjekter. Fem storbyer, og noen ganger 'gjestebyer', omlandskommuner og fylkeskommuner. Minst 64 forskjellige forskningsmiljøer ved universiteter, institutter og konsulentselskaper. Program for storbyrettet forskning har i løpet av 30 år bygd opp en stor portefølje som dekker en rekke storbyspesifikke temaer. I dette kapitlet ser vi nærmere på de tematiske satsingene i programmet. Som tabell 2.1 over programplaner reflekterer (se under), så har det vært brede tematiske satsinger og stor kontinuitet. Formålene med programmet ligger fast, og mange storbyspesifikke utfordringer og kunnskapsbehov er de samme som ble identifisert i 1987. Det er samtidig et stort mangfold av problemstillinger og perspektiver innenfor temaene. Innretning og konkrete problemstillinger endrer seg også i takt med samfunnsendringer.

2.1 Et program for ulike kunnskapsbehov

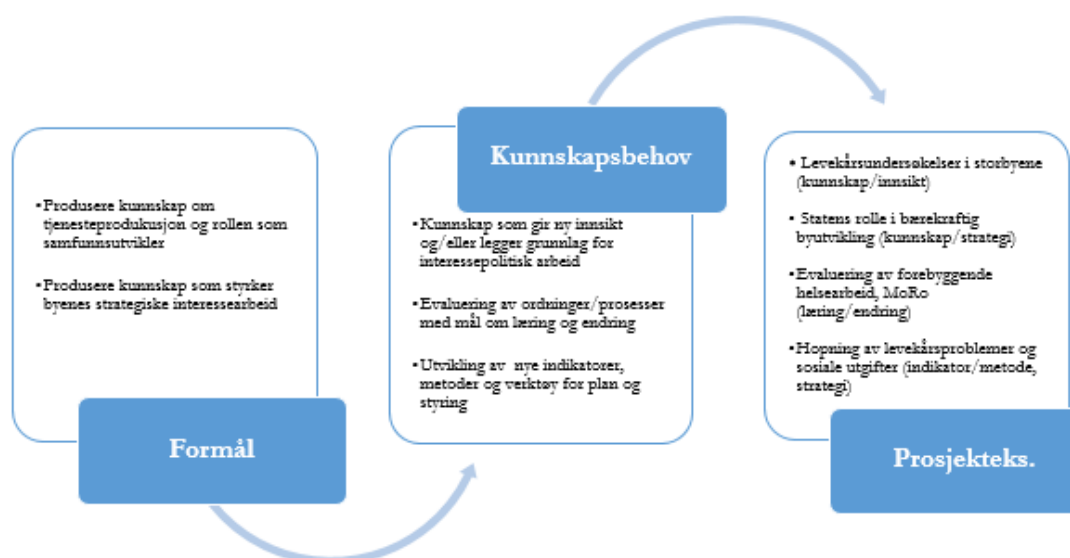
Hovedformålene som ble formulert i 1987 – kunnskap med betydning for kommunenes service og tjenesteyting/ samfunnsutvikler og bykommunenes strategiske interessearbeid – er fortsatt bærebjelker for programmet. Prosjektene og temaene skal være nyttige og relevante for byenes rolle som *myndighetsutøver*, *samfunnsaktør* og *tjenesteprodusent* (programplan 2008-11).

Det at temaer og prosjekter har hatt forankring i byenes egne kunnskapsbehov, vil ideelt si at forskningen svarer på byenes utfordringer. Dette handler ikke bare om å treffe riktig tematisk, men også at det er ulike typer behov. Da programmet ble startet i

1987, la arbeidsgruppen til grunn at programmet skulle bidra til å fylle både et *kunnskapsbehov* og et *utviklingsbehov* for storbyene. Prosjektporteføljen har hovedsakelig tre type prosjekter som reflekterer dette:

- **Kunnskapsprosjekter** med mål om ny innsikt, og/eller kunnskapsgrunnlag som kan spille inn i byenes strategiske interessearbeid (f.eks. demografiske framskrivninger, kunnskap om levekår, ressursbruk i tjenestesektor)
- **Evalueringer** av eksisterende ordninger med mål om læring og endring (f.eks. effekter av institusjonelle reformer, forsøk knyttet til arbeidstid og miljø)
- Prosjekter med mål om å ta i bruk/utvikle **nye metoder og verktøy** (f.eks. indikatorutvikling, eller modeller og verktøy for plan- og økonomistyring)

Figur 2.1: *Prosjekter for ulike kunnskapsbehov*



Over tid er det lagt ulik vekt på disse behovene, selv om alle er tilstede i alle tiårene. På 1990-tallet var det flere rene kunnskapsprosjekter, det vil si prosjekter som bidro til å få opp ny kunnskap om sentrale utfordringer. Brorparten av disse handlet

om å få frem mer og bedre kunnskap om levekår og sosiale utfordringer. I 1996 ønsket styret mer matnyttige prosjekter og sterkere prioritering av 'anvendt forskning og evaluering av tiltak og forsøk'. Fokuset ble dermed rettet mot prosjekter som kunne 'bidra til å anvende den kunnskapen vi nå har til å utvikle strategier og tiltak for levekårsforbedringer. Ikke minst bør iverksatte tiltak evalueres' (årsmelding 1996: 5). Disse prioriteringene ble videreført utover på 2000-tallet. Programplanene for 2000 og 2004 fokuserer for eksempel på kunnskap om virkninger av storbykommunenes tiltak gjennom evalueringer av ordninger og prioriteringer, og fokus på å utvikle verktøy for byenes oppgaveløsning.

Prosjekter som har vært rettet mot byenes interessepolitiske arbeid, har særlig dreid seg om manglende statlig storbypolitikk. En gjenganger har vært i hvilken grad kommunenes inntektssystem reflekterer storbyenes utgiftsbehov knyttet til konsentrasjon av levekårsutfordringer. Her spiller ulike typer prosjekter sammen på flere måter. Kunnskapsprosjekter om levekår har vært avgjørende for andre prosjekter som har fokusert på hvordan kommunene kan levere gode tjenester til befolkningen, mer effektivt. Strategiske prosjekter som har sett på storbyenes utgifter og rammevilkår i det kommunale inntektssystemet, har også lent seg på levekårsprosjekter utført innenfor rammene av programmet. Vi beskriver dette nærmere under 'Jakten på storbyfaktoren.'

Programmet har vært opptatt av å løfte opp kunnskaps- og utviklingsbehov som har vært felles og relevante for alle storbyene. Noen ganger har man også involvert omliggende fylker og andre byer. Prosjektet 'Norske byers utfordring i Europa' fra 1991 til 1993 (se bl.a. Halvorsen og Johansen 1992) involverte for eksempel både byene og fylkeskommunene. Samtidig har den enkelte byen konkrete ideer og behov som ikke nødvendigvis er like relevant for alle eller kan utvikles til komparative prosjekter. I disse tilfellene har det likevel vært viktig å få til erfaringsutveksling med de øvrige byene, og ikke bare de som har vært aktive i selve prosjektet. Enkeltby-prosjekter har også bidratt til at programmet har blitt oppfattet som relevant og nyttig for byene selv.

Alle byene involveres i dag i et flertall av prosjektene. Enkeltby-prosjekter skal også oppleves som relevante for andre byer.

Prosjektet *Menn i omsorgsyrker* (2012) studerte hvordan man kunne rekruttere og beholde menn i omsorgsyrkene i Trondheim, men inspirerte andre bykommuner og fylker til å jobbe med denne problematikken.

Nytteverdien av slike enkeltbyprosjekter avhenger av velfungerende nettverksgrupper, og strategisk formidling.

Enkeltby-prosjekter har også lagt grunnsteiner for større komparative prosjekter på lignende temaer, og bidratt til en kumulativ kunnskapsutvikling i programmet. Etter flere parallelle enkeltby-prosjekter om institusjonelle reformer gjennom 1990-tallet, finansierte programmet to større komparative prosjekter fra 1997 til 1999 om bydelsordninger

(Rogalandsforskning, LOS og NIBR) og parlamentarisme i norske storbyer (NIBR). Bydelsordningsprosjektet inkluderte også et eget prosjekt om erfaringer i Bergen (Rommeltvedt 1999). Innenfor et overordnet tema har programmet flere ganger finansiert parallelle prosjekter uten at det har vært et felles komparativt prosjekt. Det skjedde blant annet da programmet finansierte to likelydende prosjekter om kampen for kompetent arbeidskraft i henholdsvis Oslo og Bergen i 1999.

Etter årtusenskiftet har antall prosjekter der alle byene er med, økt: mens 31% av prosjektene på 1990-tallet involverte alle, er tallet for de siste syv årene 53%. Forskere som kom med innspill til programmet i 2012, anbefalte da også å utvikle flere komparative storbyprosjekter, noe som har vært mangelvare i norsk byforskning (Brattbakk m.fl. 2016). Men det ikke alltid like enkelt å gjennomføre systematisk komparasjon mellom byene, siden de er forskjellige både i størrelse og organisering. Oslo skiller seg naturlig nok ut i så måte.

2.2 Tematiske satsinger: programplanene

Da programmet ble startet i 1987, ble det skissert fire hovedtemaer:

- A: Storbyenes helse- og sosialtjenester. Hva forklarer høyt utgiftsnivå?
- B: Kostnadsstruktur i institusjonsomsorg og hjemmebasert omsorg.
- C: Utvikling av felles begrepsapparat for resultatorientert planlegging, budsjettering og styring.
- D: Næringsutvikling i storbyene.

Temaene var godt forankret gjennom forarbeid i de fire byene, en egen arbeidsgruppe, og med innspill fra utvalgte forskningsmiljøer. De reflekterer sentrale storbyutfordringer i en tid med store omstillinger. Det var en økt erkjennelse av at *levetårsproblemer* og andre utfordringer fikk et annet omfang i storbyer enn i mindre byer, noe som tilsa at *oppgaver må organiseres annerledes*. Byene hadde behov for å forstå årsakene bak dette og konsekvensene for kommuneøkonomien (tema A og B). Ny styringsideologi, New Public Management, innebar store *omstillinger i administrasjon og organisering*, og økt fokus på resultatstyring (tema C). Byene og *byregionenes rolle som motorer for økonomisk vekst* var også et spørsmål som opptok byene, og disse spørsmålene ble utover 1990-tallet også satt i et nasjonalt og europeisk perspektiv (Tema D. Årsmelding 1990/programplan 1990-92/1993-95).

Tabell 2.1 viser en oversikt over tematiske satsinger for alle programperiodene. Temaene er generelt formulert, og planene har i perioder også hatt løse formuleringer om 'andre storbyrelevante temaer'. I en periode – 1993 til 1995 – var det spesifikke spørsmål knyttet til de enkelte temaene, men dette er unntaket. I denne perioden endret programmet prosjektstyringen for å forankre hvert enkelt prosjekt sterkere i en prosjektførende by. Dette ga programstyret noe dårligere kontroll med oppfølgingen av prosjekter, og dermed kan det se ut som de vektla en sterkere kvalitetssikring i søknad og behandling av prosjektsøknader (årsmelding 1993). Dette kan ha motivert til å ha mer detaljerte føringer på de enkelte satsingene.

Tabell 2.1: *Tematiske satsinger 1987-2019*

Tematiske satsinger
<p><i>1987-1989</i></p> <p>a) Storbyenes helse- og sosialtjenester. Hva forklarer høyt utgiftsnivå? b) Kostnadsstruktur i institusjonsomsorg og hjemmebasert omsorg c) Utvikling av et felles begrepsapparat for resultatorientert planlegging, budsjettering og styring d) Næringsutvikling i storbyene</p>
<p><i>1990-1992</i></p> <p>1. Storbyenes betydning for samfunnsutviklingen i regionalt og nasjonalt perspektiv 2. Kommunal tjenesteproduksjon i storbyer. Forskning om behovsskapende forhold i storbyene, behovsgrupper og tilpasning av tjenestene til behovsgruppene 3. Storbyenes kommunaløkonomiske situasjon. Hvilke faktorer påvirker storbyenes inntektsgrunnlag og utgiftsnivå? 4. Styring og organisering av storbyer. Hvilke styrings- og organisasjonsmodeller er best egnet for storbyene? 5. Formidling</p>
<p><i>1993-1995</i></p> <p>1 Levekår i Storby</p> <p>a) levekårsforskjeller og utvikling for ulike grupper og områder i byene b) utvikling av analyseverktøy og modeller c) Handlingsalternativer for og ansvarsfordelingen mellom kommunal og nasjonal fordelingspolitikk</p> <p>2 Storbyenes økonomiske rammebetingelser</p> <p>a) storbyområdenes inntekts- og utgiftutvikling, skattegrunnlag, arbeidsmarked og ledighet samt befolkningsutvikling b) Analyser av storbyenes mulighet for å påvirke egne inntekter og styre utgifter gitt bindinger i forskrifter og lovverk c) analyser av det statlige inntekts- og overføringssystemets evne til å fange opp behovene i storbyene og systemets samlede virkning for storbyene</p> <p>3) Økonomistyring i storbyer</p> <p>a) Utvikling av produktivitetsindikatorer og analyser av produktivitetsforskjeller. b) Utvikling av kvantitative og kvalitative resultatmål. c) Analyser av politiske og administrative beslutningsprosesser når det gjelder bruk av produktivitets- og effektivitetsmål. d) Metodeutvikling innen finansforvaltning (likviditetsstyring- og rapportering), renter og avdragsprognostisering m.m. e) Utvikling av konsernregnskap</p> <p>4) Arbeidsgiverrollen i storbyområdene</p> <p>a) Analyser av kompetansebehov, lønnsforhold og lønnsdanning b) Analyser av hva alternative organisasjonsmodeller og arbeidstidsordninger betyr for arbeidskraftsbehov og kommunenes tjenesteyting. c) Metodeutvikling og evaluering av tiltak for ulykkesforebygging, reduksjon av sykefravær og helse- miljø og sikkerhetsarbeid</p>

<p>5) Storbyenes rolle for samfunnsutviklingen i regionalt, nasjonalt og internasjonalt perspektiv</p> <p>a) Analyser av effekten av nye næringspolitiske rammebetingelser (GATT, EØS, EU) for storbyregionenes næringsutvikling.</p> <p>b) Analyse av særtrekk og utviklingspotensialet for verdi- og nyskaping samt sysselsettingsutvikling i de ulike storbyregionene</p> <p>c) Utvikling av tiltak og evaluering av regionale og kommunale myndigheters tiltak for å styrke næringsutviklingen i storbyregionene</p> <p>d) Analyser av utviklingen på arbeidsmarkedet – betydningen for det kommunale støtteapparatet og evaluering av arbeidsmarkedstiltakene for ulike grupper</p> <p><i>Programmet kan også finansiere andre forskningstemaer det er interesse for i flere av storbyene</i></p>
<p><i>1996-1999</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. storbyenes rolle og økonomiske rammebetingelser i velferds-Norge 2. Demokrati, deltagelse og styring i storbyene 3. effektivitet og kvalitet i storbyenes tjenesteyting 4. levekår i storbyene 5. arbeidsgiverrollen i storbyområdene
<p><i>2000-2003</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Arbeidsgiverrollen i storbyene 2. Kvalitet og effektivitet i tjenesteytingen 3. Nasjonal styring og konsekvensene for storbyenes velferdspolitik 4 Levekår i storbyene <p>Andre temaer som kan være aktuelle: Styrings- og deltagelsesformer, demokrati Verdiskapning og moderne byliv Byvekst og framtidig byutvikling, planlegging <i>Andre gode ideer.</i></p>
<p><i>2004-2007</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Arbeidsgiverutvikling i storby 2. Organisering, kvalitet og effektivitetsutvikling 3. Rammevilkårene for storbyenes velferdspolitik 4. Integrasjon av marginale grupper 5. Demokrati og styring 6. Storbyenes regionale rolle
<p><i>2008-2011</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Arbeidskraftutfordringer og arbeidsgiverutvikling i storby 2. Organisering, kvalitet og brukerorientering 3. Sosiale utfordringer i storby 4. Storbyenes regionale rolle 5. Klima og miljø
<p><i>2012-2015</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Befolkningsutvikling, drivkrefter og framtidige utsikter 2. Gode løsninger på bolig-, areal og transportutfordringer (sett i lys av klima/miljøproblematikk)

3. Næringsutvikling og verdiskapning 4. Storbykommune – store velferdsorganisasjoner med felles utfordringer 5. Storbyenes sosiale ansvar og økonomiske utfordringer
<i>2016-2019</i> 1. Befolkningsutvikling. Endringer i befolkningens størrelse, sammensetning, behov 2. Plan, strategi og økonomi 3. Tjenester – kvalitet og innovasjon 4. Klima, miljø og transport

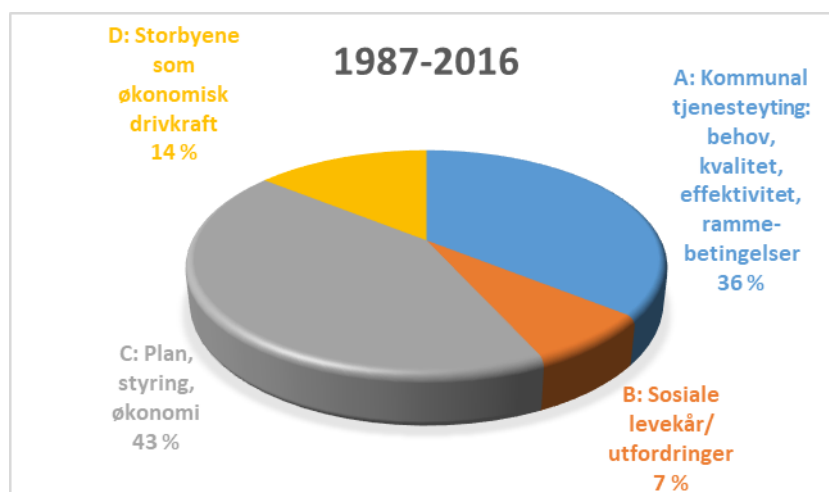
Hovedsatsingene har vært bredt formulert, noe som både har gitt kontinuitet samtidig som programmet har fanget tidsspesifikke ideer, behov og tilnærminger.

2.3 Temaer og prosjekter: Kontinuitet og endring

For å kunne identifisere noen trender over tid, har vi sortert alle prosjektene i fire overordnede temakategorier basert på de tematiske satsingene slik disse er beskrevet i programplanene. (for en redegjørelse av kategoriseringen, se vedlegg):

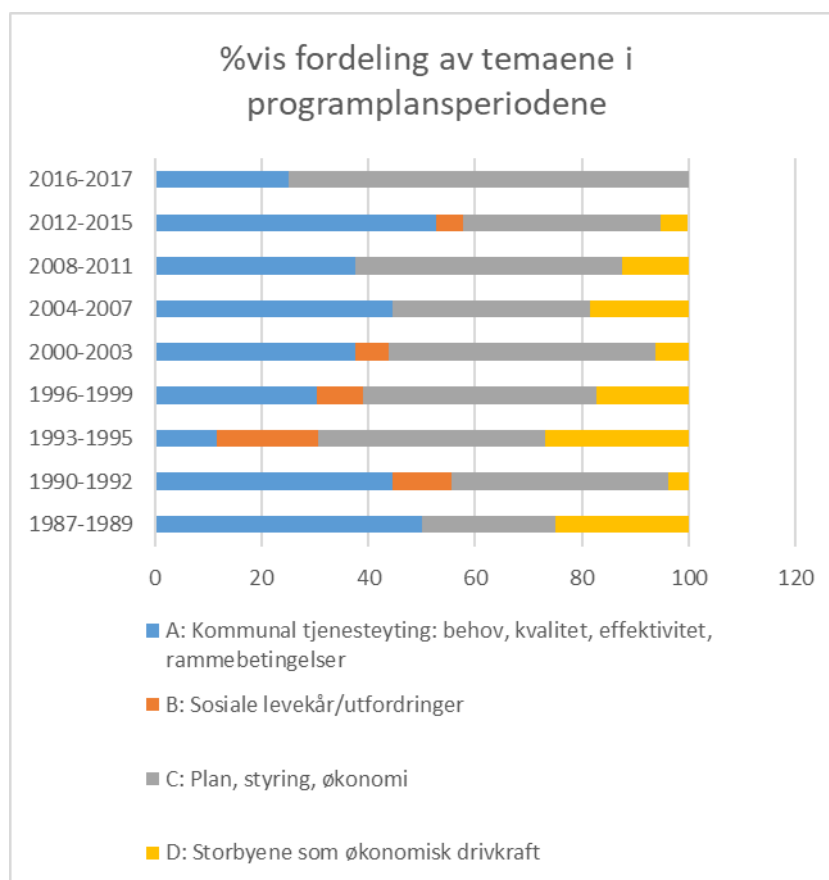
- A. Kommunal tjenesteyting: behov, kvalitet, effektivitet, rammebetingelser (f.eks. inntektssystem).
- B. Sosiale levekår/utfordringer.
- C. Plan, styring, økonomi (inkl. arbeidsgiverrolle og klima/miljø som hovedsakelig dreier seg om plan for omstilling, og demografi/boliganalyser viktige for framtidig planlegging/utvikling).
- D. Storbyene som økonomisk drivkraft (næringsutvikling, verdiskapning).

Figur 2.2: Fordeling av prosjekter på temaområder



Figur 2.2. viser at det er mange prosjekter knyttet til kommunal tjenesteyting (blå), og plan, styring og økonomi (grå). Det gir et godt bilde av at programmet har vektlagt å få fram kunnskap som belyser storbyenes rolle som tjenesteproducent og samfunnsutvikler. Mye av det interessepolitiske arbeidet er også innenfor disse to temaene.

Figur 2.3 viser fordelingen av prosjekter per temaene i programplanperiodene, som gir et lite innblikk i stabilitet og endring i de tematiske satsingene. Levekår var ikke et eget tema i de to første årene, men det fantes delprosjekter som eksplisitt fokuserte på levekår for sårbare grupper. Sosiale utfordringer i by var også et sentralt tema på 2000-tallet. Men disse prosjektene handlet primært om rammevilkår for å løse utfordringer for marginaliserte grupper, heller enn fokus på å opp ny kunnskap om sosiale levekår. Vi har derfor definert de som tjenesteytingsprosjekter (kategori A). Det gir et litt skjevt inntrykk av at sosiale levekår ikke var sentralt i programperiodene på 2000-tallet, men viser også at temaet i perioden ble tettere knyttet til spørsmål om ressursbruk og rammevilkår for tjenesteproduksjon.

Figur 2.3: *Prosjektfordeling per tema fordelt på programplaner*

Selv om temaene er stabile over tid, så skifter fokuset og problemstillingene seg i respons på tids- og steds spesifikke forhold. Et konstant tema har vært forsøket på å finne 'storbyfaktoren', noe som har særlig betydning for sosiale levekår og tjenesteytingsfokuset. Vi gir her et dypdykk ned i 30 års 'jakt på storbyfaktoren' som særlig gjenspeiler koblingene mellom levekår og utgifter, før vi gir en kortere tidsreise gjennom de to øvrige temaene (plan og styring og byene som økonomisk drivkraft).

2.4 Jakten på Storbyfaktoren: Ulikhet, levekår, tjenesteproduksjon

Gjennom hele programmets levetid har man jaktet på 'storbyfaktoren'. Faksimilen fra Dagens Perspektiv er fra et oppslag om det som foreløpig er det siste i rekken av slike prosjekter (Brattbakk m.fl. 2016).

Figur 2.4: *Dagens perspektiv om jakten på storbyfaktoren*

Dagens Perspektiv LOGG INN BLI ABONNENT LIKEAVISEN LEDELSE PLOT

Gjennom KS sitt «Program for storbyrettet forskning» jakter Norges fem største bykommuner Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand på svar og løsninger på de store utfordringene som er knyttet til vekst, økende differensiering, stram økonomi, stort innovasjonsbehov og betydelige investeringsoppgaver. Her fra Filipstadkaia i Oslo, som nå er under utvikling. Foto: Wikipedia

SAMFUNNSSTYRING

Stadig flere jakter kunnskap om «storbyfaktoren»

Gjennom KS sitt «Program for storbyrettet forskning» jakter Norges fem største bykommuner på svar og løsninger på de store utfordringene som er knyttet til vekst, økende differensiering, stram økonomi, stort innovasjonsbehov og betydelige investeringsoppgaver.

Felles for mange av prosjektene er at de har vært rettet inn mot utformingen og endringer av statens kommunale inntektssystem, som ble innført samme år som programmet ble planlagt (1986). I innstillingen til rådmannsmøtet i Stavanger i 1986, formulerte arbeidsgruppen det slik:

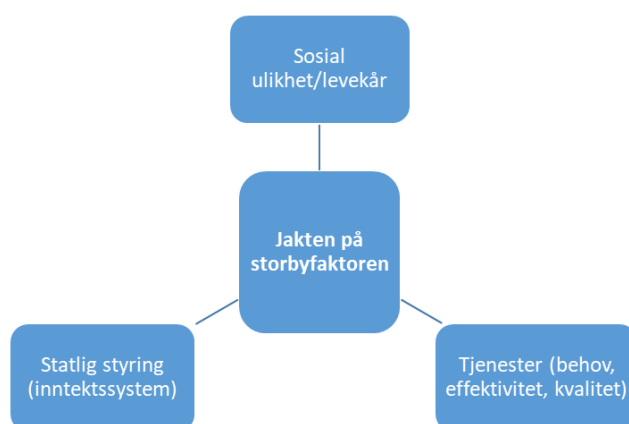
Et viktig mål for et felles forskningsprogram bør være å finne årsaken til at byene på en rekke områder har høyere utgifter pr. innbygger enn landsgjennomsnittet. Dels kan dette gjøres for å finne argumenter for å påvirke de statlige overføringsordningene, og dels kan utgangspunktet være å skape innsikt i virkningen av egen ressursbruk.

Senere prosjekter (1999, 2005, 2006, 2007, 2010, 2016) har gått ulike beregningsmodeller etter sømmene og foreslått endringer og alternative indikatorer som bedre gjenspeiler storbykommunenes realiteter eller kompenserer for storbyenes utgiftsnivåer.

Et underliggende spørsmål for mange av disse prosjektene, og et viktig *raison d'être* for programmet, er at storbyspesifikke utfordringer har fått for liten oppmerksomhet. Det handler ikke bare om at storbyer er noe kvantitativt større en mindre kommuner, men også at det finnes noen kvalitativt forskjellige egenskaper eller utfordringer.

Det har likevel vært vanskelig å identifisere storbyfaktoren. Prosjektene har ikke hatt noen felles tilnærming til hvordan storbyen skal avgrenses og defineres, ei heller hva som kvalitativt sett, er storbyfaktoren (Brattbakk m.fl. 2016). Mange av prosjektene har identifisert storbyspesifikke utfordringer og foreslått ulike indikatorer og verktøy for å ta hensyn til byenes utfordringer og utgiftsnivå, men hva som er utslagsgivende har variert f.eks. fra belastninger innen rus/psykiatri (Løyland 2012) til boligsosiale faktorer (Brattbakk m.fl. 2016).

Jakten på storbyfaktoren kan plasseres i skjæringspunktet mellom kommunal tjenesteyting, levekårsutfordringer, og plan/styring (figur 2.5). Denne litt utvidede forståelsen av 'storbyfaktoren' belyser bærebjelkene i programmet: formålet om å framskaffe økt kunnskap om levekårsutfordringer, velferdsbehov og tjenesteproduksjon, og bidra til storbyenes interessepolitiske arbeid mot staten.

Figur 2.5: *Jakten på storbyfaktoren*

Skjæringspunktet mellom rammevilkår for tjenesteproduksjon, levering av tjenester til sosiale grupper og levetårsproblematikk har vært flytende. Mange prosjekter går inn i levetårsdata og/eller bygger på tidligere levetårsundersøkelser, men retter fokuset mer mot de to øvrige (til dels overlappende) spørsmålene: a) hvordan bykommunene kan planlegge og levere best mulig velferdstjenester effektivt og i lys av ulike gruppers behov; og b) byenes økonomiske rammebetingelser, særlig statens rolle og riggingen av kommunenes inntektssystem.

Under følger en beskrivelse av utvalgte prosjekter (se tabell 2.2 for oppsummering): a) en gjennomgang av levetårsprosjektene som var sentrale på 1990-tallet og som fikk betydning for videre prosjekter knyttet til sosialgeografiske problemstillinger; b) en samlet gjennomgang av prosjekter som så på hopning av levetårsutfordringer og implikasjoner for sosialhjelpsutgifter, og c) prosjektet *Ressursbruk i pleie- og omsorgsektoren*, som ga et nytt og innovativt blikk på lignende problemstillinger.

Tabell 2.2: *Sammenhengen mellom storbyfaktorprosjekter*

Storbyfaktoren – samspillet mellom prosjekter og problemstillinger		
<p>Levekårsprosjektene:</p> <p>La viktig grunnlag for å forstå sosiale gruppers situasjon og utfordringer og hopning av levekår – byens sosiale geografi</p>	<p>Hopning av levekårsutfordringer og sosiale utgifter:</p> <p>Koblingen mellom hopning av levekår og høye sosiale utgifter et viktig kunnskapsbehov med betydning for det interessepolitiske arbeidet mot staten.</p>	<p>Ressursbruk i pleie- og omsorgstjenesten:</p> <p>Et innovativt blikk på tjenesteproduksjon som vendte blikket 'innover' mot hva kommunene selv kunne gjøre for å levere kvalitativt gode tjenester mer effektivt. Fokus på kultur og ledelse</p>

2.4.1 Et vellykket strategi-prosjekt bygger på innsikt: Levekårsprosjektene i Oslo, Bergen og Trondheim

Selv om byene har ulike utfordringer og forskjellene er størst i Oslo, så er hopning av levekår i deler av byen en felles erfaring som gir storbyene spesielle utfordringer. Levekårsundersøkelsene på 1990-tallet la et viktig grunnlag for senere prosjekter som koblet kunnskap om sosialgeografiske forskjeller, sammensatte behov og store utgifter, og spørsmålet om dette ble tilstrekkelig tatt hensyn til i inntektssystemet.

Levekårsprosjektene var en type *kunnskapsprosjekter* (se kap. 2.1), der formålet var å få bedre kunnskap om byenes befolkning på by og bydels/ nabolagsnivå. Det var lite tilgjengelig statistikk på by og bydelsnivå om sosiale levekår, og de første prosjektene var nybrottsarbeid. NIBR var ifølge årsrapporten for 1987, den første uavhengige instituttet som fikk tilgang til SSB-data på området.

Fram til programperioden for 1993-1995 var ikke levekårsproblematikk et eget tema, men samlet under tjenesteproduksjon. For å kunne forklare sammenhengen mellom sosiale forskjeller og utgiftsnivå så måtte man vite mer om hvordan innbyggerne i byen faktisk hadde det. Sosialgeografisk hopning av

levekårsutfordringer var en utfordring som både hadde sammensatte årsaker og bidro til relativt høyere utgiftsnivåer som ikke kunne kompenseres med rene stordriftsfordeler (Bildeng og Fürst 1993). Samtidig hadde man på denne tiden ikke god nok kunnskap om eller tilfredsstillende indikatorer på, levekår blant ulike sosiale grupper

De første årene var prosjekter særlig rettet mot sårbare grupper – bostedsløse, eldre og unge. Programmets første rapport var en analyse av dødelighet i storby (rapport 1, 1987). Andre prosjekter som sosialmottakeres bostedssituasjon (rapport 7, 1989) og oppvekstvilkår (rapport 8, 1989) bidro til mer kunnskap om utfordringer og behov for grupper i befolkninger. Fokuset på bostedsløse og vanskeligstilte gruppers tilgang på boligmarkedet er et forskningsfelt der programmet har (del)finansiert prosjekter som til dels har vært nybrottsarbeid for byene og for forskningsmiljøene (blant annet kartleggingen av bostedsløse som startet tidlig på 1990-tallet).

Den første store levekårsundersøkelsen ble gjennomført av Fafo, og publisert i rapporten Oslo: den delte byen (Hagen m.fl. 1994). De skriver at:

Oslos sosiale og økonomiske deling i en østkant og en vestkant har fått økt oppmerksomhet de siste par år. Det nåværende byrådet har satt de dårlige levekårene i Oslos indre bydeler øverst på sin tiltaksliste. Også Storting og Regjering har definert de store forskjellene mellom folk i landets hovedstad som et nasjonalt problem. Kunnskapene om de faktiske levekårene i de ulike befolkningsgruppene har imidlertid til nå vært svært mangelfulle.⁸

Utgangspunktet for undersøkelsen var at den politiske ledelsen i Oslo kommune hadde behov for bedre dokumentasjon av oslobefolkningens levekår. Basert på en intervjuundersøkelse med 3100 innbyggere, studerte Fafo sammenhengene mellom sosiale, helsemessige og økonomiske forhold, politisk deltagelse, arbeid og sysselsetting, og fritid og foreningsliv. Undersøkelsen skulle også gi informasjon om i hvilken grad allokeringen av kommunenes

⁸<http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/oslo-den-delte-byen>

ressurser samsvarte med behovsvariasjonene i byen (Hagen m.fl. 1994, s.7).

Studien fant betydelig levekårsforskjeller mellom ulike grupper i befolkningen, og mellom ulike områder i byen. Studien fant at eldre generelt og eldre kvinner spesielt hadde flest levekårsulemper. Opphopning av problemer som flest opplevde, var frykt for vold, dårlig helse, og ensomhet. Mens enslige forsørgerne hadde dårligst økonomi, hadde par med skolebarn færrest levekårsproblemer.

Det geografiske landskapet over levekårsulikheter viste at befolkningen i indre by øst kom dårligst ut på alle levekårsindikatorer. Befolkningen bosatt i indre by vest kom systematisk best ut. Resultatene antydte også at innvandrere med fjernkulturell bakgrunn som gruppe, hadde store levekårsproblemer.

Fafo-rapporten konkluderer med en anbefaling som fortsatt er aktuell: at kommunen kan påvirke de sosiale ulikhetene som former byen ved å påvirke innbyggernes flyttemønstre gjennom arealplanlegging, boligpolitikk og en aktiv næringspolitikk (Hagen m.fl. 1994, s. 297). Særlig aktuelt er utsagnet om at

De fleste vil vel dele den oppfatning at en rimelig blanding av folk i ulike aldersgrupper, i ulike livsfaser og av forskjellig bakgrunn er et gode for ethvert nærmiljø, - og at rene «ghettoer», - enten de nå består av studenter, pensjonister, småbarnsfamilier eller personer av samme etniske opprinnelse, bør søkes unngått.

Rapporten la et viktig grunnlag for senere levekårsundersøkelser i Oslo, og studiet har blitt en standard referanse for en rekke forskningsprosjekter i og utenfor Oslo. I storbyforskningsprogrammet brøytet prosjektet vei for tilsvarende levekårsprosjekter i de andre storbyene. Bergen gjennomførte et prosjekt som studerte levekår og nærmiljø i byen i 1995-1997. Målet var å avdekke om det var tendenser til hopning av levekårsulemper og fordeler i enkelte områder av byen. Man ønsket å skaffe til veie informasjon om ulike aspekter ved bergensernes levekår, med spesielt fokus på hvilken betydning kvaliteter ved nærmiljøet har for velferd og trivsel. Man antok at

fysiske, sosiale og organisatoriske kvaliteter ved nærmiljøet har betydning for folks levekår, og at slike nærmiljøkvaliteter varierer mellom ulike strøk og mellom ulike grupper i befolkningen. Undersøkelsen bekreftet hypotesene. Rapporten identifiserte noen steder der ulemper var overrepresentert, men konkluderte samtidig med at bergensere i hovedsak har det bra (Rådmannen 1997).

I 1999 satte NTNU i gang et prosjekt om levekårsutfordringer, denne gang med utgangspunkt i Trondheims levekårsutvikling. Målet var å lage et levekårsbarometer som storbyene kunne benytte seg av for å måle og sammenligne utviklingen. Som Fafo sine forskere, finner også NTNU-teamet en klar sammenheng mellom individuelle og kollektive levekårskomponenter og mellom flytting og levekår (Brattbakk m.fl. 2000).

Levekårsstudiene har fått oppfølging på mange plan i byene. Beskrivelse i statistikk og analyser blir gjennomført som ledd i byenes ordinære utredningsarbeid. Det er også gjort store prosjekter som har fulgt opp tematikken – bl.a. har Fafo levert rapporten «Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo» (Magne Bråthen m.fl.) i 2007 til Oslo kommune. Stavanger kommune har produsert levekårsatlas osv.

I Oslo ble Fafo-rapporten Den delte byen fulgt opp med «Kommuneplan 1996. Strategi for utjevning av levekår». Oslo kommune oppnådde også en avtale med staten om «Handlingsplan for Oslo Indre-Øst» som ble gjennomført i perioden 1997-2006. Den statlige medvirkningen hadde også bakgrunn i NOU 1993:17 «Levekår i Norge» og regjeringens oppfølging i St.meld. nr.34 (1996-95) «Boforhold og levekår i storbyene». Den strategiske bruken fra kommunens side av Fafo-rapporten og kommuneplanen i 1996 viste hvordan kunnskap og analyser kan åpne et politisk handlingsrom.

I Bergen anvendes kunnskapen fra den tidlige levekårsundersøkelsen fortsatt. Dette ser en tydeligst i kommunens arbeid med områdesatsing i utsatte levekårssoner/-områder. Jevnlig utarbeider Bergen kommune levekårsrapporter (2008, 2011, 2016). Funnene i rapportene er fortsatt et viktig kunnskapsgrunnlag for fordeling av ressurser og prioriteringer i kommunen, og det er gjennomført flere strategiske satsinger i et levekårsperspektiv – bl.a. prosjektet «Ny energi rundt Damsgårdssundet», som har strukket seg over en årrekke.

I Trondheim anvendes også levekårsanalysene fortsatt, og var også utgangspunkt for en oppdatert levekårsundersøkelse i 2011. Funnene fra undersøkelsene er fortsatt et viktig kunnskapsgrunnlag for fordeling av ressurser og prioriteringer i kommunen. Dette er synlig i kommunens områdesatsinger i utsatte levekårssoner/-områder. Bystyret i Trondheim kommune har vedtatt at levekårsdata for oppdateres ved rullering av kommuneplanens samfunnsdel.

2.4.2 Hopning av levekår og implikasjoner for tjenesteproduksjon

Fra årtusenskiftet⁹ initierte programmet flere prosjekter som knyttet sammen spørsmålet om kostnadsdrivende faktorer, hopning av levekår og implikasjoner for byenes tjenesteproduksjon og utgiftsnivå. Kommunenes inntektssystem ble opprettet i 1986, og det ble tidlig klart at storbykommunene hadde større sosialhjelpsutgifter enn andre kommuner. På 1990-tallet var det diskusjon om det var berettiget å ha et eget storbytillegg i utregningene, eller om det var tilstrekkelig å vektlegge sosiale forhold som behovsutløsende faktorer (Midtsundstad m.fl. 1999 s. 8). Revisjon av inntektssystemet hadde gitt nye spørsmål om urbanitetsfaktorer som ikke ble fanget opp i modellene. Som prosjektleder forklarte: 'Utregningsmodellene får ikke den forklaringskraften de burde, og noe ved byene gjenstår som noe en ikke får tak på'

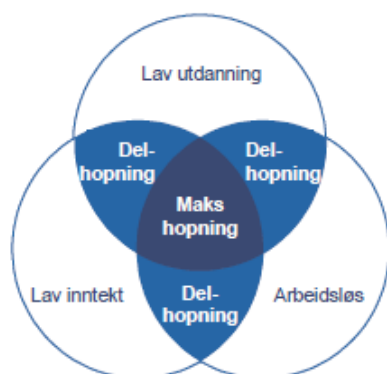
Forskningen på 1990-tallet ga ikke klare svar, så 'jakten på storbyfaktoren' fortsatte i flere prosjekter innenfor programmet. Prosjektene skulle benyttes som grunnlag for storbyenes innspill til utviklingen av inntektsnøkkelen for sosialhjelp i inntektssystemet.

Det første prosjektet på 2000-tallet ble gjennomført av Asplan Viak og Telemarksforskning (Aastvedt m.fl. 2006). De identifiserte flere kostnadsdrivende faktorer for storbyene, blant annet høye tomtepriser, pressede arbeidsmarkeder og hopning av sosiale levekårsutfordringer i geografiske områder. De mente Borgeutvalgets forslag til en ny modell for kommunenes inntektssystem ikke fanget opp utfordringene i tilstrekkelig grad, og det var behov

⁹ FAFO sitt prosjekt som ble publisert i rapporten Jakten på storbyfaktoren (1999), ble satt i gang i 1998

for en justering av kostnadsnøkkelen. Forskerne anbefalte videre utredninger av faktorer som kunne ha stor betydning.

Figur 2.6: *Hopning av levekår*



Kilde: PWC 2007, s. 4

I prosjektet gjennomført av PWC, ønsket storbyene å utrede et mer nyansert mål for sammenhengen mellom opphopning av dårlige levekår og sosialhjelpsutgiftene. De mente at segregasjons-indeksen foreslått av Borgeutvalget i for liten grad fanger opp at storbyene har områder med bokonsentrasjon knyttet til innvandring, fattige, arbeidsledig og skilte/separerte' (s. 3)

Forskerne mente at 'segregasjon først og fremst er en utfordring på individnivå, når samme person for eksempel opplever problemer knyttet til lav inntekt, lav utdanning, fattigdom, samlivsbrudd, og dermed kan ha behov for offentlig støtte på mange områder' (s 4).

Dette prosjektet ble fulgt opp av to parallelle prosjekter i 2007, som omhandlet storbyfaktorens innvirkning på sosialhjelpsutgifter. Fafo ledet et prosjekt om sosialhjelp og individuell og geografisk levekårshopning i samarbeid med Agenda, mens PWC i samarbeid med Sintef og SSB undersøkte forholdet mellom utgifter og segregasjon. Fafo konkluderte med at antall personer med flere levekårsulemper bidro til å forklare variasjon i kommunenes sosialhjelpsutgifter (Dølvik m. fl 2008 s.58). Denne studien anbefalte ikke å ta inn mål på segregasjon som kostnadsnøkkel i inntektssystemet, i motsetning til PWC m.fl., som anbefalte å bruke geografisk segregasjon som konsentrasjonskriterium i vurdering av kommunenes utgiftsnivå.

Resultatene ble godt formidlet, blant annet på Storbyforskningens dag i Bergen. Prosjektene ble også brukt i flere høringsuttalelser knyttet til de jevnlige revideringene av inntektssystemet. Det påpekes i årsrapporten for 2011 at resultatene fra 2007 påvirket utformingen av inntektssystemet. Da programstyret formulerte et

lignende prosjekt i 2010, var målet at dette arbeidet også kunne gi innspill i den nye revideringen av inntektssystemet.

Prosjektet *Hopning av levekår og konsekvenser for storbyenes utgiftsnivå* (2010-2012) ble gjennomført av Telemarksforskning. Denne studien (Løyland m.fl. 2012) var metodisk innrettet for å forstå om faktorene bak kriteriene for utgiftsutjevning i det kommunale inntektssystemet over tid og finner, slik som Fafo i 2007, at data på individnivå bidrar til å forklare betydningen av levekårsulempet på sosialtjenesteutgifter. TF dukket imidlertid enda dypere ned i data på individ- og i såkalte levekårssoner, og sammenlignet dem også mellom kommuner. I løpet av prosjektet ble TF bedt om å se nærmere på betydningen av antall personer med rusdiagnoser for sosialhjelpsutbetalinger. TF fant en sterk og tydelig sammenheng.

Da AFI analyserte norske storbyers utfordringer noen år senere, var det boligsosiale faktorer som framsto som den største felles utfordringen.

Prosjektene som fokuserte på hopning av levekår og effekter for storbyenes sosialtjenester produserte ny kunnskap om levekårsforhold i byene, og var strategisk rettede prosjekter som bidro til å belyse hva det storbyspesifikke dreide seg om og kan ha bidratt til policyendring og målretting av tiltak. Den langsiktige satsingen på forskning på levekårsutfordringer i programmet er samtidig en rød tråd i disse prosjektene, selv om fokuset primært ligger på strategiske problemstillinger knyttet til inntektssystemet.

2.4.3 Storbyutfordringen med nytt blikk: Ressursbruk i pleie- og omsorgstjenester

Effektivisering av helse- og velferdstjenestene har hatt en sentral plass i programmet. Utover 2000-tallet opplevde byene (og andre kommuner) at de måtte levere mer og bedre, med mindre ressurser.

Prosjektet *Ressursbruk og kvalitet i helse- og omsorg* (PWC 2014) ble trukket fram som et av de mest innovative og nyttige prosjektene i programmet. Utgangspunktet for prosjektet var at storbyenes pleie- og omsorgstjenester sto overfor store utfordringer med en aldrende befolkning, vekst i nye yngre brukergrupper, knapphet på helse- og sosialpersonell, begrensede økonomiske rammer og

endringer i sykdomsbildet. Det var store forskjeller i ressursbruk, der Kristiansand brukte færre ressurser enn de øvrige byene. Prosjektet ønsket å analysere hva som kunne forklare forskjellene, og om storbyene kunne forbedre driften i helse- og omsorgssektoren og få god kvalitet med effektiv ressursbruk gjennom å organisere arbeidet på nye måter.

Forskerne fant at forskjeller i ressursbruk mellom byene hovedsakelig kunne forklares gjennom profil på tjenester, og forvaltningspraksis. Undersøkelsen viste at verdier og (organisasjons)kultur hadde betydning for effektivitet og kvalitet på dette feltet. Metoden forskerne valgte, verdibasert ledelse, var nokså ny i Norge og fokuserte på betydningen av verdier og kultur for organisering av virksomheter. Flere offentlige institusjoner og kommuner ønsket mer kunnskap om betydningen av verdibasert ledelse, da de manglet verktøy for å kartlegge verdier og kultur. Dermed var dette også et innovativt prosjekt med potensielt store ringvirkninger og læringseffekter for andre. For eksempel ville Stavanger kommune bruke resultatene fra Kristiansand aktivt i utvikling og omstilling av egne tjenester. Flere andre byer var også interesserte i studiebesøk i Kristiansand for å diskutere organiseringen av tjenestene.

Det som kanskje også skiller dette prosjektet fra lignende prosjekter innenfor temaet, var fokuset på interne spørsmål som kommunene selv kunne gjøre noe med. Rapporten kom riktignok også med anbefalinger til staten og KS om å utvikle bedre styringsdata, og kan således også ha bidratt til byenes interessepolitiske arbeid. Men det primære fokuset var å tenke nytt rundt sin egen organisering, ledelse og kultur.

En annen grunn til at prosjektet ble sett som nyttig for byene, var at forskerne ikke bare ga konkrete anbefalinger som gjaldt alle. De knyttet også en rekke anbefalinger til hver enkelt by, siden de hadde litt ulike utfordringer. En annen styrke i prosjektet var hvordan samarbeidet i prosessen fungerte, der tett og konstruktiv dialog mellom forskerne og nettverksgruppen ble trukket fram. Et slikt samspill har bidratt til at man på en god måte klarte å balansere felles utfordringer med by-spesifikke anbefalinger.

Rapporten har nådd bredere ut enn programmets prosjekter vanligvis gjør og resultatene er tatt i bruk i ulike typer utviklings- og/ eller utredningsarbeid. Resultatene ble formidlet til ASSS-

nettverket, som var interessert i muligheten for videre oppfølging av anbefalingene om bedre styringsdata for sektoren. KS har brukt resultatene av FoU som kunnskapsgrunnlag i innspill til Stortinget og Helse- og omsorgsdepartementet. Rapporten ble presentert i august 2015 for Finansdepartementet ved et oppstartsseminar om Perspektivmeldingen 2017 under temaet: *Utfordringer som følge av aldringen av befolkningen*. Rapporten fikk blant annet bred mediedekning, med omtale i aviser i Bergen og Kristiansand (registrert 15 oppslag) og Kommunal rapport.

2.4.4 Jakten på storbyfaktoren: mer enn en indikator

Prosjektene som har forsøkt å definere en storby-indikator, henger altså tett sammen med kunnskapsprosjektene om sosiale levekår i byene og hvordan dette kommer geografisk til uttrykk gjennom forskjeller mellom byer, bydeler og nabolag. De første levekårsprosjektene ble også gjennomført i lys av kommunenes utfordringer og rammevilkår, men fokuset lå særlig på å få fram ny og bedre kunnskap om levekår og bidra til utvikling av bedre levekårsindikatorer. Etter hvert har pendelen svingt noe mer mot tjenesteproduksjons-siden. Dette viser også at det er en kumulativ kunnskapsutvikling i programmet, der det har vært samspill mellom prosjekter med mål om å få mer innsikt i en problemstilling, og prosjekter som har hatt en mer strategisk karakter.

Gjennom jakten på storbyfaktoren har man forsøkt å identifisere spesielle utgiftsbehov som er særegne for byene, og som kan/bør kompenseres i inntektssystemet. Så har man funnet ulike ting på ulike tidspunkt, og kanskje egentlig ikke helt funnet den ene avgjørende faktoren. Samtidig går noen dimensjoner igjen. Ser vi dette i et litt bredere perspektiv så er storbyfaktorene godt formulert i flere publikasjoner gjennom programmets historie, som for eksempel årsmeldingen fra 1995:

Storbyene skiller seg på mange måter ut fra de øvrige kommunene. Byenes størrelse og aktivitetsnivå stiller omfattende krav til organisasjonen for å oppnå en demokratisk effektiv styring. Omfanget på produksjonen, befolkningens sammensetning og de til dels betydelige levekårsforskjellene gir store utfordringer innen service- og tjenesteyting. Samtidig

er forholdet til staten mer komplekst enn i mindre kommuner (s. 3)

Dette er storbyespesifikke problemstillingene som legitimerer og forankrer programmet: hopning av levekår, segregasjon, demografiske trekk, større og komplekse institusjoner, økt differensiering, byregionenes rolle, stort tjenesteomfang. Det gjentas ofte at Oslo står i en litt annen situasjon enn de øvrige storbyene, men samtidig er dette er problemstillinger som de andre byene i økende grad merker og må forholde seg til. Som redaktørene for programstyrets artikkelsamling om levekår stadfesta i 1993, *'storbyene kan ikke lukke øynene for en ulikhet som synes.'* (s.101)

Jakten på storbyfaktoren dreier seg derfor ikke bare om indikatorer, men en legitimering og forankring av behovet for å bedre forstå storbyenes utfordringer og behov. Det er kanskje greit at man ikke har landet på noen klare definisjoner av om det er kvantitet eller skala, eller hvordan man skal definere storbyregionens funksjonelle grenser, eller hvordan hopning av levekår slår spesielt ut. Spørsmålene som er blitt stilt og de ulike problemstillingene som er løftet opp, har samlet klart å gi mye innsikt i storbyespesifikke utfordringer og behov, og samtidig vært nyttig grunnlag for det interessepolitiske arbeidet.

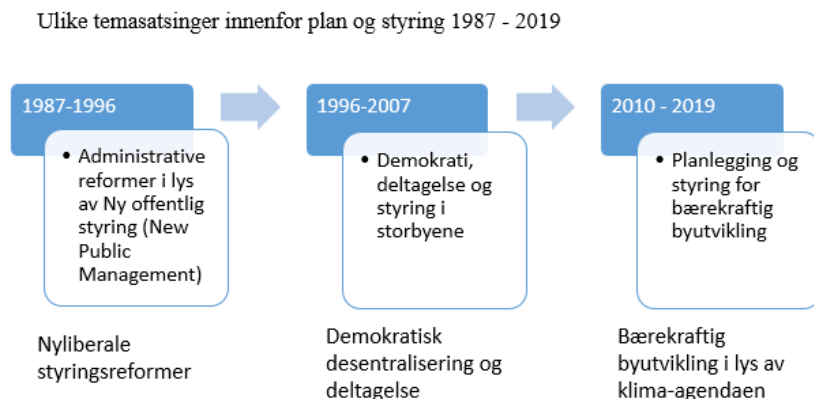
Kanskje er utfordringen at nytteverdien for byenes eget arbeid oppleves som mindre siden man ikke kommer frem til entydige sammenhenger, råd og anbefalinger. Prosjektene framstår med andre ord som mindre vellykkede fordi man ikke har funnet det man trodde man skulle finne. Men som en informant sa, 'et ikke-funn er også et funn'. Det betyr ikke at man ikke skal fortsette å finansiere prosjekter som kan bidra med ny og bedre kunnskap knyttet til (endringer i) inntektssystemet. Dette er et tilbakevendende spørsmål, som krever kontinuerlig nye og bedre kunnskap, metoder og analyser, også når den direkte anvendbarheten ikke er så tydelig som man hadde håpet.

2.5 Plan, styring, økonomi

Plan, styring og økonomi er et tema som inkluderer intern organisering og økonomistyring, institusjonelle reformer,

planlegging og forvaltning og byenes arbeidsgiverrolle for å nevne de viktigste.

Figur 2.7: *Plan og styring gjennom 30 år*



Byene har hatt både kunnskaps- og utviklingsbehov knyttet til administrative og institusjonelle reformer. Programmet ble startet i en periode da offentlig administrasjon gjennomgikk omfattende reformer i lys av Ny offentlig styring (New Public Management, NPM). Flere oppgaver ble desentralisert, og gjennom bydelsreformer også desentralisert internt i Oslo og Bergen. I Bergen ble det blant annet gjort et studie av administrativ desentralisering av helse- og sosialtjenester i 1991-1992, og parallelt med dette ble det gjennomført et prosjekt som analyserte effekter av Oslo sin bydelsreform der man også så på politiske effekter.

Institusjonelle reformer handlet ikke bare om effektivisering og resultatstyring, men også om demokrati og deltagelse. Desentraliseringsdebatten har alltid inneholdt begge disse elementene (se artikkelsamlingene fra 1991 og 1993). Men demokrati og deltagelse fikk større plass i programmet mot slutten av 1990-tallet, som også gjenspeiler at spørsmålene var langt framme på den politiske og akademiske dagsorden i Norge og internasjonalt. KS løftet samtidig opp temaet i sin FoU-satsing. Fokuset på styrings- og deltagelsesprosesser fortsatte utover 2000-tallet. Et viktig spørsmål var hvordan lokaldemokratiets virkemåter og erfaringer med nye styringsformer påvirker deltakelse og interesse, legitimitet og demokratisk styringsevne.

Arbeidsgiverrollen var en viktig satsing i programmet fra 1993 til 2011, som kulminerte i flere prosjekter om hvordan storbykommunene kunne være en attraktiv arbeidsgiver i lys av demografiske endringer, økte velferdsoppgaver- og konkurranse om arbeidskraft. På slutten av 1990-tallet finansierte programmet blant annet to parallelle prosjekter om rekruttering av kompetent arbeidskraft i henholdsvis Oslo (Fafo) og Bergen (Nordlandsforskning). Senere på 2000-tallet gjennomførte de et prosjekt med mål om å forstå bedre hvordan man kunne rekruttere og beholde menn i omsorgsykker (Nordlandsforskning 2012), og et prosjekt i regi av Fafo om lesbiske og homofile arbeidstagere (2010).

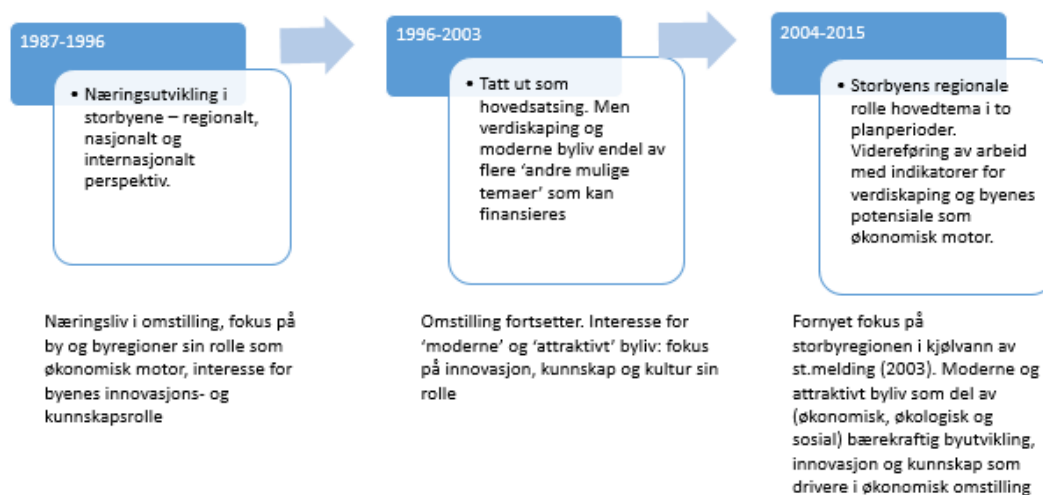
Klima og miljø ble bragt på banen i 2007, da programstyret ønsket å få mer kunnskap om hvordan storbyene kunne bruke sin rolle som samfunnsutvikler i klima- og miljøarbeidet. Etter en litt treg start, fikk klima- og miljø en oppsving etter 2010. Temaet ble da knyttet opp mot spørsmål om areal- og transportplanlegging. Det at planleggingen er blitt så tett knyttet til klima- og miljøutfordringen, reflekterer et større skifte i den politiske debatten om bærekraftig byutvikling. I denne omstillingen stilles byene ovenfor nye styringsutfordringer i samhandlingen med både staten så vel som omlandskommuner. Prosjekter har blant annet sett på areal- og transportløsninger (Urbanet 2013-2015), storbyenes planstrategier (Asplan Viak 2015-2016), potensielle effekter av knutepunktutvikling (TØI 2016-2017) og statlig lokalisering i lys av bærekraftig byutvikling (NIBR 2016).

2.6 Storbyene som økonomisk drivkraft

Næringsutvikling var også et tema som ble satt på dagsorden i 1987 og videreført etter 1990. Siden da har programmet alltid hatt økonomi og næringsliv i programplanen, men med litt varierende fokus.

Figur 2.8: *Storbyene som økonomisk drivkraft over 30 år*

Storbyen som økonomisk drivkraft 1987 - 2019



Utover 1990-tallet ble næringsutvikling særlig satt i et regionalt og europeisk perspektiv. Prosjektporteføljen var en blanding av overordnede tematikker og enkeltby-prosjekter. Et prosjekt drøftet blant annet utviklingen av regionale allianser mellom norske og europeiske byregioner med fokus på Stavanger (rapport 27 1993), mens et annet prosjekt så på hva Oslo-regionen kunne lære av den franske byen Montpellier (Halvorsen 1996). EF/EØS-debatten er en bakgrunn for disse temaene, sammen med mer generelle utfordringer som følge av omstillinger i internasjonal økonomi og betydningen av storbyregioner for innovasjon, kunnskap og verdiskaping (se Bildeng og Fürst, 1991).

Innenfor næringsliv har programmet også fokusert på verdiskaping knyttet til kultur. Dette har aldri vært formulert som en egen tematisk satsing, men er likevel en gjenganger. SNF gjennomførte et stort prosjekt i perioden 1993 til 1995, der de studerte hvilken rolle kulturfeltet i storbyene spilte i samfunnsutviklingen både regionalt og nasjonalt. Utover 2000-tallet, ble fokuset på verdiskaping og kultur mer eksplisitt knyttet til attraktivt byliv.

I 2004-7 ble næringslivsfokuset igjen orientert mot et regional perspektiv, etter å ha vært borte noen år siden storhetstiden

tidligere på 1990-tallet. I tillegg til verdiskaping, var fokuset på samferdsel og infrastruktur samt internasjonalisering med bakgrunn i økt territoriell konkurranse. Den regionale rollen til storbyene ble også vektlagt i programplanen for 2007-11, men da med et miljøperspektiv, samt et ønske om handlingsrettet kunnskap om samspillet mellom kultur, utdanning og verdiskaping.

2.7 Brudd og bølgedaler

De brede tematiske satsingene i tabell 2.1 skjuler at det er undertemaer som er løftet frem i enkelte perioder og blitt borte, for så å komme tilbake igjen. Det regionale fokuset innenfor næringslivsprosjektene er et eksempel på dette. Innenfor økonomistyring, som også er et gjennomgående tema, har problemstillinger gått fra spørsmål om skatteberegning/anslag og internregnskap på 1990-tallet, til prosjekter om bestiller-utøverrollen på 2000-tallet. Slike endringer kan ses i lys av endrede rammebetingelser og nye styringsmodeller for offentlig-privat samarbeid og konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon.

Noen stabile undertemaer som kultur knytta til verdiskaping, blir også borte i de brede temaformuleringene. Dette har aldri vært et hovedtema, men likevel hatt prosjekter i alle tiårene. Det samme gjelder boligforskning og demografiske framskrivninger, der det har vært en rekke store og små prosjekter siden oppstarten før det ble formulert som eget satsingsområde i de to siste periodene (2012-2019). Boligsosiale temaer har vært gjennomgående innenfor levekår og tjenesteproduksjon og til dels også plan og styring, der prosjektene spenner fra bostedsløses levekår og boligsosiale strategier, til boligframskrivninger og utbyggerstyrt byutvikling. Utbyggerstyrt byutvikling (Nordahl m.fl. 2011) reflekterer også at liberalisering og markedets rolle i boligutviklingen er blitt et tema for programmet

I porteføljen er det også enkeltprosjekter som tar opp problemstillinger som har vært litt i vinden der og da. Dette er til dels strategiske problemstillinger, som da det ble satt i gang et prosjekt om samhandlingsreformen (Paulsen m.fl. 2013). Som nevnt tidligere, er det enkelte prosjekter som fokuserer på barnehage og skole både på 1990-tallet og 2000-tallet, men disse framstår som enkeltprosjekter og mer fragmenterte enn de mange

og kontinuerlige prosjektene om for eksempel boligutvikling og politikk.

2.8 Oppsummering: strategiske og fleksible agendaer

Gjennomgangen viser at det er stor kontinuitet i hva programmet har løftet frem som storbyespesifikke utfordringer og forskningsagendaer. Begreper har blitt byttet ut og nye problemstillinger er lagt til innenfor eller i randsonen av de opprinnelige temaene. Samtidig har man vært fleksible og fanget dagsaktuelle problemstillinger og/eller konkrete behov, som har blitt løftet frem av en eller flere av byene. Dette har gjort det mulig å få fram strategisk viktige prosjekter relativt raskt. I mange tilfeller har kunnskap fra et prosjekt inspirert nye agendaer og problemstillinger for senere prosjekter. Andre ganger kommer samme problemstilling til dels flere ganger (med noe ulik innfallsport) i respons til endringer i statlig styring og politikk og som del av byenes strategiske interessearbeid overfor statlige myndigheter.

Temaene gjenspeiler dermed trender i tiden, selv om overordnede fokus på plan og styring, økonomisk utvikling, levekår og tjenesteproduksjon ligger fast. Programmet ble startet opp i liberaliseringens tiår og inntoget av NPM som bærende styringsideologi, som innebar store omstillinger knyttet til privatisering, konkurranseutsetting og resultatbasert styring. Dette ga nye utfordringer for bykommunene, og programmet fanget opp dette i flere prosjekter gjennom 1990-tallet.

Et nyere eksempel på hvordan programmet tar opp i seg spørsmål i samspill med endrede rammevilkår samtidig som kjernetemaer beholdes, ser vi i dreiningen av problemstillinger knyttet til klima og miljø koblet til planleggingsrollen. Med økt fokus på bærekraftig byutvikling og behovet for flerskala- og tverrsektorielt samarbeid, har dette blitt et viktig spørsmål i byenes interessestrategiske arbeid mot staten og andre sentrale byutviklingsaktører.

Men at man tematisk har truffet godt og klart å dekke ulike typer kunnskapsbehov, er bare en del av historien. Hvor godt prosjektene defineres og gjennomføres er avgjørende for hvordan

resultatene produseres og kan tas i bruk av byene. I de neste kapitlene går vi nærmere inn på selve organiseringen av programmet, med fokus på samarbeid og formidling.

3 Samskaping før sin tid: organisering av storbyforskningsprogrammet

Jeg tror det er en verdi i seg selv at det er slik vi er organisert. For da blir det ... eierskap til problemstillingene, og et opplevd behov for resultatene. Det tror jeg er et viktig utgangspunkt, for at det skal oppleves som relevant.

I dette kapitlet ser vi på hvordan målene er gjennomført i praksis i arbeidet med prosjekter. Programstyret og nettverksgruppene er viktige i dette arbeidet. Hva som oppfattes som et vellykket og nyttig prosjekt er nært knyttet til hvordan styret får opp ideer, evnen til å gjøre ideer om til forskbare problemstillinger, og rollen til nettverksgruppene som følger opp prosjektene underveis. Vi tar også opp formidlingsarbeidet mot slutten av kapitlet

Storbyforskningsprogrammet har hele tiden lagt lokal forankring og brukerstyring til grunn for arbeidet. Arbeidsutvalget begrunnet det nye programmet med at det tidligere nasjonale byforskningsprogrammet (1981-1984) 'i begrenset grad [var] styrt av bykommunene' (notat 1986 s. 4). Kongstanken har vært og er at det er byenes utviklings- og kunnskapsbehov som skal være førende, og prosjektene skal ha klar nytteverdi som gir noe annet enn den frie forskningen.

Vår tids nyord, samproduksjon av kunnskap og samskaping av løsninger, var altså noe programmet la til grunn fra starten. I programmets første leveår var det åpenbart at medvirkningen krevde mye, men

Vi føler oss trygge på at når kommunens medarbeidere får ansvar ikke bare for faktainnhenting og annen hjelp til forskere, men trekkes direkte inn i opplegget av prosjektene, så vil læringseffekten i neste omgang være mye større'. Årsmelding 1988: 9

Programmet har holdt fast ved dette prinsippet. Som en informant formulerte det, *'Det er byens problemstillinger og ikke forskerne, som skal være i front'*. Samtidig ser vi at det er utfordrende for kommunene å prioritere forskningsarbeid i en hektisk arbeidshverdag.

Organiseringen av Programmet i korte trekk:

- Programmet ledes av et programstyre med representanter fra byene og KS. Sekretariatet ligger i Oslo kommune
- Styret spiller en viktig rolle i oversettelsen av gode ideer til konkrete problemstillinger
- Programmet har gått fra en hierarkisk til en mer uformell struktur, der formelle prosjektstyrer er erstattet av nettverksgrupper
- Nettverksgrupper for prosjektene er en viktig arena for samarbeid og kunnskapsutveksling.
- Nettverksgruppene er viktige arenaer for samarbeid med forskerne. Gode nettverksgrupper spisser problemstillinger, forenkler datainnsamling og kan bidra med viktige justeringer i prosessen som gir bedre resultater med større nytteverdi.

3.1 Fra idé til prosjekt: programstyrets rolle

I starten var organiseringen av programmet noe mer formalisert og hierarkisk. Selv om programmets organisering i dag har en litt flatere struktur enn tidligere, er den strategiske forankringen fortsatt viktig og programstyremedlemmene jobber tett med administrativ ledelse i sine respektive kommuner.

Programstyret har vært, og er, en viktig arena for erfaringsutveksling mellom byene, der medlemmene er fagfolk i sine respektive kommuner og møtes regelmessig og for mange over flere år. Styret har skapt en kontaktflate mellom storbyene som kan aktiveres ved behov:

Det er arbeidet i styret som er viktig, et sammenligningsgrunnlag hvor man får vite hvordan de

andre gjør det i sine kommuner. Så er det også på lavere nivå viktig at det skapes kontakt blant dem som er i prosjektgruppe, referansegruppe, hvor det bl.a. blir lettere å ta kontakt når man har samarbeidet i storbyprosjekt.

I tillegg til erfaringsutvekslingen mellom byene, oppfattes KS sin representasjon i styret som en fordel for informasjonsflyt når det gjelder storbyespesifikke saker som KS er engasjert i. At KS har en observatør som har oversikt over forbundets virke og aktivitet oppleves som et gode. KS sine styrerepresentanter har også aktivert personer i sine fagavdelinger der det har vært overlappende faglig utviklingsarbeid mellom KS og storbyforskningsprogrammet. Programstyremøtene fremstår som en viktig plattform for diskusjon av storbyespesifikke utfordringer.

Medlemmene i programstyret har ansvar for å få frem prosjektideer og forslag fra sine respektive kommuner, som tas til programstyret til diskusjon. Styrets arbeid er tuftet på at medlemmene diskuterer seg frem til enighet om hvilke prioriteringer som skal gjøres og prosjektideer som skal utvikles videre. Her er det få kriterier utover «at det skal oppleves som interessant og relevant». En viktig oppgave er å finne ut hva som er det 'storbyespesifikke' ved et konkret forslag eller en ide – hva gjør denne ideen til et storbyforskningsprosjekt, og ikke noe som heller bør sees som generell kommuneforskning? Er prosjektet med fokus på en eller bare noen av byene av interesse for de andre? Ideer som har særlig strategisk og interessepolitisk betydning, skaper ofte begeistring:

ofte så er det jo prosjekter som får stor oppslutning som er prosjekter som er strategiske. Det passer med prosjektet fordi det er en eller annen høringsprosess, et departement skal ha, et eller annet, hvor det er relevant da. At byene spiller inn noe felles i kjølvannet av et prosjekt.

Men slike prosjekter er også krevende, fordi de fordrer at ideen raskt konkretiseres, lyses ut og gjennomføres slik at resultatene kan brukes inn i de aktuelle prosessene. Det at prosjekter skal komme nedenfra – altså ha lokal forankring – og samtidig være interessant for alle, er heller ikke alltid forenelig:

det skal ha utspring i et forskningsbehov, i byene. Og hvis det oppleves som veldig prekært for en eller annen avdeling som gjerne vil ha svar på et eller annet som løser noen utfordringer så skal det godt gjøres at alle andre byer opplever det akkurat like prekært, der og da, eller som samme problem.

Da er det opp til styret å vurdere hvordan en ide eventuelt kan løftes opp og gjøres relevant for flere, om behovet i den gjeldende byen er såpass viktig at det legitimerer et 'enkelby'-prosjekt, eller om prosjektet ikke støttes i det hele tatt. Her er det ikke alltid lett å se potensialet i et prosjekt, og det er eksempler på at prosjekter som ikke vakte like stor begeistring hos alle, viste seg å bli bedre enn man trodde fordi man tilfeldigvis traff en problemstilling i tiden og/eller klarte å formidle prosjektet godt (se boks).

Ferskvare er viktig i prosjekter som skal gi kunnskapsgrunnlag for byenes interessepolitiske arbeid. I 2016 lyste programmet ut et prosjekt som skulle se på statens rolle og ansvar i bærekraftig byutvikling (NIBR 2016). Prosjektet måtte jobbes fram og lyses ut raskt, da det var viktig i pågående forhandlinger med staten om byutviklingsavtaler.

Kulturskole-prosjektet (2012) som primært evaluerte kulturskolen i Trondheim, ble oppfattet som mindre relevant blant noen i styret. Men prosjektet fikk stor oppmerksomhet nasjonalt og lokalt, og fikk mer nytteverdi utover Trondheim, enn mange antok da prosjektet startet.

I perioder har det vært vanskelig å få fram gode prosjekter. Det varierer hvor konkret eller ferdig ideene er, og det er ikke alltid lett å gjøre gode ideer om til forskbare problemstillinger. En av grunnene til at mange oppfattet utviklingen av prosjektet om kvalitet og ressursbruk i omsorgsyrker (PWC 2014) som vellykket, var nettopp at den overordnede problemstillingen var ganske enkel og konkret: hvorfor har Kristiansand lavere utgifter enn de øvrige byene?

Hvordan styremedlemmene jobber med å involvere andre i administrasjonen, varierer. Noen har regelmessige møter i faste grupper og/eller med ledelsen, andre jobber mer ad-hoc og uformelt avhengig av temaer og ideer. En felles utfordring er at man er avhengig av ildsjeler – folk som er engasjert i temaet og ideen og som i en veldig travel hverdag, har tid til å ta ansvar for

prosjektet. Selv om styremedlemmene ikke nødvendigvis skal være prosjektleder, er det deres ansvar å forankre programmet og prosjekter i ledelsen i sin egen by, identifisere ressurser og sikre at man har kapasitet til å gjennomføre. Programstyret går noen ganger flere runder med forslagstillerne før de bestemmer seg for å finansiere et prosjekt. Det er derfor viktig at medlemmene har kompetanse og forståelse for forskningsprosesser, samtidig som de også skal ha oversikt over initiativer i egne organisasjoner.

Programstyret har forsøkt forskjellige grep for å bedre prosessen med å få frem gode storbyespesifikke problemstillinger. I 2000 igangsatte styret egne idedugnader i byene for å få løftet fram 'kunnskaps- og utviklingsbehov og drøfte dem med forskere og eksperter (årsmelding 2000 s. 5)'. Byene tok ansvar for hvert sitt tema: Bergen arrangerte dugnad om kvalitet og effektivitet, Oslo fokuserte på nasjonal styring og rammebetingelser, mens Stavanger arrangerte dugnad om arbeidsgiverrollen.

Det er laget en mal for prosjektskisser som meldes inn, dels for å stramme opp litt, dels for å presisere de vanligste spørsmålene sekretariatet pleier å få i prosessen. Kriterier er bl.a. hva som er relevant for storbyene i forhold til programnotatet, om problemstillingen er forskbar, hva som gjør prosjektet interessant for andre byer, hva som skiller prosjektet fra annen forskning på temaet, hva det skal brukes til og hvordan det skal formidles.

3.2 Brukerstyring og samarbeid: nettverksgruppene

Forankringen i byene og organiseringen av prosjektgrupper har gått fra å være formelt organisert i egne styrever, til løse arbeids- og nettverksgrupper. I takt med endringene så har disse gruppene hatt litt ulike mandater, men det mest stabile har vært at det settes ned en slik gruppe for hvert enkelt prosjekt, ledet av representant for den prosjektførende byen. I 1998 ble det etablert overordnede arbeidsgrupper for de tematiske satsingene, med mandat til å utvikle gode prosjekter av felles interesse for byene. I 2007 fikk lignende arbeidsgrupper også finansiering over programmets budsjett (årsmelding 2007). Dette ga resultater i form av noen prosjekter, men den viktigste effekten ser ut til å være at noen av

gruppene utviklet seg til faglige nettverk utover de enkelte prosjektene.

I dag settes det fortsatt ned en egen nettverksgruppe for hvert enkelt prosjekt, som ledes av en fagperson hos den prosjektførende byen. Lederen av gruppa har den jevnlige kontakten med forskerne, og sørger for at programstyret orienteres. Nettverksgruppene blir i utgangspunktet satt sammen ved at styrerepresentantene prøver å engasjere de beste på det gjeldene fagfeltet i sin kommune. Nytteverdien av samarbeid i prosjekter oppleves som «helt avhengig av hvilke personer, fagmiljø og tematikker som er inne i bildet».

Nettverksgruppene har spilt en viktig rolle utover selve

Nettverksgrupper: Nøkkelen til et godt prosjekt?

I prosjektet 'Storbyenes planstrategier' (Asplan Viak 2015-2016) fungerte gruppa både som arena for erfaringsutveksling, og som kunnskapsprodusent gjennom grundige drøftinger underveis som ga innsikt både til byrepresentantene og forskerne. Det komparative aspektet ble særlig styrket av arbeidet i gruppa. Resultatene er brukt i planarbeidet videre, og har gitt ideer til nye prosjekter.

Aktive nettverksgrupper styrker erfaringsutveksling mellom byene, og fagpersonene i gruppene er de som ofte tar i bruk resultater direkte i eget arbeid. Tett samarbeid mellom gruppa og forskerne gir mulighet for justeringer underveis i arbeid med datainnsamling og analyse. Dette er samproduksjon av kunnskap på sitt beste.

prosjektene, og noen har utviklet seg til viktige uformelle fagnettverk som driver informasjons- og kunnskapsutveksling:

Noen nettverksgrupper har fortsatt å leve litt videre som et fagfellesskap på tvers av byene. De kan brukes til noe mer enn bare fylle på medforskningsprosjekter. Det å ha litt erfaringsutveksling og kunnskapsoverføring på ulike temaer tror jeg mange i kommunene finner veldig nyttig.

Arbeidet i programstyret og i nettverksgruppene bidrar til at man får større forståelse for problemstillinger ved å snakke med andre byer, og erfarer at det går an å gjøre ting på andre måter: «*Vi gjør det ikke alltid best, men kan lære av andre*».

Læringen dreier seg blant annet om å samskaffe et faglig fundert grunnlag for beslutninger som tas i en ganske komplisert verden som storbyer er. Dette er uerstattelig del av kunnskapsutvikling:

Samarbeid er en viktig del av [et storbyprosjekt].
Diskusjonen med de andre byene, og sammenligningen mellom byene var viktig. Hvordan vi gjør ting forskjellig, et grunnlag for læring og refleksjon. Det ene er produktet, men prosessen er ofte minst like viktig.

Samtidig kan det være vanskelig å rekruttere personer til nettverksgruppene, grunnet en hektisk hverdag hvor prosjektdeltakelse kommer i tillegg til andre arbeidsoppgaver. Det krever spesielt mye å være prosjektleder i prosjektførende by. Suksessen til prosjekter er derfor ofte avhengig av ildsjeler som brenner for et tema og som engasjerer seg i prosessen sammen med nettverksgruppe og forskningsmiljøene. Det er viktig å engasjere entusiastiske fagfolk. Samtidig så reflekterer dette en vanskelig balansegang i organiseringen i den enkelte byen mellom en fleksibilitet som gjør at ideer kan tas videre uten langdrøye prosesser og der nettverk kan 'blomstre' uformelt, og behovet for en institusjonalisering så flere involveres mer aktivt og stabilt over tid.

3.2.1 Samarbeidet med forskerne

'Det er et kjærlighet-hat forhold mellom toppbyråkrater og forskere'

Organiseringen av prosjektarbeidet fra forslag til anbud og kontrakt, har foregått på litt ulike måter. Programmet har hele tiden hatt anbudslignende systemer, men kontakten med forskningsmiljøene har endret seg. I de første årene var forskere aktivt med å utvikle strateginotater og prosjektforslag. Da programmet ble initiert i 1987, var Jon Hekland (NCG) med i arbeidet med strateginotater. Forskere fra NIBR ga også innspill i prosessene. Fagmiljøene som gjennomførte prosjektene de første to årene, var dessuten sentrale i videreutviklingen av satsingen i det som tilslutt ble et nytt Program for storbyrettet forskning i 1990.

Kontakten med forskningsinstituttene i utarbeidingen av strategier og temaer var altså tettere på 1990-tallet, enn i dag. På 1990-tallet kunne gjerne arbeidsgruppene ha dialog med relevante forskningsmiljøer i arbeidet med å få fram gode ideer til prosjekter (årsmelding 1998). Denne relasjonen har endret seg i takt med endringer av anbudsregimer og innføringen av lov om offentlige anskaffelser.

Programstyret har eksperimentert med andre modeller for å få innspill fra forskningsmiljøene om viktige agendaer og utfordringer. I 2012 organiserte styret en konferanse der forskningsmiljøer presenterte utvalgte forskningsagendaer som nettverksgrupper og programstyret kunne ta videre i arbeidet med å utvikle nye prosjekter. Dette la grunnlag for at man i 2014 gikk ut med en bredt formulert utlysning til forskningsmiljøene, der de ble bedt om å utvikle konkrete prosjektideer. Dette var i kontrast til praksisen om at ide og problemstilling primært skulle være forankret i og utviklet av byene selv.

Informantene har delte meninger om dette tiltaket. En bred utlysning kunne bidra til å få flere prosjekter på bordet, men det svekket forankringen av ideer og prinsippet om at problemstillinger burde komme fra byene selv. Flere informanter beskrev det som at de ble et slags forskningsråd, og at det ikke var hensikten. Samtidig opplevde mange at selve innspillene og diskusjonene på konferansen i forkant av utlysingsprosessen, var interessant og nyttig.

Arbeidsformen i prosjektene og den sterke brukerorienteringen, kan representere både muligheter og utfordringer for forskningsmiljøene. Det gir forskerne innsikt i de behovene og utfordringene som finnes i storbyene, og en kontaktflate i byene som kan være viktige for utviklingen av andre forskningsagendaer og prosjekter. Samarbeid og brukerinvolvering krever tid med jevnlig møter og dialog gjennom prosessen, som ikke alltid er like vanlig i grunnforskningsprosjekter. Samtidig er dialogen og samarbeidet med nettverksgruppene underveis i prosjektene viktige for forskerne. Her brynes både forskerne og byrepresentantene. Innspillene og diskusjonene – når nettverksgruppene fungerer optimalt – bidrar til viktige justeringer og til en aktiv kunnskapsproduksjon.

3.3 Formidling

Prosjekter formidles gjennom en rekke kanaler: involverte ansatte, seminarer, konferanser, media, rapporter, fagpublikasjoner. Mye bra gjøres, men det virker litt tilfeldig om formidlingsplaner realiseres. Når et prosjekt er avsluttet, er det begrensede ressurser i sekretariat, hos byråkrater og hos forskere til å følge opp formidlingen godt. Byråkrater og forskere beveger seg raskt over på nye jaktmarker.

Det bør tenkes mer strategisk rundt formidlingsplaner som kanskje også er mer målrettet mot målgruppene – enten disse er egne fagfolk, administrativ og politisk ledelse i byen, eller statlige beslutningstagere.

Formidling er en viktig del av storbyforskningsprogrammet. Selv om formidlingsarbeidet er blitt mer sentralt og profesjonalisert, så har programmet et uforløst formidlingspotensial. Nytteverdien av et prosjekt avhenger mye av hvordan resultatene formidles og tas i bruk i byenes eget arbeid og/eller påvirker strategiske og politiske beslutninger. Nettverksgruppene som er beskrevet over, er viktige også i denne sammenhengen, fordi deltagerne tar resultatene direkte i bruk i sitt arbeid og bidrar til å formidle resultater og erfaringer internt. Det strukturerte formidlingsarbeidet er derimot mer varierende, og har også endret seg over tid.

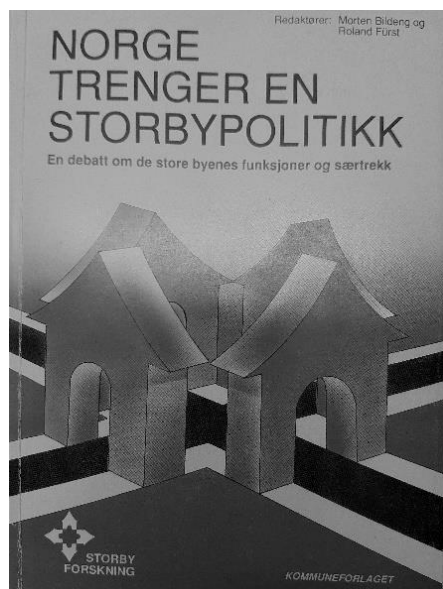
Det er illustrerende at arbeidsgruppa for programmet i 1986 identifiserte formidling som en sentral oppgave. Selv om det hadde vært sporadiske samarbeid og ideutvekslinger, så har

‘kommunene når det gjelder formidling av resultater fra slike forsknings- og utviklingsoppgaver, vært for lite flinke både til å drive videreformidling av resultater seg imellom, men også i forhold til den alminnelige opinion (notat, s. 4)’.

De første årene var formidlingen av konkrete prosjekter likevel mer ‘internt’ enn ‘eksternt’ rettet. I de tidlige årsmeldingene ble det påpekt at *brukermedvirkningen i seg selv* bidrar til formidling, ved at resultatene blir en naturlig del av beslutningsgrunnlaget. Dette adresserte dermed primært mangelen på ‘intern’ formidling, heller enn formidling til allmennheten.

De to største formidlingsprosjektene på begynnelsen av 1990-tallet var likevel rettet mot offentlig debatt, nemlig produksjonen av to artikkelsamlinger: Norge trenger en storbypolitikk (1991), og Levekår i storby (1993)

Figur 3.1: *Artikkelsamling utgitt av programmet i 1991*



Artikkelsamlingen 'Norge trenger en storbypolitikk' ble utgitt av programmet i 1991, og målbar en tydelig kritikk av manglende fokus på storbyspesifikke utfordringer både i forskning og politikk.

I følge informanter var disse publikasjonene viktige fordi de bidro til å sette storbyproblematikk på den nasjonale dagsorden. Dette var formidling til fagpersoner og forskere, samt interessepolitisk mot staten, heller enn mot et større publikum, selv om 'allmennheten' også var definert som en målgruppe.

Formidlingsarbeidet ble mer vektlagt fra programperioden som startet i 1993. Da ble det tydeligere krav til ekstern formidling, og at man skulle gjøre resultatene lettere tilgjengelige. Fra denne perioden kunne man også søke midler til formidlingstiltak. Fordi programstyret var mindre direkte involvert i styring av prosjekter enn tidligere, ble formidlingsarbeidet i og mellom byene ekstra viktig. Derfor bestemte man seg for å dekke 25% av en stilling i KS Oslo for å styrke det strategiske formidlingsarbeidet i programmet. På begynnelsen av 2000-tallet var KS-veiledere i

storbyfylkene kontaktpersoner for formidlingsarbeidet fra programmet (årsmelding 2000).

Det skjedde dermed en gradvis institusjonalisering og profesjonalisering av formidlingsarbeidet, som også ble mer eksternt rettet enn de første årene: utarbeiding av egne formidlingsplaner, en tydeligere arbeidsdeling for hvordan resultatene skulle formidles i og mellom byene, og tettere samarbeid med formidlingsapparatet til KS forskning for å nå ut til kommunesektoren for øvrig. Den grafiske profilen ble utviklet parallelt med ny teknologi og i takt med økt profesjonalisering. Man har gått fra enkle A4-kopierte hefter med detaljerte beskrivelser, til glansa og lettere tilgjengelige meldinger som presenterer prosjektene i en mer tilgjengelig form der bruken av resultatene vektlegges.

Figur 3.2: *Årsmeldinger fra 1993 til 1995*



Den grafiske logoen til programmet ble for øvrig utviklet av NIBR, og symboliserer 4 ganger byporten til Bergen. I dag er denne i moderert versjon supplert med KS FoU sin logo på publikasjoner og nettsider.

3.3.1 Seminarer og konferanser

Konferanser har vært og er viktige formidlingsarenaer for storbyforskningsprogrammet. De er blitt brukt til å markere avslutningen av programplansperioder og formidle resultater til et bredere publikum. Konferansene er også viktige møteplasser mellom politisk og administrativ ledelse lokalt og nasjonalt, fagfolk

og forskningsmiljøene. Det ble for eksempel arrangert en konferanse i Trondheim i 1996 der man presenterte resultater fra prosjektene som hadde fokusert på demokrati, deltagelse og styring, og samtidig presenterte den nye programplanen for 1996-1999. I 2000 ble det arrangert en egen formidlingskonferanse, Storbykonferansen 2000, som årsmeldingen beskriver slik:

Konferansen samlet bred politisk og administrativ deltakelse både fra de fire storbyene og andre større bykommuner. De fremste politikerne i storbyene deltok, i tillegg til KS' politiske ledelse, kommunalministeren og flere stortingsrepresentanter. Konferansen satte storbyenes situasjon i fokus, slik programmet hadde fått dem belyst gjennom utredning, forskning og dokumentasjon i forrige periode. Konferansen tilbød arenaer der representanter for storbyene kunne drøfte byspørsmålene med hverandre, med sentrale politikere på nasjonalt plan, og i lys av resultater og funn fra forskere og fagfolk (s. 11).

Storbyforskningens dag

Fra 2000 til 2008 arrangerte Bergen storbyforskningens dag hvert år. En lignende konferanse ble også organisert i Kristiansand i 2010. Disse dagene ga mulighet til å presentere prosjekter – og programmet – for et bredere publikum, og mange informanter trakk disse fram som viktige formidlingstiltak. Storbykonferansen og Storbyforskningens dag var viktige møteplasser der man fikk formidlet resultater til aktører med makt.

De aller fleste prosjekter blir fortsatt presentert til et større publikum, enten det er nasjonale konferanser, mindre møter og seminarer med relevante statlige og private aktører, eller interne seminarer i og/eller mellom byene. Men det framstår litt tilfeldig om og når man har sett dette som del av en bredere formidlingsstrategi, med mål om å få gjennomslag utover å fortelle hva man har kommet fram til.

3.3.2 Medieoppmerksomhet

I Årsrapporten for 1987 melder styret om at NRK Kveldsnytt hadde laget et lengre innslag på bakgrunn av rapporten 'dødelighet

i storby' (Kristoffersen 1987), som ble utgitt som programmets første rapport. Den gangen var det kanskje en større begivenhet å få dekning i landets eneste nyhetskanal, enn å få oppslag i dagens mange mediekanaler. Et endret mediebilde og offentlig debatt betyr samtidig at man må jobbe annerledes for å komme gjennom med et budskap i dag, enn for 30 år siden.

Pressedekning var likevel ikke det primære målet for programmet de første årene, da fokuset lå mer på å formidle forskningsresultater intern i byene slik at resultater faktisk ble brukt. Etter hvert som man satset mer strategisk på formidling utover 1990-tallet, vektla man også ekstern formidling og pressearbeid. Dette er også i takt med et endret mediebilde, og økt vektlegging av forskningskommunikasjon og formidling. Etter 2000 er det mange presseoppslag om prosjekter i lokale og nasjonale media, og forskerne har bidratt med kronikker og engasjert seg i den offentlige debatten. MENON sitt prosjekt om verdiskaping i storbyregionene (Grunfeld 2014) skapte blant annet stor faglig debatt i Dagbladet.¹⁰ Fafo sitt prosjekt om store barnehager ble dekt av Aftenposten¹¹ og også omtalt på forskning.no¹² AFIs forskere skrev kronikk om 'storbyenes skyggeside' i etterkant av sin rapport om storbyfaktorer og sosial boligpolitikk (Brattbakk m.fl. 2016).¹³

Hvor strategisk man jobber med pressedekning, avhenger nok litt av type prosjekt. Mens det kan være at man jobber mer målrettet for å få blest om de strategisk-politiske prosjektene, hender det at prosjekter litt uventet fanger medias oppmerksomhet. To sanne prosjekter ble nevnt av flere informanter: MoRo-prosjektet som var et helseforebyggende prosjekt på Romsås i Oslo (se under), og Kulturskole-prosjektet som ble gjennomført i Trondheim. Også prosjektet om lesbiske, homofile og bifile arbeidstakere i Bergen

¹⁰ <https://www.dagbladet.no/kultur/oslo-regionens-okonomi-har-klare-svakheter/60193508>

¹¹ <https://www.aftenposten.no/osloby/i/qW5o/Gigantbarnehagene-ble-kalt-et-sosialt-eksperiment-Hvordan-gar-det-med-barna-i-de-store-barnehagene>

¹² <https://forskning.no/samfunn-barn-og-ungdom-skole-og-utdanning/2016/02/store-barnehager-bra-som-sma>

¹³ <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/6a8b8/-Storbyenes-skyggesider>

fikk medieoppmerksomhet som informanter mente var viktig for at prosjektet ble oppfattet som vellykket.

MoRo-prosjektet var en evaluering av helseforebyggende tiltak på Romsås i Oslo, gjennomført av Idrettshøgskolen (Lorentzen m.fl. 2005). Det var et enkelt-by prosjekt og en type evaluering av eksisterende ordninger der erfaringer og kunnskap var relevant for de øvrige storbyene.

Prosjektet fikk mye medieoppmerksomhet. Oppslaget som er vist i figur 3.3, er fra 2003. Selv om dette var et enkelt case med en bydel i Oslo, får det også løftet fram et av programmets mer sentrale temaer: de geografiske klasseskillene i storbyen.

Figur 3.3: *Oppslag om MoRo-prosjektet i NRK, 10. mars 2003*¹⁴

Dødelig klasseskille



God helse er avhengig av hvor du bor, hvor mye du tjener og hva slags utdanning du har. Romsås bydel i Oslo har høy dødelighet, og har derfor startet MoRo-prosjektet.

Inkluderende kulturskole-prosjektet var initiert på basis av et konkret kunnskapsbehov i Trondheim kommune, som var i ferd med å lage en ny plan for kulturskolen. I forberedelsene kom det frem at bruken av kulturskolen var skjevt fordelt. Målet var derfor å dokumentere disse sosiale skjevhetene. Undersøkelsen viste at 88 prosent av foreldrene hvis barn brukte tilbud på kulturskole hadde høyere utdanning (Bjørnsen 2012).

Prosjektet fikk dekning i Klassekampen, der forsker Egil Bjørnsen uttalte at «Det er langt igjen til kulturskolen blir allemannseie»¹⁵ I Trondheim skrev Adresseavisa om «ekstreme forskjeller i

¹⁴ <https://www.nrk.no/livsstil/dodelig-klasseskille-1.1313423>

¹⁵ 6. mars 2012, <http://www.klassekampen.no/59985/article/item/null/langt-ifra-allemannseie>

kulturskolen» den 29.02.2012¹⁶, og viste til rapportens påvisning av store forskjeller mellom skoler og bydeler. Prosjektet fikk også dekning i NRK Kulturnytt.¹⁷

Kulturskoleprosjektet var et prosjekt som ikke alle i programstyret fant relevant og som det ble dissens om i programstyret. Prosjektet er imidlertid ansett som en suksess, særlig på grunn av oppmerksomheten fra media, og deretter i departement og i kulturskolesektoren.¹⁸

3.3.3 Formidlingsarbeidet: Perspektiver fra aktørene

Over har vi tatt et litt overordnet blikk på formidlingsarbeidet i programmet, og gitt noen eksempler på mediedekningen. Vi presenterer her hvordan informantene våre ser på dagens formidlingsarbeid. Det blir gjort mye bra, men det er et uutnyttet potensial både i å spre kunnskap og engasjement i egne byer, og å gjøre resultatene av prosjektene i programmet mer kjent og tilgjengelig i relevante kretser.

Ansvaret for formidling har vært lagt til den prosjektførende byen i samarbeid med forskere og eventuelt nettverksgrupper, og også sammen med regionale KS-ansvarlige og KS sentralt. Det skal lages egne formidlingsplaner for prosjektene, og kravene til formidling er en del av kontrakten som forskerne inngår. Dette innebærer blant annet at man skal lage tilgjengelige sammendrag og bidra med presentasjoner/foredrag om prosjektet i relevante fora.

Alle vi har intervjuet understreker viktigheten av at resultater formidles godt både internt i prosjektførende by (til politikere, forvaltning og andre) og eksternt til andre byer i Storbyforskningsprogrammet, da det bidrar til erfaringsutveksling og læring. Oppfatninger om hva som er et godt prosjekt, er avhengig av at resultater formidles strategisk og forståelig for de som er mottaker og brukere av informasjonen. En informant oppsummerte dette bra ved å si at god formidling er

¹⁶ <http://www.adressa.no/kultur/article1782103.ece>

¹⁷ <http://podkast.nrk.no/program/kulturnytt.rss>

¹⁸ Fra intervju med Rolfsen, 8/11 2017

Når du har hatt et godt prosjekt, hvor resultatene er lett forståelige, du skjønner at dette kan vi bruke i ulike prosesser, og forskerne snakker menneskespråk.

Hvorvidt formidlingen fungerer godt avhenger av flere forhold, men det som særlig fremheves er at forskerne/ konsulentene ser formidling som en viktig oppgave og er i stand til å formidle resultater på en klar og tydelig måte. Dette er ikke noe som bare avgjøres i sluttspurten, men handler om oppdragsforståelse og dialog gjennom arbeidet med et prosjekt.

En tidligere deltager i programmet understreket at forskere må forstå at det ikke er fri forskning/grunnforskning, men at den skal være matnyttig. Hvor godt resultater formidles, er til dels et spørsmål om kompetanse, men også å være lydhør for hvordan noe skal og kan formidles på en måte som gjør det tilgjengelig:

Noen ganger har vi spurt: «hva kom ut av dette?» det manifesterer seg ikke i noe konkret, og noen ganger tar det et par år før resultater kommer, av og til i form av artikkel. Noen er gode til å formidle hva de har kommet frem til, mens andre klarer det ikke, selv om det er gode resultater. Det drukner i alt de vil fortelle deg når de er ferdig.

Samme informant understreket betydningen av å ha en dialog underveis om innfallsvinkler og for å skjønne hva oppdragsgiver faktisk ønsker; vel og merke ikke hvilke *resultater* de ønsker, og kunne formidle til slutt. Dialog med forskerne underveis er viktig for å få en vinkling som byene faktisk synes er fornuftig.

Vellykket formidling handler også om målgruppe, noe som ikke alltid er helt klart i det enkelte prosjekt. Dette avhenger av om prosjektet er rettet mest mot å dekke et konkret kunnskapsbehov for byenes eget arbeid, eller om det har større interessepolitisk interesse. På et generelt spørsmål om hva som er god formidling av prosjekter i programmet sier en informant at variasjonen i motivasjon og ønsket målgruppe gjør spørsmålet vanskelig:

Det er vanskelig å oppsummere. Veldig forskjellig fra prosjekt til prosjekt. Det avhenger blant annet av motivasjonen til kommunen, for eksempel motivasjon til å nyttiggjøre seg formidlingen som ligger i

kontrakten. Spørsmålet er hvem man skal formidle det til; ut til offentligheten, inn i dialogen mot staten? Da er kanskje ikke formidlingen til andre instanser [i kommunen] like viktig.

Internformidling ser ut til å være viktigere enn utadrettet formidling. For en deltager, henger det sammen med et grunnleggende behov i programarbeidet med å skape arenaer for diskusjon og formidling i kommunen:

Få til de prosessene på hjemmebane som skal til for å skape arenaer... egentlig handler det om to ting; arenaer for å få frem ulike behov der de kan bli til prosjektideer uten at det blir for tungt og for mye arbeid. Det andre dreier seg om hvilke metoder som benyttes for å spre kunnskap og bruke kunnskapen.

Den interne formidlingen som kommunene selv må gjøre fremstår som det mest sentrale for prosjektenes nytteverdi:

Jeg tror det viktigste er hvordan vi som fagpersoner i byene tar det i bruk. At vi jobber sånn at prosjektene angår ting som er relevant for de fagpersonene det gjelder. Det må være de rette personene fra kommunene som deltar. Vi er en liten gruppe [som jobber med] prosjektet, så vi er ganske få personer i hver by som interesserer oss for det, men samtidig er det stor politisk relevans hvordan vi legger frem resultatene. Da har vi som jobber med planer egen motivasjon for å få brukt disse prosjektene.

Formidling av forskningsprosjektene internt i kommunene varierer mellom byene. Det kan blant annet ha sammenheng med prosjektenes relevans og hvorvidt fagpersoner og styrerepresentanter har tid til å forankre både prosjekt og resultater i kommunen. Formidlingen av sluttresultater blir *«veldig lett blir fort glemte. Vi har ikke noen systematisk strukturert formidling»*. På spørsmål om formidlingen innad i kommunene blir forskjellig etter om man er prosjektførende by eller ei, svarer en informant følgende:

Si det... nei jeg tror kanskje ikke det er så stor forskjell, hvis prosjektene er faglig relevante og engasjerende. Så vi har en motivasjon for å bruke

kunnskapen og bringe den videre. Men vi er nok ikke flinke nok i formidlingsbiten. Men vi bruker de politiske komiteene i bystyret.

Forskningsmiljøene som utfører oppdrag for programmet forplikter seg til å presentere resultatene i programstyret. Dette skjer vanligvis når prosjektene er i ferd med å avsluttes, og det er dermed ikke en arena for å diskutere veivalgene tatt i prosjektet. Styremøtene har også mange saker å diskutere, og det er ikke alltid disse presentasjonene oppleves som vellykkede fordi det legges vekt på prosess og metode, heller enn resultatene. Presentasjoner av et prosjekt skjer i løpet av en hektisk møtedag i programstyret. Det fordrer at formidlingen er spisset mot 'hva man fant, dette utfordrer vi kommunen til å gjøre mer med', som en informant uttrykte det.

Mens styremedlemmer og prosjektledere peker på at forskningsrapportene som oppsummerer forskningsresultat inngår som et nødvendig ledd i å ha kunnskapen tilgjengelig til videre bruk, kan den fort bli for spesielt interesserte. Av og til havner rapporter i en skuff, særlig hvis prosjektet ble for teoretisk eller resultatene for generelle og intetsigende. Kommunikasjon av resultater som er forståelige og anvendbare er en nødvendighet, noe som ikke alltid er forskningsmiljøers sterkeste side:

Jeg tror det er viktig med et tema som fanger på en sånn måte at det faktisk er spiselig. Det kan jo være et spennende tematikk og så får du en sånn rapport med masse, masse, masse detaljer og du greier ikke å se skogen for bare trær, hva er det som de egentlig har funnet ut. Og de klarer ikke å formidle det til meg. Da ender det med at jeg ikke orker å forholde meg til det. Og det er eksempler på dårlige prosjekter. For jeg tror den beste forskningen i en storbysetting er anvendbar forskning. Som du kan, ja, bruke, inn i prosesser. Det er liksom ikke jo mer teori jo bedre, det er nærmest det motsatte egentlig ...

Noen knytter også et prosjekts vellykkethet til formidlingen og felles interessepolitiske innspill:

Det kommer veldig an på hva slags type tema og hva slags prosjekt det er. Det jeg synes er det kuleste er om

vi får til et prosjekt som er kjapt og greit og kommer med innspill til at vi sammen som storbyer kan lage et felles innspill til en eller annen prosess, mot stat--. I en eller annen strategisk setting og at vi greier å få noe oppmerksomhet i media på det eller at vi får til et felles innspill, at storbyene står sammen om det liksom. I en eller annen prosess. Det synes jeg er de beste prosjektene. De som får til det.

3.3.4 Formidling: en oppsummering

En del av et prosjektansvar er å lage en formidlingsplan. Det ser ut til at hvor konkret og målrettet disse planene er, varierer veldig og risikerer å bli borte i travle hverdager. Det kan virke som at både prosjektleder/gruppe og forskere noen ganger setter sluttstrek når rapporten er levert, selv om det er krav til oppfølging i etterkant. Da tas dette kanskje litt mer ad-hoc, enn som en del av en gjennomtenkt formidlingsløp. Som en del av en plan bør man uansett fra gang til gang diskutere målgruppe og formål med formidlingen, avhengig av hva slags type prosjekt det er og hvor man mener det er viktigst å få løftet frem, diskutert og tatt i bruk kunnskapen.

Selv om prosjekter har fått både medieoppmerksomhet, blitt presentert på større konferanser med deltagelse fra politikk, næringsliv og sivilsamfunn, og blitt tatt opp i nasjonal politikkutvikling og forskning, så har formidlingsarbeidet primært handlet om å spre kunnskapen til relevante aktører i storbyene innenfor det temaet eller feltet som prosjektet har berørt. Her spiller både programstyret og nettverksgruppene viktige roller i det interne formidlingsarbeidet.

Det kan være mange gode grunner for å fokusere på å spre kunnskapen i byenes egne organisasjoner. Dersom kunnskapen skal tas i bruk aktivt i politikkutforming, må den være kjent blant de som jobber med spørsmålene til daglig. Og avhengig av type prosjekt, så kan det godt være at det å jobbe målrettet med intern formidling som sikrer kunnskapsoverføring og kompetanseutvikling i byene selv, er det viktigste.

Men mange prosjekter kunne ha fått – og fortjent – større oppmerksomhet. Vi finner endel eksempler på nyhetsoppslag om

enkeltprosjekter, både i fagblader og i dagsmedia. Men det virker litt tilfeldig, og til dels opp til tid og kapasitet hos forskerne (og deres kommunikasjonsfolk), og ansvarlige byer. Det er en utfordring å nå fram med forskningsformidling i en medievirkelighet der mange spørsmål sloss om dekningen.

I kampen om oppmerksomhet, blir nettsider og sosiale medier stadig viktigere. Ved siden av kommunenes egen formidling har også storbyforskningsprogrammet en nettside som driftes av sekretariatet. En velfungerende nettside er viktig både for intern og ekstern formidling. For ansatte i byene som har gode ideer, er nettet antagelig det første stedet de leter etter informasjon om programmet (utover å snakke med sin by sin representant i styret). Samtidig er nettsider avgjørende for å formidle storbyforskningen ut mot et bredere publikum, og til kommuner som ikke er med i programmet. Med tanke på begrensede ressurser i sekretariatet, så bør man kanskje dra mer nytte av samarbeid med KS i den nettbaserte formidlingen.

4 Storbyforskningsprogrammet – resultater og ringvirkninger

Et viktig mål for storbyforskningsprogrammet er at prosjektene skal ta opp problemstillinger og få fram kunnskap som er relevant for storbykommunenes strategiske interessearbeid. Porteføljen inneholder mange prosjekter der man har ønsket kunnskap og anbefalinger som storbyene kan bruke inn mot for eksempel pågående politikkutviklingsprosesser. Samtidig ser vi også at prosjekter som har hatt som mål å generere ny kunnskap, uten nødvendigvis å ha vært eksplisitt rettet mot en konkret prosess, også kan påvirke planlegging og politikk.

Det fremkommer fra intervjuene at det kan være vanskelig å vite/påvise om resultater er blitt brukt.¹⁹ Ofte skjer det uformelt ved at fagpersoner trekker det inn i sitt arbeid med en plan eller strategi. Nettverksgruppene spiller en særlig sentral rolle her. Hvor tilgjengelig materialet blir, avhenger dessuten av hvor godt og bredt resultatene blir formidlet, som vi har diskutert tidligere i rapporten. Noen ganger kommer også bruken senere, eller ideer som styret har lagt i skuffen kan bli aktualisert av at det kommer en ny nasjonal politikk på et område.

4.1 Hvordan har resultater blitt brukt i byenes planlegging og politikkutviklingsarbeid?

Hvordan resultater plukkes opp, tas i bruk og får effekt, henger tett sammen med hvordan prosjekter rigges, gjennomføres og

¹⁹ Det har heller ikke vært mulig innenfor rammene av dette prosjektet, å kartlegge systematisk om konkrete resultater har fått direkte innvirkning på planlegging og politikkutforming i byene.

formidles. Med over 160 prosjekter på en rekke tematikker, er det umulig å dekke alle former for virkninger for byenes eget arbeid. Dokumenter og intervjuer har likevel gitt innblikk i noen felles erfaringer med hvordan og når prosjektene ser ut til å ha vært særlige nyttige, samtidig som det også er eksempler på prosjekter der virkningene litt mer ad hoc har blitt større enn det programstyret og prosjektgruppene så for seg på forhånd. Vi har også fått eksempler på det motsatte, altså at prosjekter man har hatt store forhåpninger til, ikke helt har levert. Dette tar vi også opp i slutten av dette kapitlet.

I bunn og grunn så handler dette om anvendbarheten av et prosjekt, som ikke bare bestemmes av resultatene til slutt. Prosjekter som aktivt brukes inn i planlegging og utvikling har noen felles kjennetegn ved at

- Problemstillingen er konkret og svarer direkte på et konkret behov
- De har en velfungerende nettverksgruppe som blir arena både for felles læring og erfaringsutveksling, og som arena for dialog med forskerne
- Strategisk formidling i egne organisasjoner

Siden vi ikke har kunnet gå nøyere inn i hver enkelt bykommune og søkt etter direkte bruk av resultater i planer og politiske beslutninger, har intervjuene vært den viktigste kilden til informasjon om betydningen av kunnskapen for eget utviklingsarbeid. Oppsummert brukes resultater og erfaringer ved at

- Fagpersoner i nettverksgruppene bruker erfaringene og kunnskapen fra arbeidet og funnene direkte inn i sitt eget arbeid
- Resultater formidles internt til relevante etater eller utvalg, og danner grunnlag for beslutningsprosesser
- Resultater gjøres kjent for større fagmiljøer i byene gjennom interne seminarer eller annen formidling på tvers

I intervjumaterialet er det stor enighet om at prosessen ofte er like viktig som resultatet. Erfaringene fra Asplan Viak sin

planstrategiprojekt (Asplan Viak 2015-2016) og Ressursbruk og kvalitet i helse og omsorg (PWC 2014), viser at resultater og effekter avhenger av ulike dimensjoner gjennom hele prosessen fra ide til produkt og formidling. Evaluering av byenes planstrategier traff godt tidsmessig fordi byene da var i gang med å lage nye planstrategier. En totrinnsrakett la opp til både å gå litt i dybden i hver enkelt by sine prosesser, for så å drøfte nærmere det komparative aspektet: hva kan vi lære her, til tross for at byene har forskjellige utfordringer? Grundige diskusjoner i nettverksgruppene bidro til at prosessen i seg selv ble oppfattet som nyttig og lærerik, og direkte relevant for eget arbeid.

Virkningene av et prosjekt skjer ofte gjennom at sentrale fagpersoner i byene engasjeres gjennom nettverksgrupper, og på den måten tas kunnskapen opp og brukes selv om man ikke direkte kan vise en sammenheng mellom resultater og politikkutvikling. Som eksemplene i boksen under viser, kan også enkelt-byprosjekter ha stor innvirkning. Gjennom å være involvert, tas også resultater fra et prosjekt – inkludert erfaringer og kunnskap akkumulert gjennom prosessen – opp i pågående prosesser. Kristiansand har for eksempel tatt med seg funn og innspill fra et nylig avsluttet prosjekt om knutepunktutvikling i regi av TØI (Tennøy m.fl., 2017) inn i sitt pågående planarbeid.

Flere prosjekter som primært har fokusert på en by har påvirket planlegging og utviklingsarbeid i andre byer. Noen ganger går slike prosjekter foran og former lignende tiltak andre steder. Menn i omsorgsykker er et eksempel, der temaet nå er tatt opp både i Agder og Hordaland.

Fungerende nettverksgrupper og strategisk formidling er også viktig for å få dette til. I 2010 gjennomførte Fafo et prosjekt om lesbiske og homofile arbeidstagere i Bergen. Også her ble funn og erfaringer premissgivende for andre byer sitt arbeid.

4.2 Strategisk interessearbeid

Storbyforskningsprogrammet skal bidra til å få frem kunnskap som er nyttig for storbykommunenes strategiske interessearbeid overfor statlige myndigheter. Det er potensielt sett mange prosjekter som

kan ha satt spor etter seg, men vi har ikke hatt rammer til å analysere systematisk hvordan resultater direkte har formet en strategi eller politikkfelt. Påvirkningen et prosjekt avhenger også av hvordan resultater formidles, og hvorvidt man får gjennomslag eller ikke skjer også i samspill med andre faktorer:

Jeg tror ikke det er så enkelt som at det er en rapport fra storbyforskningsprogrammet, men det kan være en ting som har bidratt til å sette ting på en agenda, få opp noen spørsmål Det er så vanskelig å isolere effektene av det eller det ... som oftest vil et prosjekt inngå i en større kontekst hvor det er noe politisk interesse, hvor det skjer noe, men det er bare en bit inn i det. Så jeg tror det er vanskelig å si at et prosjekt har hatt den betydningen.

Det interessepolitiske arbeidet har primært fokusert på to utfordringer: a) enten på de statlige økonomiske rammevilkårene for tjenesteyting, eller b) styringsutfordringer i plansystemet der statlige og regionale aktører, så vel som omlandskommuner, spiller en stor rolle. Prosjekter som har spilt inn mot utvikling av kommunenes inntektssystem, er beskrevet i jakten på storbyfaktoren tidligere i rapporten. Et annet prosjekt som ble trukket fram som strategisk viktig, var Statens rolle i bærekraftig byutvikling (Millstein m.fl. 2016), der funnene la grunnlag for et felles innspill fra byene via KS.

Statens rolle i bærekraftig byutvikling (NIBR) er en kartlegging av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler. Formålet med prosjektet har vært å kartlegge og vurdere statens ansvarsområder knyttet til oppfølging av statlige planretningslinjer for bolig-areal- og transportplanlegging (SPR-BATP).

Rapporten så på hvilke roller statlige virksomheter har i den arealpolitiske forvaltningen, og i hvilken grad lokalisering av statlig virksomhet bidrar til å realisere målsetningene i klimaforliket og i nasjonale planretningslinjer. Bakgrunnen for prosjektet var pågående forhandlinger om bymiljø- og byutviklingsavtaler, nå samlet som byvekstavtaler. Prosjektet pekte på at mye av statlige styringssignaler, lokalisering, og beslaglegning og virkemiddelbruk ikke støttet opp under målene i klimaforliket. Gjennomgangen av utvalgte enkeltsaker om lokalisering av statlig virksomhet synliggjorde at det er nødvendig å gå nærmere inn på

lokaliseringsbeslutninger i lys av eksisterende planer og andre styrende plandokumenter. Kartleggingen viste at hensynene i SPR-BATP ble gitt varierende vekt i de statlige beslutningsprosessene.

Funnene og anbefalingene bidro til at å lage et felles storbyinnspill gjennom KS, til en pågående forhandlingsprosess med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og til den nye stortingsmeldingen (st.mld. 21 2016/17). Forskernes påpeking av at staten må ta et større ansvar for selv å følge BATP og sikre en lokalisering som bidrar til en bærekraftig byutvikling, ble for eksempel tatt inn i hovedteksten.

NIBR-prosjektet er ikke alene om å gi viktige innspill til nasjonal politikktutvikling. Tidligere prosjekter har også bidratt med kunnskap som er blitt brukt i ulike stortingsmeldinger om byutvikling og/eller kommunepolitikk. Artikkelsamlingen Norge trenger en storbypolitikk som vi nevnte i kapittel 3, presenterte problemstillinger og funn fra de første prosjektene i programmet, og redaktørene grep muligheten til å komme med en klar kritikk av manglende statlig storbypolitikk. En av informantene mente artikkelsamlingen bidro til økt oppmerksomhet rundt problemstillingene, og at det bidro til at det etterhvert kom flere stortingsmeldinger om byutvikling:

Rapporten Norge trenger en storbypolitikk (1991) vakte interesse på statlig politisk nivå. Syse-regjeringen kom med en stortingsmelding om Storbyenes økonomiske situasjon og Brundtland-regjeringen kom med Norge trenger storbyene. Senere kom Hovedstadsmeldingen.

Et annet eksempel er Fafo sin levekårsundersøkelse, som inngikk som en del av kunnskapsgrunnlaget for stortingsmeldingen om levekår i byene (st.mld. 14, 1995).

Utover koordinerte innspill så har mange enkeltprosjekter blitt brukt strategisk i dialoger med relevante departementer og andre aktører. I sammendrag av prosjektene i programplaner og på tidligere nettsider henvises det ofte til at prosjektet er tatt opp i ulike dialoger med nasjonale myndigheter, eller er blitt brukt i byenes innspill til en høringsprosess, uten at det nødvendigvis har vært en koordinert innsats fra programmet sin side. Et slikt prosjekt var barnevernsprosjektet ledet av Trondheim kommune

(Berg m.fl. 2006) som evaluerte et prøveprosjekt der kommunen tok ansvar for statlige oppgaver innenfor barnevernstjenester. Kommunen tok selv resultatene med seg til departement og Storting.

Seminarer og konferanser har vært viktige kanaler inn mot politikere, departementsansatte og andre. Som vi beskrev i kapittel 3, har dette vært viktige møteplasser og formidlingsarenaer. I hvilken grad dette har noen direkte virkning på politikktutforming og nasjonale agendaer, er vanskelig å fastslå.

4.3 Samspill med nasjonale forskningsagendaer

Det er noe med den kontinuerlige læringen, være med på reisen, den tror jeg går begge veier. Vi kan ta inn kunnskap og metodikk som forskningsmiljøer sitter på, mens vi kan utfordre forskerne i den løpende prosessen.

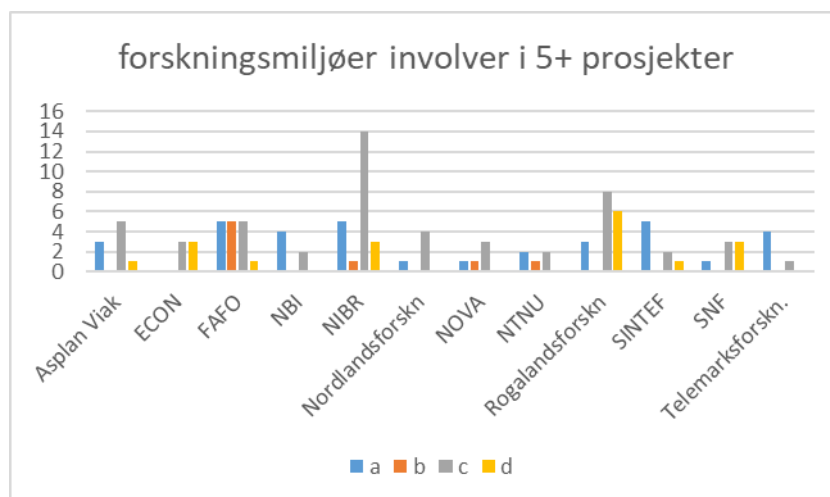
Storbyforskningsprogrammet har spilt en viktig rolle i norsk byforskning, særlig i perioder der byforskningen ikke har stått spesielt høyt på agendaen. En av motivasjonene for å starte opp et eget program i 1987 var misnøye med at Norges allmennvitenskapelige forskningsråd²⁰ ikke videreførte byforskningsprogrammet (1980-1984). Byene mente også at grunnforskningsorienteringen i byforskningsprogrammet gjorde at mange av prosjektene var fjernt fra de utfordringene byene sto ovenfor. Brukerstyringen og forankringen ble dermed viktige premisser i storbyforskningsprogrammet.

Det ser ikke ut til å ha vært noen bevisst overordnet strategi om å påvirke nasjonale byforskningsagendaer, selv om representanter for programmet også har vært med i utformingen av nasjonale strategier. Medlemmer av programstyret var blant annet involvert i utviklingen av Forskningsrådet sin bysatsing, Byforsk, som ble annonsert i 2016. Representanter satt også i referansegruppen for et prosjekt der NIBR kartla norsk byforskning på vegne av Forskningsrådet i forkant av denne utlysningen (Vedeld m.fl. 2016).

²⁰ Rådet for forskning for samfunnsplanlegging

De viktigste bidragene har kanskje vært indirekte, blant annet gjennom å styrke kompetanse eller forskningsprofiler rundt enkelte temaer i forskningsmiljøene. I prosjektdatabasen har vi identifisert 64 institusjoner som har vært involvert i prosjekter alene eller gjennom samarbeid med andre. Figur 4.1 gir en oversikt over forskningsmiljøer som har vært involvert i fem eller flere prosjekter, fordelt på de fire temakategoriene våre.²¹

Figur 4.1: *Oversikt over sentrale forskningsmiljøer*



Mange institutter vært involvert jevnlig siden 1990-tallet og gjennom dette utviklet og befestet en posisjon innenfor noen kjerneområder. Det er (naturlig nok) oppdragsforskningsinstituttene som dominerer, og enkelte institutter sin spesialkompetanse kommer til syne. Fafo skiller seg litt ut ved å ha bidratt jevnt med prosjekter innenfor tre kategorier, og de var særlig viktige i de første levekårsprosjektene. Det ikke er så overraskende at NIBR har mange prosjekter knyttet til spørsmål om plan og styring. NBI som senere ble en del av NIBR, bidro særlig på boligforskningsprosjekter, inkludert spørsmål om bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet. NOVA har også vært sentrale for boligforskningen i programmet (se blant annet Turner og Sandlie 2016). Asplan Viak er et institutt med stor kompetanse innenfor planlegging, men har også vært med i

²¹Vi har tatt med prosjekter der de er alene eller med andre, så antall prosjekter stemmer ikke overens med antall unike prosjekter i prosjektdatabasen.

prosjekter som har sett på utgiftsnivå og spørsmål om fordelingskriterier i inntektssystemet. Rogalandsforskning og senere IRIS var særlig sentrale i næringsutviklingsprosjekter som ble gjennomført jevnlig siden oppstarten i 1987, men har også samarbeidet med andre institutter på levekårs- og tjenesteproduksjonsprosjekter.

Forskningsmiljøene har potensielt stor nytte av prosjektene, særlig når det er gode samspill mellom disse og andre prosjekter og strategiske satsinger. Prosjekter kan styrkes av – og styrker - andre forskningsprosjekter og agendaer. Virkningene av storbyforskningsprogrammet kan dermed strekkes utover det enkelte prosjektet, om ikke annet enn indirekte ved å spille sammen med bredere agendaer. For forskningsmiljøene kan slike prosjekter bidra til styrking av egen forskningskompetanse og profil, og kunnskapen kan legge grunnlag for nye ideer og prosjekter. NIBR sitt prosjekt om statens rolle i bærekraftig byutvikling er et eksempel på dette. Gode synergier med spørsmål som forskere hadde jobbet med over tid, gjorde det mulig å levere relativt raskt på en 'ferskvare'-problemstilling. Ferskvare er viktig for prosjekter som skal ha en strategisk rolle i det interessepolitiske arbeidet. Her kan det oppstå spenning mellom programmets behov for å levere resultater raskt, og forskningsmiljøenes litt tregere arbeidsprosess. I en slik situasjon kan synergien med eksisterende kunnskap og prosjekter være gjensidig styrkende, og det gjør det mulig å levere resultater på relativt sett korte tidsfrister. Samtidig bidro prosjektet til å bygge opp ny kompetanse hos forskere, som var nyere på feltet. Fafo sitt prosjekt om lesbiske og homofile arbeidstakere ser også ut til å utløst flere lignende prosjekter i etterkant av storbyforskningsprosjektet, og sånn sett bidratt til styrke Fafo sin forskningsprofil på temaet.

Ikke alle prosjekter oppnår en vinn-vinn effekt. Som vi tidligere har vist, er det mange faktorer som spiller inn i utviklingen og gjennomføringen av et prosjekt, og at dette er faktorer som både ligger i bestiller-rollen til byene og programstyret, og i forskningsmiljøenes kompetanse, engasjement og formidlingsevne. I det strategiske arbeidet så er det ofte 'ferskvare'-dimensjonen som de fleste var opptatt av: kombinasjonen av programstyrets evne til å ta grep om et aktuelt spørsmål raskt, og forskningsmiljøenes mulighet til å levere i tide.

4.4 Hva når prosjekter ikke leverer det man forventet?

Storbyforskningsprogrammet har fått til mye, men det hender også at prosjektene ikke leverer de resultatene man hadde tenkt eller at man ikke klarer å ta i bruk den kunnskapen som er levert. Igjen er det felles erfaringer som går igjen i intervjumaterialet, som reflekterer utfordringer ved ide- og prosjektutvikling i byene og styret så vel som ulike erfaringer med forskningsmiljøenes rolle. Selv om temaene er godt forankret og ideene er gode, vil ulik erfaring og kompetanse både i bestiller-rollen og på tilbydersiden påvirke hvor relevant og nyttig prosjektet blir tilslutt.

Forklaringene på hva som gjør et prosjekt vellykket eller ikke, ligger i ulike ledd i prosessen: fra hvor godt byene og programstyret har klart å utvikle en ide til et prosjekt, hvordan forskerne har jobbet med og løst utfordringen, hvordan byrepresentantene, prosjektførende by og forskerne har jobbet sammen underveis, hvor tilgjengelig forskningen er gjort og hvordan byene og forskerne har klart å formidle resultatene internt og eksternt.

4.4.1 Utfordringer i utvikling og gjennomføring av prosjekter

Som de forrige kapitlene også illustrerer, så er det mange elementer i prosessen som skal klaffe for at et prosjekt leverer interessante og relevante funn og anbefalinger. Vi har allerede vært inne på utfordringen med å gjøre om gode ideer til forskbare problemstillinger. Det er særlig utfordrende å få fram gode prosjektforslag som er relevante og nyttige for alle byene. Men også i mindre prosjekter er det enkelte ganger utfordrende å få konkretisert en ide, og å tydeliggjøre det storbyspesifikke og nytteverdien av et prosjekt.

Som vi beskrev tidligere, ligger det mye ansvar på programstyremedlemmene, som bindeleddet mellom sin egen organisasjon og programstyret. Utover dette er det en del felles utfordringer i prosessen som vi vil trekke fram:

- Bestiller-rolle og kompetanse: Det kommer fram at det mangler en del forståelse for hva det innebærer å utvikle og bestille FoU-opdrag i kommunene. Oslo anses for å være profesjonaliserte på dette, men også der viste et nylig avsluttet prosjekt at ikke alle er klar over at man f.eks. anbefaler å bruke KD sin standardkontrakt for forskning i oppdraget.
- Arbeidet med å få fram gode og konkrete prosjekter er avhengig av kapasitet – faglig forankring, tid og ressurser. Som en informant sa, *vi må tenke oss godt om før vi påtar oss prosjektlederansvar da det er ganske tidkrevende*. Prosjektene kommer ofte i tillegg til allerede krevende oppgaver for de ansatte, så ambisjonsnivå og ressursbruk må være i balanse. Ellers blir f.eks. prosjektlederansvar redusert til kun enda en oppgave man egentlig ikke har tid til, heller enn å være faglig inspirerende og nyttig for de involverte.
- Et vellykket prosjekt, der også resultatene får maks nytteverdi avhenger dessuten av en god forankring av prosjektet i egen kommune. Dersom dette svikter, risikerer man *prosjekter preget av venstrehåndsarbeid*. Det å ha god støtte i egen ledelse er også viktig, fordi det da er en oppgave som enklere kan prioriteres i en ellers travel hverdag.

I tillegg til dette er selvfølgelig utfordringene knyttet til hvor godt prosjektresultater og anbefalinger formidles, avgjørende for at et prosjekt skal oppleves som nyttig og ha innvirkning på planlegging og politikk. Samtidig viser punktene over at nytteverdien er helt avhengig av ulike sider ved hele prosessen med utviklingen av et prosjekt – fra ide, til bruken av resultatene.

4.4.2 Utfordringer i relasjonen til forskningsmiljøene

Mange universitetsmiljøer, forskningsinstitutter og etter hvert også konsultantselskaper, har deltatt i programmet i løpet av de 30 årene det har eksistert. Dette samarbeidet fungerer stort sett godt, og mange informanter fra byene hadde gode erfaringer med å jobbe tett på forskere i konkrete prosjekter. Likevel gikk noen utfordringer igjen.

Over har vi skissert noen interne utfordringer knytta til bestillerrollen. Men det hender også at forskningsmiljøene ikke helt leverer det som man har skissert eller som er forventet. I anbudsprosessen trakk noen fram at tilbyderne skisserer noe som ser veldig bra ut, men at man ikke klarer levere resultatene eller svare på de spørsmålene som er skissert. Noen ganger var utfordringen at forskningsmiljøene i for liten grad hadde kunnskap om og forståelse for hvordan kommunene fungerer, og kommuneansatte sin arbeidshverdag. Som en informant påpekte, så er det

viktigste at de skjønner eller forstår kommunevirkeligheten, for den er gjerne litt annerledes enn forskningshverdagen. At forskeren har kjennskap til hvordan en storbykommune driftes i forhold til kompleksiteten, har mye å si, det har vi ganske god erfaring med. Mange forskere har variert med det.

Informanter påpekte også at forskningsinstituttene noen ganger gjorde litt lite utover å reprodusere kunnskap, og kanskje så på prosjektene som instrumentelle for andre prosjekter de var involvert i. Leser vi litt mellom linjene, mener noen at forskerne innimellom hadde lite engasjement for prosjektet, eller at man solgte seg inn på ting som ikke helt ble realisert eller gjennomført. Den enkelte forsker eller miljø sin evne til å gjøre forskningen tilgjengelig og bidra med formidling, ble også trukket fram som avgjørende.

Dette handler kanskje ikke alltid om manglende engasjement for et prosjekt. Det kan også være at forskere jobber med begrensede ressurser og dermed er avhengig av at prosjekter støtter opp om hverandre for å få utnyttet synergieffekter. Da kan kanskje opplevelsen av at man egentlig er mer opptatt av den 'større' agendaen, heller enn at storbyforskningsprosjektet er i førersetet? En informant påpekte også at de økonomiske rammene for et prosjekt noen ganger har vært for små, slik at tiden forskerne har til rådighet i praksis ikke er tilstrekkelig for å gjennomføre et prosjekt på en tilfredsstillende måte. Dette ble også nevnt som en utfordring av en av forskerne som deltok på konferansen i 2012 der miljøene ble invitert til å drøfte programmets fokus og organisering.

Engasjementet som skapes i samarbeidsprosessen er en viktig del av det som skaper de gode prosjektene. Når personkjemien er god, som en informant formulerte det, og man har engasjerte fagfolk i nettverksgruppa som kan diskutere problemstillinger og funn underveis, skapes det også større eierskap til prosjektene, og man får justert prosjektene godt underveis. Når vi spurte informantene om hva som skapte de gode prosjektene, så vektla de nettopp aktiv dialog, engasjement og kontinuerlig kontakt mellom de involverte miljøene.

4.4.3 Oppsummering

Selv om vi her skiller mellom 'interne' og 'eksterne' utfordringer, så er det et viktig samspill mellom bestiller- og utførerrollene. Intervjuene viser at det er varierende kompetanse knyttet til det å jobbe med å utvikle og drive et forskningsprosjekt av denne typen i de enkelte byene. Flere påpeker behovet for å profesjonalisere denne delen av arbeidet internt i sine egne organisasjoner.

Når ideer er godt formulert og problemstillingen begrenset og spisset til noe som er konkret og forskbart, er det også enklere for forskningsmiljøene å levere på bestillingen innenfor gitte rammer. Selv om noen informanter mente at de har sett tilfeller av venstrehåndsarbeid i det som ble levert, så påpeker også andre at rammene for noen prosjekter har vært for knappe fra styret sin side slik at det egentlig ikke er mulig å levere det man ønsker å få svar på. I sånne tilfeller kunne kanskje forskningsmiljøene selv vært tøffere til å påpeke dette, som en informant trakk fram, heller enn å selge inn noe man egentlig vet er urealistisk i kampen om forskningsmidler.

Det å ha forståelse for hverandres til dels ulike roller og hverdag, er også viktig. En ting er at forskerne forstår hvor storbyforskningsprogrammet kommer fra, for eksempel at det primære er å få frem kunnskap og anbefalinger som svarer på konkrete behov og kommunehverdagens utfordringer, kanskje på bekostning av teoretiske agendaer. I enkelte intervjuer kom det også fram at de opplever at konsulentselskapene sånn sett kan framstå mer fleksible og svare konkret på et behov, enn forskningsinstituttene. Men samtidig så er programmet også opptatt av at de bidrar med noe mer en rene utredningsoppdrag. Derfor er det viktig at man for eksempel opererer med

forskningskontrakter der også forskerne har eierskap til resultatene.

Det er selvfølgelig viktig at forskerne leverer på det de har sagt de skal gjøre, men noen ganger så kan resultatene være noe annet enn det man forventet og noen ganger er 0-funn også et funn, som en informant påpekte. Det er ikke alltid at et prosjekt finner resultater som enkelt kan lede frem til gode anbefalinger, selv om forskerne har en viktig rolle i å komme med nyttige innspill og oppspill til praksis.

Som forskere er det også viktig å ikke lage anbefalinger på svakt grunnlag, dersom resultatene ikke er entydige - det vil gi dårlig politikkutvikling. Her er det viktig at både brukerne av forskningen og forskerne har et kritisk-konstruktivt blikk, selv om det da kan bety at man ikke fikk de rådene man hadde håpet på eller at rådene man får ikke er så nyttige som man skulle ønske.

5 Konklusjon

Innledningsvis stilte vi spørsmål om hvordan storbyforskningsprogrammet har generert kunnskap som har vært relevant og nyttig for byenes utfordringer og behov, og gjennom dette bidra til byutvikling over tid. Innblikk i tematiske satsinger, samarbeid og formidling og ringvirkningene av programmet, gir et bilde av et program som har satt viktige agendaer på dagsorden og som både har dekt kunnskapsbehov i byene og samtidig bidratt til bredere byforskningsagendaer.

Den sterke kontinuiteten i programmet er forankret i jakten på storbyfaktoren, sett i et bredt perspektiv utover å finne den avgjørende indikatoren. Selv om diskusjonen om hva denne 'storbyfaktoren' er har vært oppe til kontinuerlig debatt, mener vi det ligger noen tydelige føringer dersom man ser utover fokuset på indikatorer som kan kompensere utgiftsnivåer i inntektssystemet: *levokår, segregasjon, demografiske trekk, større og komplekse institusjoner* som stiller andre krav til forvaltning og demokratisk styring, *stort tjenesteomfang* som reflekteres i store utgifter til sosiale tjenester. Disse er i seg selv en viktig legitimering av behovet for den type forskning programmet ønsker å bidra til.

Framover vil de store diskusjonene om bærekraftig byutvikling knyttet til både klimamål og hva som skaper gode byliv, være viktige spørsmål. Dette har også programmet fanget opp i sine programplaner. I perioder der byforskningen har vært lite synlig, og/eller primært fokusert på enkeltbyer eller problemstillinger, preges porteføljen av flere komparative prosjekter. Som AFI påpekte i sin rapport (2016), så har dette vært mangelvare i norsk byforskning.

I hvilken grad prosjekter oppleves som nyttige, er resultatet av et samspill mellom prosessen med å jobbe fram et prosjekt, samarbeidet mellom byene og med forskerne i selve

gjennomføringen, og tilgjengeliggjøring og bruk av resultatene i etterkant. Brukerorienteringen og eierskapet til programmet i byene har gjort programmet relevant, samtidig som man også har spilt sammen med bredere forskningsagendaer. Innenfor viktige temaer som levekår og sosial tjenesteproduksjon er det en tydelig kumulativ kunnskapsutvikling over tid, samtidig som man har klart å fange tidsspesifikke 'der og da' problemstillinger. Programmet har hatt en stor verdi for byene og for de personene som involveres i styret og i nettverksgrupper. Som en prosjektleder beskrev det, så har programmet *hatt betydelig verdi, og vært en arena for gjensidig læring mellom byene.*

Det har samtidig vært utfordringer underveis, særlig knyttet til det å få fram gode ideer og oversette gode ideer til forskbare problemstillinger. Begrenset tid og ressurser er en annen utfordring for ansatte i en hektisk arbeidshverdag. Det har også vært utfordrende å formidle arbeidet på måter som gjør at resultatene blir godt kjent og kan brukes aktivt og strategisk inn mot planlegging og politikktutforming på ulike nivåer.

5.1 Et program for framtida formet av de gode prosjektene

Gode prosjekter er de som gir retningsvalg, er nyttige og prinsipielle. Noen kan være ganske spesifikke og praktisk nyttige. «Ferskvareproblemstillinger» er viktig, ting som kan komme til nytte.

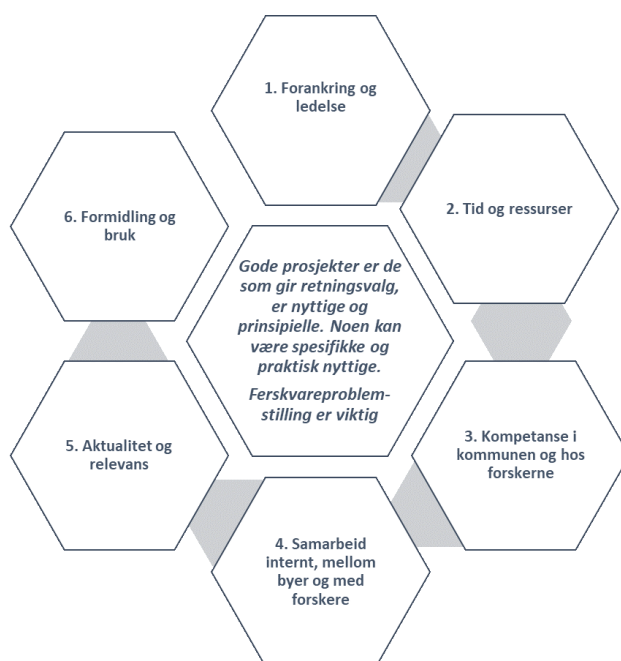
Vi har ikke evaluert kvaliteten i enkeltprosjekter, men vært opptatt av å forstå hvilke kriterier de involverte aktørene mener er avgjørende for at man har fått til gode prosjekter. Folk har ulike oppfatninger av hva som gjør et prosjekt godt: noen vektla samarbeid og engasjement, mens andre var mer opptatt av bruken og formidlingen enten internt eller i media.

Ideal-prosjektet er når alt klaffer: fra den geniale ideen til utvikling av en forskbar problemstilling, til en god prosess som ender i resultater som både formidles og brukes. Gode prosjekter gir retningsvalg, de er nyttige og prinsipielle, bringer inn nye vinklinger og problemstillinger og gir kontinuerlig læring for deltakende kommuner. De kan gjerne være spesifikke og praktisk

nyttig, for eksempel at de treffer vitale spørsmål eller utfordringer kommunen jobber med. En informant formulerte et godt prosjekt på denne måten: *Det skaper nye refleksjoner men trenger ikke å være banebrytende.* Dersom de gir synergier til andre tjenesteområder, er det også gunstig.

Vi har identifisert seks faktorer som ser ut til å være særlig viktige suksessfaktorer. Våre anbefalinger for satsingen fremover knyttes direkte til disse dimensjonene.

Figur 5.1: *Dimensjoner, det gode prosjektet*



Forankring og ledelse

Selv om jeg ikke liker ordet forankring, handler det om nettopp dette. Det er viktig med samspill med politisk og strategisk nivå.

Et godt prosjekt fordrer at ideen og prosessen er godt forankret i egen kommune og blir prioritert i organisasjonen. Det vil si at prosjektet treffer de rette personene og beslutningstakerne på det aktuelle feltet. Dersom byene ikke er flinke nok til å forankre prosjekter i egen kommune, kan dette føre både til venstrehåndsarbeid og gjennomføring preget av tidspress.

Noen informanter påpekte at man ikke i tilstrekkelig grad klarer å knytte prosjektene og resultatene til byene på et strategisk nivå, og at det for eksempel blir litt tilfeldig hvordan resultatene blir kjent blant administrativ og politisk ledelse. Det er vanskelig å gi konkrete råd til hvordan dette best kan gjøres, dels fordi byene organiserer arbeidet noe ulikt og dels fordi det er en balansegang mellom å ivareta fleksibilitet og institusjonalisere prosesser for mye.

Tid og ressurser

En viktig suksessfaktor – og en anbefaling – er at det settes av god nok tid og ressurser til hvert prosjekt. Dette skaper god gjennomføringsevne og øker læringsutbyttet. Ambisjonsnivået bør også følge det ressursnivået man er villig til å sette av til prosjektet.

Ressurssituasjonen i byene er en utfordringer når man ønsker å jobbe frem og gjennomføre prosjekter. Ansatte har ofte en hverdag som består av en rekke pålagte oppgaver som også kan være mer enn de rekker over. Kartleggingen har avdekket en erkjennelse i byene av at prosjekter ofte trenger en inngangssum i form av ressurser for å få resultater, men at gevinstene over tid også kan være store.

Mange gode prosjekter har vært avhengig av enkeltpersoner med et sterkt faglig engasjement for problemstillingen, ildsjeler. Faglig engasjement er avgjørende, men det å være avhengig av ildsjeler gjør programmet sårbart for personskifter og omorganiseringer.

En sterkere forankring og prioritering fra ledelsen vil skape et større rom for at de ansatte kan ha tid og anledning til å jobbe med denne typen prosjekter. Noen mente også at man burde ha en

sterkere kontakt inn mot politikerne, uten at det skal bli et politisk forskningsprogram. Hvordan dette kan gjøres i en aktiv byråkrat- og politikerhverdag, er ikke enkelt. Møteplasser er viktige, slik som seminarer og konferanser som programmet arrangerer. Utover dette, er det kanskje gjennom mer og mer strategisk formidlingsarbeid, resultatene kan nå politikerne.

Kompetanse i kommunen, og hos forskerne

Å få frem gode prosjektforslag og prosjekter som har nytteverdi for flest mulig, har både med kapasitet og kompetanse å gjøre. Et godt prosjekt fordrer at det finnes god bestillerkompetanse i prosjektførende by (i samarbeid med styre og sekretariat). Denne kompetansen varierer både mellom byene og innenfor byene avhengig av hvilken avdeling et prosjekt er forankret. I Oslo, der mange sa at man hadde best kompetanse på dette, viste det seg at et prosjekt ikke fulgte rådene om å bruke standard kontrakt for forskning. Samtidig må forskerne også forstå og kjenne kommunenes arbeidssituasjon og organisering, og forstå hva bestillingen innebærer.

Det er et behov for en litt samlet innsats for å styrke denne kompetansen i den enkelte by, enten gjennom mindre interne seminarer eller utarbeide klarere retningslinjer eller anbefalinger basert på tidligere erfaringer. I forlengelsen av dette, kan det også være verdt å minne om Fløtten sine innspill til utviklingen av programmet fra 2012, der hun vektla at man over tid ser ut til å ha bevilget relativt små beløp til mindre prosjekter, heller enn langsiktige satsinger. Dette er naturligvis en balansegang, og mindre prosjekter er ofte også mer i tiden og dermed strategisk viktige. Men da er det også viktig å tilpasse forventningene til bevilgningen i forhold til forventet resultat.

I intervjuene våre kommer det frem at man kan være enda tydeligere på hvordan en konkret ide og et prosjekt er relevant for storbyene, og hva som er det storbyespesifikke i prosjektet. Dette har også sekretariatet selv lagt vekt på i utarbeidingen av en ny mal for prosjektskissene.

Det har i perioder vært vanskelig å oversette gode ideer til konkrete prosjekter, og noen ganger så blir ikke nytteverdien like stor som man hadde trodd. Samsillet mellom programmet og annen FoU-arbeid i byene er litt uklart, og her kunne man kanskje

ha spilt bedre sammen? I tiden framover blir det antagelig flere i byene som har forsknings- og utredningskompetanse enn tidligere, samtidig som forskningsmiljøene aktivt må involvere brukere i sin forskningshverdag. Dette kan kanskje gjøre 'oversettelsen' mellom bruker og forsker, enklere. I sin redegjørelse til programstyret om knutepunktutviklings-prosjektet i regi av TØI (2017), trakk prosjektlederen i Oslo kommune fram fordelene av at hun selv hadde forskerkompetanse. Kristiansand kommune har nå flere offentlige PhDer under utarbeiding. Her er det potensiale til synergier og samarbeid som også kan være nyttig for storbyforskningen, selv om kommunenes FoU er bredere enn programmets fokusområder.

Samarbeid

Gode samarbeidsevner og inkluderende prosesser er en viktig suksessfaktor. Det er mange måter det kan realiseres på, men handler til dels om god personkjempe, tett og god dialog med forskere og nettverksgrupper i hele prosessen. Med andre ord er det en kombinasjon av personlige egenskaper, fag- og prosesskompetanse. Et viktig utgangspunkt for et godt samarbeid er at begge sider (byråkraten og forskeren) må ha realistisk forståelse av tid og ressurser til å jobbe med prosjektene, og gjennomføringsevne.

Når dialog og kontakt mellom prosjektførende by og forskere er god, kan man ha rimelig god kontroll på at forskerne svarer på bestillingen; at det er byenes problemstillinger og ikke forskerne som er i fokus.

Aktualitet og relevans

Prosjekter må aktivt forholde seg til samfunnsutfordringer, og kanskje mer aktivt enn tidligere (ikke bare skrive prosjektbeskrivelser). Og styrke det komparative i prosjekter.

Det er viktig at man 'treffer' riktig med prosjektet. Dersom man evner å belyse de store, strategiske utfordringer hvor byene i fellesskap mangler kunnskap, analyser og verktøy, vil dette også løfte prosjektet til et annet nivå.

Temaer kan ha en langsiktig horisont, men det er også viktig med prosjekter som kan fange temaer som er i vinden eller tiden. Dette

er særlig viktig for de strategiske og interessepolitiske prosjektene. De gode strategiprojektene bidrar med konkret kunnskap og anbefalinger, som byene kan ta med seg inn i en pågående politisk prosess eller planarbeid. Det fordrer selvsagt at styret og andre i byene i perioder handler raskt, for eksempel for å få lyst ut prosjekter i tide. Den fleksibiliteten som vi har inntrykk av ligger i programplanene, med relativt brede satsinger samtidig som man kan fange 'der og da' tematikker, er en styrke for programmet.

Et prosjekt treffer bedre når det er byenes problemstilling og hverdag som er utgangspunktet, ikke forskerne. Det vil også øke sannsynligheten for at kunnskapen tas i bruk i byenes daglige virksomhet.

Formidling og bruk

Prosjekter bør etterstrebe seg å gjøre de viktigste resultatene så enkelt tilgjengelig som mulig for flest mulig. Resultater bør svare på dagsaktuelle problemstillinger som er relevante og anvendbare for kommunene. I den grad man 'treffer' riktig med prosjektet kan handle litt om tilfeldigheter, men god og tydelig formidling øker prosjektets aktualitet og gjennomslagskraft.

Formidlingsarbeidet er noe de fleste trekker frem som noe de må bli bedre på, både internt i sine egne byer og eksternt mot relevante aktører. Dette handler mye om ressurser både for den enkelte by og for sekretariatet. Her har styret, byene og forskerne et felles ansvar, men byene er særlig ansvarlige for å lage gode og gjennomførbare formidlingsplaner. Dette ligger i mandatet, men i hvor stor grad disse gjennomføres er litt uklart.

Selve organiseringen av nettverksgrupper ser ut til å være et godt grep for å skape arenaer for erfaringsutveksling og formidling av resultater, men disse blir også til dels personavhengige og kanskje lukker erfaringene – og formidlingen - i egne faglige nettverk?

Det eksterne formidlingsarbeidet, altså utover foredrag og intern erfaringsutveksling, bør styrkes. Det er viktig at de involverte aktørene i fellesskap jobber fram en forståelse av at prosjektet ikke er slutt når rapporten er levert, men at det aktivt snakkes om formidling tidlig i prosessen. Ved omlegging av diverse nettsider hos Oslo kommune og KS, forsvant mye informasjon. Det trengs ressurser for å få nettsidene operative igjen, men det er nødvendig

for å bedre tilgangen til informasjon om og resultater fra programmet.

5.2 Storbyforskningsprogrammet i et endret forskningslandskap

Da programmet ble opprettet var det delvis i reaksjon på at grunnforskningen ikke svarte på de konkrete utviklings- og kunnskapsbehovene som byene hadde. I dag er brukerorientering og samskaping på alles lepper, inkludert Forskningsrådets Byforsk-satsing. Det at brukerorienteringen kommer inn i ordinære forskningsrådsprogrammer, er både en mulighet og utfordring. Storbyforskningsprogrammet kan kanskje miste et av sine viktigste 'konkurransefortrinn'. Vi tror likevel programmet har noen fordeler i møtet med disse omstillingene.

Prosjektene er for det første sterkere forankret i konkrete utfordringer og kan jobbes fram raskere, enn i større og mer tungroddede finansieringsordninger. Søknadsprosessene er, relativt sett, enklere enn det forskningsmiljøene erfarer med større og tyngre institusjoner.

For det andre har man allerede har 30 års erfaring med å jobbe sammen og på tvers. Nøkkelen til de gode erfaringsutvekslingene og samproduksjonen av felles kunnskap ligger særlig i nettverksgruppene. Selv om komparative prosjekter er utfordrende, har man flere eksempler der man har fått det til, og da har nettverksgruppene sin rolle vært viktig. Kanskje bør man satse enda mer på komparative prosjekter, slik andre har anbefalt før oss. Dette kan være tids- og arbeidskrevende og byene har forskjellige forutsetninger som gjør at nytten av komparasjon ikke alltid er åpenbar. Samtidig kan komparasjon inneholde flere elementer og forstås og utøves på ulike måter, slik vi ser er blitt gjort i blant annet Asplan Viak sitt planprosjekt og PWC sitt kvalitet og ressursbruk-prosjekt.

Sist men ikke minst kan brukerstyring- og samskapingstrenden åpne for at man kan tenke alternative modeller, der man samfinansierer prosjekter. Med unntak fra samarbeidsprosjekter med KS sin øvrige FoU, ser samfinansiering ut til å ha vært mer vanlig på 1990-tallet enn i dag, (dog ikke med Forskningsrådet,

men med f.eks. direktorater og departementer). Man kan også tenke seg at programmet finansierer utarbeiding av prosjekter forankret i byene selv, med tanke på å søke midler innenfor de større ordningene som f.eks. FORKOMMUNE der brukerinvolvering og samskaping er sentralt. Da er byene fortsatt i førersetet og inviterer forskerne *inn* i en utviklingsprosess, og ikke omvendt. Programmet kan posisjonere seg og ta eierskap til storbyforskningen, men samtidig få ressurser til å gjennomføre større og mer langsiktige prosjekter (som bl.a. er viktig for gode komparative prosjekter).

Vedlegg

Referanser og publikasjonsliste for Programmet

Dokumentgrunnlag for rapporten

Arbeidsgruppe: Notat med forslag om nytt forskningsprogram, 1986

Programplaner, 1987-2019

Programstyret: Rapport for 1987 fra programstyret

Programstyret: Forslag til videreføring av storbyforskningsprogrammet i 1988 fra programstyret

Programstyret: Årsmeldinger 1990-2016

Programstyret: Utvalgte styreprotokoller 1987-2016

KS: Utvalgte protokoller, Forskningsutvalget, 1987-2000

Sekretariatet: informasjon om prosjekter, 1995-2011 fra nettarkivet til Oslo kommune (gamle nettsider)

Sekretariatet: Programmets nettside med prosjektinformasjon, 2012-2016

Publikasjonsliste for programmet 1987-2016²²

Forfatternavn er brukt der dette er kjent, ellers brukes institutt som forfatternavn

- Aardal, B. (1995): *Effekter av ulike valgordninger*. Rapport 1996:11 fra Institutt for samfunnsforskning.
- Aastvedt A. m.fl. (2006): *Storbyfaktorer i inntektsystemet. Storbyenes egenart og konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon*. Rapport fra Asplan Viak og Telemarksforskning
- Agenda (2009): *Evaluering av spesialisert behandlingsavdeling i sykehjem*. Sluttrapport Agenda 27.01.2009
- Alm Andreassen, T.A, A. Sæterdal og H. Jagmann (1993) *Omsorgstjenester for eldre i storby. Forsøk med integrering av hjemme- og institusjonsbaserte omsorgstjenester for eldre*. Byggforsk. Programstyrets rapportserie nr. 22.
- Andersen, K. (1993): *Aldersinstitusjoner og effektivisering. En undersøkelse av aldersinstitusjoner i Oslo kommune*. NIBR-rapport 1993:14.
- Andreassen, H-M. og G. Lunde (1994): *Kostnader og incentiver ved kapitalbruk i kommunesektoren*. ECON. Rapport 110/94.
- Arnestad, G. (1993): *Kulturfeltet i storbyene*. Vestlandsforskning, notat 14/93.
- Aslesen, H.W. (1997): *Struktur og dynamikk i kunnskapsbaserte næringer i Oslo*. BI, FAFO og Step-gruppen
- Asplan Viak (2011): *Lokalisering av handel - utvikling av beregningsmodell for transport- og klimamessige konsekvenser*. Sluttrapport 2011-10-05.
- Asplan Viak/KUDI (2008): *Den store generasjonsvekslingen og storbyenes omdømmeutfordring*. Asplan Viak/KUDI
- Asplan Viak/Telemarkforskning (2007): *Lønn som kostnadsdriver i storbyene*. Sluttappport 2007

²² Med forbehold om mangler. Vi har ikke hatt ressurser innenfor prosjektet til å søke systematisk i tidsskriftsbaser for å finne fagfelleverderte artikler produsert på bakgrunn av prosjektene. Disse er registrert så langt de er beskrevet i årsmeldingsrapporter og nettarkivene

- Asplan. (1990). *Vanskeligstilte boligsøkere*. Forprosjektrapport Asplan.
- Barlindhaug, R. (2014): *Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom*. NIBR rapport 2014:8.
- Barlindhaug, R. m.fl. (2010): *Befolkningsutvikling og boligmarked i fem storbyer*. NIBR-rapport 2010:17
- Barlindhaug, R. og O. Gulbrandsen (2000): *Boforhold, flytting og befolkningsutvikling i storbyene*. NBI prosjektrapport nr. 278:2000
- Barlindhaug, R. og E. Dyb (2003): *Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus*. Norges byggforskningsinstitutt.
- BDO (2014): *Kommunale investeringsprosjekter i skoleanlegg – en komparativ studie av kostnadsforskjeller mellom kommuner*. BDO-rapport 2014.
- Befring, O. m.fl. (2005): *Alternative karriereveier. Evaluering av utviklingsprosjekt i storbykommunene*. RF – 2005/148
- Berg, A-M. og E. Wergeland (1994): *Sektstimers arbeidsdag: konsekvenser for helse og arbeidsmiljø i omsorgsykker*. Prosjektbeskrivelse, notat fra AFI/IFFM 1994.
- Berg, B. m.fl. (2006): *Evaluering av barnevernforsøket i Trondheim*. Rapport NTNU og SINTEF
- Bergen kommune, Rådmannen (1997): *Livet mellom fjellene, levekår og nærmiljø i Bergen*. Rapport 2 fra Levekårsundersøkelsen i Bergen
- Bergen kommune, Rådmannen (1997): *Sluttrapport fra levekårsundersøkelsen?* Bergen kommune
- Bildeng, M. og R. Fürst. (1993): *Levekår i storby – en artikkelsamling om levekårsforskjeller og kommunal fordelingspolitikk*. Programstyrets rapportserie nr. 21.
- Bildeng, M. og R. Fürst (red.) (1991): *Norge trenger en storbypolitikk*. Kommuneforlaget.
- Bjørnenak, T. (1997): *Ressursforbruk i grunnskolen - ABC-analyse for sammenligning mellom storbyene*. Rapport 22/1997 fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

- Bjørnsen, E. (2012): *Inkluderende kulturskole. Utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Agderforskning Prosjektrapport nr. 5/2012
- Bjørnsen, E. m.fl. (2012): *Kunstkonsum i storbyene. En studie av brukere og ikke-brukere av det offentlig finansierte kunsttilbudet i byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand*. Agderforskning 7/2012
- Bjørnskau, T. (1997): *Seks timers dag i omsorgsyrker. En evaluering av forsøket i Oslo kommune*. Rapport nr 232 fra forskningsstiftelsen Fafo.
- Blomgren, A. m.fl. (2007): *Verdiskapingsevnen i norske storbyregioner*. Rapport IRIS 2007/032
- Brattbakk, I. m.fl. (2016): *Storby-faktoren - storbyens særlige sosiale og økonomiske utfordringer*. AFI-rapport 13:2016
- Brattbakk, I. m.fl. (2000): *Stabilitet eller endring? - Levekårsutvikling i Trondheim på 1990-tallet*. NTNU-Geografisk institutt, Trondheim.
- Brevik, I. (1989): *Sosialhjelp i storby – årsaker til merbruken*. NIBR. Programstyrets rapportserie nr. 9
- Brevik, I. (1990): *Langtidsbruk av sosialhjelp. En sosialpolitisk fallitt?* Sammendrag 15/90, Kommuneforlaget.
- Brevik, I. (1990): *Når sosialhjelp erstatter arbeidsinntekt*. Sammendrag 14/90, Kommuneforlaget.
- Brevik, I. (1990): *Sosialhjelp i storby. Årsaker til merbruk*. Sammendrag 12/90, Kommuneforlaget.
- Brevik, I. m.fl. (1998): *Byutvikling og bypolitikk i en brytningstid*. NIBR Notat 1998:112
- Bråten, B. m.fl. (2015): *Har barn det bra i store barnehager?* FAFO-rapport 2015:48
- Bråthen, M. m.fl. (2016): *Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene*. FAFO-rapport 2016:13
- Bråthen, M. og K. Vetvik (2004): *Sykefravær og uførepensjon blant innvandrere ansatt i storbykommuner*. SSB rapport 2004/26

- Clausen, S.E. (1993): *Privat eldreomsorg i storby. Kan bydelsstatistikk benyttes til å stipulere omfanget av privat omsorg?* NIBR. Programstyrets rapportserie nr. 23.
- Dahle, I. (2000): *Mangfold i Ankerstorget barnehage*. Foredrag RF-2000/273
- Deloitte (2012): *Kostnader og gevinster knyttet til bestiller-utfører-modellen*. Rapport august 2012.
- Djuve, A. B. og K. Hagen (1996) 'Skaff meg en jobb'. *Levekår blant flyktninger i Oslo*. FAFO-rapport 184
- Djuve, A.B. og K. Hagen (1996): 'Skaff meg en jobb'. *Levekår blant flyktninger i Oslo*. Programstyrets rapportserie nr. 30 (kortversjon).
- Djuve, A.B. m.fl. (1997): *Fra behov til budsjett - en evaluering av Oslo kommunens kriteriebaserte budsjettfordelingssystem*. Fafo-rapport nr. 210.
- Djuve, A.B. og H.C Pettersen (1998): *Må de være ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*. Fafo-rapport 262, Forskningsstiftelsen Fafo, Oslo 1998.
- Djuve, A.B. m.fl. (2011): *Likeverdige tjenester? Storbyens tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. FAFO-rapport 2011:35
- Dræge, M.B. (1996): *Trondheimsundersøkelsen 1995*. Norsk Gallup Institutt.
- Drøpping og Kavli (2002): *Kurs for arbeid? Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 387 (2002)
- Dølvik, T. m.fl. (2008): *Levekår og sosialhjelp*. FAFO rapport 2008:2
- Dønnum, H. (2003): *Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren - Oslo kommune*. Delrapport fra Asplan Analyse
- ECON (2008): *Evaluering av Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune*. Econ-rapport 2008-091
- ECON (2010). *Storbyene og kunnskapsinstitusjonene*. ECON R-2010-069
- Egge, M. m.fl. (2008): *Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene En evaluering av praksis i fem kommuner*. Samarbeidsrapport NIBR/PolitiHøgskolen

- Eide og Kjelstad A/S. (1991): *Kontorisering, Lyderhorn borettslag*. Bergen.
- Ellingsen, D. m.fl. (2015): *Terskler i barnevernet*. AFI FoU resultat 2015
- Engebreetsen m.fl. (2010): *Handelslokalisering og transport*. TØI-rapport 1080/2010
- Eriksen, A. (1989): *Enslige sosialhjelpsmottakeres boligsituasjon. En undersøkelse av enslige sosialhjelpsmottakeres livssituasjon i Oslo og Trondheim 1987-1988*. NIBR. Programstyrets rapportserie nr. 7.
- Estenstad, N. m.fl. (1993): *Næringsutvikling i Trondbeimsregionen. En analyse av næringsaktørenes oppfatning av Trondbeimsregionen som arena for lønnsom næringsvirksomhet*. TØH. Programstyrets rapportserie nr. 26.
- Falleth, E. I og V. Johnsen (1996): *Kommuneinndeling og arealplanlegging*. NIBR-notat 1996:115
- Falleth, E. I og V. Johnsen (1996): *Ny organisering av arealplanleggingen i hovedstadsregionen?* Oppdragsnotat fra NIBR
- Farsund, M.C (2002): *Evaluering av skolevurdering*. Sluttrapport Agenda.
- Fimreite, A.L. m.fl. (2003): *Styringsystem i storby. Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune*. Rokkansenteret, rapport 4/2003
- Finstad, N. m.fl. (2001): *Arbeidsgiverrollen i storby: "Alternative og likeverdige karriereveier i kommunal sektor"* Rapport RF - 2001/226
- Fløtre, A. m.fl. (2002): *Evaluering av konkurransetsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren - Trondheim kommune*. Delrapport fra Asplan Analyse.
- Fløtre, A. og S.I. Vabo (2003): *Konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester - Hvilke effekter gir det for politikerrollen*. Delrapport fra Asplan Analyse.
- Fosli, O. (1996): *Samordning av infrastrukturinvesteringer i Oslo og Akershus*. TØI notat 1042/1996
- Fosmark, H. og T. Johnstad (1995): *IT-industrien i Oslo-regionen*. NIBR-notat 1995:122

- Foss, O. og J. Thoresen (1994): *Utgifter til sosialhjelp – forklaringsfaktorer for kommunale variasjoner*. NIBR, forprosjektrapport.
- Fossestøl, K. m.fl. (2016): *Betingelser for sosialt arbeid. En case- og surveystudie fra fem storbyer og syv storbykontorer*. AFI-rapport 2016:02
- Fürst, R. og L. Høverstad (2001): *Hvor effektive er bydelene? Analyse av ressursbruk og tjenesteproduksjon*. Rapport 2001.
- Fürst, R. og L. Høverstad (2000): *Prosjektnotat 1: "Beskrivelse og analyse av effektivitetsutviklingen 1991-2000"*
- Fürst, R. og L. Høverstad (2000): *Prosjektnotat 2: "Effektiviteten i bydelenes administrasjon og tjenesteyting: Status 2000 og drøfting av effektiviseringspotensialet"*
- Fürst, R. og L. Høverstad (1999): *Stønadsbehov eller stønadskultur? En analyse av variasjonene i sosialhjelp mellom bydeler/distrikter i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim*. Fürst og Høverstad 1999, Oslo.
- Gaasland, I.E. og H. Bonesrønning (1997): *Regresjonsanalyse og frontfunksjonsanalyse for å teste hvilke faktorer som bidrar til å forklare utgiftsvariasjoner mellom storbyenes grunnskoler*. Arbeidsnotat nr. 39/1996 fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Gimse, T. (1999): *Fra strategisk kompetanseutvikling til bedre tjenestekvalitet? AGENDA utredning & utvikling*.
- Gjelsvik, M. og A.K.T. Holmen. (2004): *Verdiskapingsevnen i norske storbyregioner: Indikatorer for kompetansekapital, entreprenørskap, livskvalitet og internasjonal orientering*. RF-rapport 2004/178
- Gjelsvik, M. og J.M. Steineke. (2002): *Verdiskapingsevnen i fire norske storbyregioner: regionale indikatorer for nyskaping, livskvalitet, kompetansekapital og internasjonal orientering*. RF-rapport 2002/146
- Gjelsvik, M. og T.H. Clausen. (2003): *Verdiskapingsevnen i norske storbyregioner: Regionale indikatorer for kompetansekapital, entreprenørskap, livskvalitet og internasjonal orientering*. RF-rapport 2003/144
- Gjertsen, H. og T. Olsen (2012): *Menn i omsorgsykker Hvordan lykkes med å rekruttere og beholde menn i omsorgstjenesten? Nordlandsforskning* NF-rapport 8/2012.

- Granheim/Holmlin. (1992): *Storbyenes rolle i norsk næringsutvikling*. Asplan, Programstyrets rapportserie nr. 17.
- Grimstad, G. m.fl. (2005): *Vurdering av driftsstyreordningen i grunnskolen i Oslo*. UtviklingsPartner DA.
- Gripsrud, J. (2006): *Kunstnerisk kapital – en uutnyttet ressurs? Et eksplorerende forprosjekt om billedkunstens forhold til omverdenen*. Institutt for kulturvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Grünfeld, L. m.fl. (2014): *Verdiskapingsevnen i norske storbyregioner*. MENON-publikasjon nr. 14 2014.
- Grønningsæter, A. og B. Lescher-Nuland (2010): *Homofile, lesbiske og bifile arbeidstakere i storbyen*. FAFO-rapport 2010:33
- Grøtvedt, L. og A. Gimmestad (2002): *Helseprofil for Oslo - Barn og unge*. Folkehelseinstituttet 2002.
- Grøtvedt, L. og A. Gimmestad (2002): *Helseprofil for Oslo - Eldre*. Folkehelseinstituttet 2002.
- Grøtvedt, L. (2002): *Helseprofil for Oslo - Voksne*. Folkehelseinstituttet.
- Gundersen, G. (1994): *Vest-Norge som etableringssted for internasjonalt næringsliv og kapital*. OPUS. Storbyforskningsrapport nr. 29.
- Haaland, T. (1989): *Når sosialhjelp erstatter arbeidsinntekt. Om yrkesaktivitet og arbeidsforbet hos enslige sosialhjelpsmottakere*. NIBR. Programstyrets rapportserie nr. 5.
- Hagen, K. (1992): *Prioritetstudie for Oslo*. Forprosjekt-notat FAFO 1992.
- Hagen, K. m.fl. (1994): *Oslo: en delt by? En analyse av Oslos sosiale geografi*. Programstyrets rapportserie/Storbyforskning rapport nr. 28 (kortversjon av FAFO-rapport 161).
- Hagen, K., A.B. Djuve og P. Vogt (1994): *Oslo: den delte byen?* FAFO-rapport 161.
- Hagen, T. P. (1999): *Storbyenes finanser 1983-1997. Evaluering av det parlamentariske styringsystemet i Oslo*. Delprosjekt 3. NIBR-notat 1999:105

- Hagen, T.P m.fl. (1998): *Direkte valg til bydelene. Evaluering av forsøket med direkte valg av representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995-99*. NIBR's PLUSS-serie 3-98.
- Hagen, T. P. m.fl. (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringsystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBR's Pluss-serie 3-99, NIBR, Oslo 1999.
- Halvorsen, K. (1992): *En konkurransedyktig Osloreion*. NIBR. Programstyrets rapportserie nr. 19.
- Halvorsen, K. (1996): *Hva kan vi lære av Montpellier? En komparativ analyse av det næringspolitiske arbeidet i Montpellier og Oslo-regionen*. NIBR-rapport 1996: 2
- Halvorsen, K. (1996): *Næringslivets utviklingspotensial i Oslo-regionen*. Sluttrapport. NIBR Rapport 1996:1.
- Halvorsen, K. (1996): *Næringslivets utviklingspotensial i Oslo-regionen. Modul D: modeller for styrket samarbeid mellom FoU og næringslivet*. NIBR-notat 1996: 101.
- Halvorsen/Johansen. (1992): *Norske byer i 1990-årenes Europa – regionale og næringspolitiske utfordringer*. Programstyrets rapportserie nr. 18.
- Hansen, T. og L-M. Ulfrstad (1994): *Om å studere boforhold for vanskeligstilte. Byggforsk. Forprosjektrapport 1994*.
- Hansen, T. (1996): *Approach to Monitor and Evaluation of Local Housing Policy. A case study from Norway*. Paper lagt fram av Thorbjørn Hansen på en konferanse for European network for housing research i Helsingør.
- Hansen, T. og L.M. Ulfrstad (1994): *Om å studere boforhold for vanskeligstilte*. Rapport fra forprosjektet fra Norges byggforskningsinstitutt.
- Hansen, T. og L.C Knudtzon (1997): *Lav inntekt og boforhold. Boforholdsundersøkelse av lavinntektsfamilier i Oslo, Bergen, Trondheim og Drammen*. Prosjektrapport 210-1997 fra Norges byggforskningsinstitutt.
- Hansen/Åhren. (1992): *Vanskeligstilte boligsøkere*. Byggforsk. Programstyrets rapportserie nr. 16

- Haraldsen, T. m.fl. (2005) *Kulturnæringene i storbyregionene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Kartlegging og analyse av økonomisk betydning, dynamikk, lokalisering og utviklingsstrategier*. Rapport, Østlandsforskning.
- Hekland, J.M. (1987): *Næringsutviklingen i storbyene*. Programstyrets rapportserie nr. 2.
- Hekland/Elsås. (1991): *Boliggetterspørselsanalyser*. Programstyrets rapportserie nr. 14.
- Helgesen, K. og Fimreite (2001): *Færre og større bydeler?* NIBR-rapport 2001:17
- Helgøy, I. og B. Ravneberg (2003): *Byråkrat, sosialarbeider eller innovator*. Rokkansenteret rapport 5 2003.
- Hjermstad, K. (1989): *Langtidsbruk av sosialhjelp i Oslo. En sosialpolitisk falitt?* NIBR. Programstyrets rapportserie nr. 6.
- Hoel, M. (1993): *Lokale lønnsoppgjør – fordelingspolitikk eller individuell belønning?* ISF-rapport 1993:14.
- Hoel, M. (1994): *Lønns- og personalpolitiske virkemidler i kommunesektoren*. ISF Rapport 94:19.
- Hole, K. og U. Ånstad (1993): *Bydelsreform og bydelsparlamentarisme – eksempler på nivå- og målkonflikter i styringsystemet i Oslo*. Sogn bydelsforvaltning/Oslo kommune.
- Høyland, K. (2000): *Ny sykehjemsmodell, et bedre tilbud. Erfaring fra tre sykehjem*. SINTEF rapport 22A02500.
- Håkonsen, L. m.fl. (2010): *Innlemming av barnebagetilskuddet i det kommunale inntektsystemet*. TF-rapport 269-2010
- Isaksen, I. og L.M. Skoge (1992): *Trafikksejens etat: markeds- og eierforholdenes innvirkning på en effektiv utførelse av etatens oppgaver*. Diplomoppgave 1992
- Iversen, J.-M.V. m.fl. (2016): *Spesialundervisning i storbyene*. SØF-rapport nr. 04/16
- Jensen, T.Ø. m.fl. (1992): *Desentralisering av administrativ reform*. Rapport NIBR.
- NIBR-rapport 2018:7

- Jensen, T.Ø. m.fl. (1992): *Desentralisering av helse- og sosialtjenestene – eksemplet Bergen*. Sammendrag 3/92, Kommuneforlaget
- Jensen, T.Ø. m.fl. (1992): *Politiske effekter av bydelsreformen*. Sammendrag 4/92, Kommuneforlaget
- Johnstad, T. (1995): *Næringslivets utviklingspotensialer i Oslo-regionen. Modul B. Sluttrapport fra bransjeanalysen*. NIBR-rapport 1995:14
- Johnstad, T. (1995): *Næringslivets utviklingspotensialer i Oslo-regionen. Modul B. Sluttrapport fra bransjeanalysen – kortrapport*. NIBR-rapport 1995: 129
- Johnstad, T. (1996): *Næringslivets utviklingspotensialer i Oslo-regionen. Modul C: Oslo-regionens økonomiske og funksjonelle rolle*. NIBR-notat 1996: 103
- Johnstad, T. og H. Fosmark (1995): *Det helseindustrielle miljø i Oslo-regionen*. NIBR-notat 1995: 124
- Johnstad, T. og H. Fosmark (1995): *Det mediaindustrielle kompleks*. NIBR-notat 1995: 123.
- Juvkvam, D. m.fl. (2010): *Demografisk utvikling i fem storbyer*. NIBR-rapport 2010:16
- Juvkvam, D. m.fl. (2011): *Storbyregioners funksjonelle grenser*. NIBR-rapport 2011:16
- Juvkvam, D. og K. Sørli (2000): *Demografiske hovedtrekk i fire storbyregioner*. NIBR-rapport 2000:4
- Jørgensen, R. (1990): *Resultatorientert planlegging, budsjettering og styring – utvikling av et felles begrepsapparat*. Programstyrets rapportserie nr. 10.
- Kalseth, J. og J. Magnussen (1995): *Gerix – styringsdata for pleie- og omsorgsektoren*. STF 81 A 95029. SINTEF NIS, Norsk institutt for sykehusforskning
- Kann, F. og K. Halvorsen (1995): *Næringslivets utviklingspotensialer i Oslo-regionen. Modul A Strukturanalysen*. NIBR-notat 1995:105
- Kitterød, R. H. (1995): *Funksjonsnivå og hjelpebehov blant brukere og ikke-brukere av pleie- og omsorgstjenesten i kommunene*. SSB Notat 95/57.

- Klausen, J.E. og T.P. Hagen. (1996): *Lokalpolitisk kunnskap, deltagelse og legitimitet. Resultater fra en telefonsurvey*. NIBR-notat 1996.
- Klausen, J.E. og S. Opedal (1999): *Smått i stort - bydelsordninger i norske storbyer*. Prosjektrapport 1999:11, NIBR Oslo
- Klausen, J.E. og T.P. Hagen (1995): *Lokalpolitisk kunnskap, deltagelse og legitimitet. Resultater fra en telefonsurvey utført før kommunevalget i 1995*. Oppdragsrapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kleven, K. (1995): *Det maritime miljø i Oslo-regionen*. NIBR-notat 1995: 126
- Kleven, K. (1995): *Energi-teknologisk industri i Oslo-regionen*. NIBR-notat 1995: 129.
- Kristoffersen, L.B. (1987): *Høy dødelighet i storbyer. Dødeligheten i sosioøkonomiske grupper i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim 1970-1980*. NIBR. Programstyrets rapportserie nr. 1.
- Kristoffersen/Slettebø. (1989): *Oppvekstkår i storby. Om barnevernsbarn i Oslo og Bergen*. NIBR. Programstyrets rapportserie nr. 8
- Kvadsheim, H. (1994): *Porter-inspirerte næringslivsstudier i storbyregionene*. Arbeidsnotat RF-245/94.
- Kvadsheim, H. og A. Farsund (1995): *Porter-inspirerte næringslivsstudier i storbyregionene. Motefenomen eller effektivt handlingsinstrument?* Rogalandsforskning RF Rapport 199/95.
- Kvadsheim, H. Og O.A. Engen. (1995): *Internasjonale flyruter og konsekvenser for næringslivet*. Rogalandsforskning RF-95/054
- Kvadsheim/Grønheim/Fredriksen. (1991): *Næringsutvikling og forskning i storbyene*. Programstyrets rapportserie nr. 15.
- Kvadsheim/Grønheim/Fredriksen. (1992): *Næringsutvikling og storbyenes betydning*. Sammendrag 5/92. Kommuneforlaget
- Kvadsheim/Grønheim/Fredriksen. (1992): *Trenger Norge storbyer?* Sammendrag 7/92. Kommuneforlaget
- Kvamstad, V. I. Blomfelt og O. Helgesen. (1993): *Førskole- og småskolebarn i storbyene. En undersøkelse av tilsynsordningene*. Asplan Viak. Programstyrets rapportserie nr. 20 A/B.

- Kvamstad/Blomfelt/Helgesen. (1993): *Tilsynsordninger for barn under 12 år –erfaringer fra storbyene*. Sammendrag 12/93, Kommuneforlaget
- Gulbrandsen, L. og H-C. Sandlie (2003): *Boligetablering i Oslo og Akershus*. NOVA-rapport 23/03.
- Larsen, A-C. (1994): *Velferd for eldre i storby. Omsorg – bolig – økonomi*. Bergen kommune.
- Larsen, K.A. (1996): *Arbeidskraft og kompetanseregnskap for Oslo og Akershus 1995*. ECON-rapport 129/95.
- Larsen, K.A. (1997): *Fremtidens arbeidsmarked i Oslo og Akershus*. ECON-rapport 44/97.
- Larsen, S. og J. Molle (1992): *Effektivitet i en kommunal servicebedrift. En casestudie av bygge- og vedlikeholdstjenesten i Oslo kommune*. BI Arbeidsnotat 1992/5
- Leknes, E. m.fl. (2005): *Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer*. Rogalandsforskning rapport 2005/191
- Lie, T. (2006): *Evaluering av den statlige rusreformen for brukere i Oslo kommune*. IRIS-rapport 2006/228
- Lie, T. og H. Stuland Larsen (1996): *Nye Trondheim – virkninger for ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester*. Rogalandsforskning RF-rapport 96/061
- Lie, T., K.H. Olsen og S.H. Opdal (1995): *Nye Trondheim – bedre styring og økt fleksibilitet?* Rogalandsforskning RF-95/070.
- Lien, L. (2016): *Oslo kommunes traineeordning for mennesker med funksjonsnedsettelse. En midtveisevaluering*. FAFO-rapport 2016:36
- Lien, L. og T. Gjernes. (2009): *Miljøet hos oss er helt konge! Om nærvær og (syke)fravær i kommunale sykehjem og barnehager i Norges fem største byer*. Nordlandsforskning NF-rapport 11/2009
- Lind, E. m.fl. (2006): *Havner i endring - konsekvenser for byutvikling*. Asplan Viak Hovedrapport.
- Lorentzen, C. m.fl. (2003): *Mosjon på Romsås - en intervensjon for å fremme fysisk aktivitet i en multietnisk befolkning i Oslo øst*. Foreløpig rapport januar 2003.

- Lorentzen, C. m.fl. (2005): *MoRo Mosjon på Romsås – en intervensjon for å fremme fysisk aktivitet i en multietnisk befolkning i Oslo Øst*. Erfaringer og resultater fra MoRo-prosjektet. Mai 2005.
- Lorentzen, H. m.fl. (2007): *Frivillighet i Storby*. Institutt for samfunnsforskning rapport 2007:7.
- Lunde, G. og E. Wærness (1995): *Skatteanslag i Oslo kommune*. ECON-rapport 107/95.
- Løyland m.fl. (2012): *Hopning av levekårsulempet i storbyene. Effekter på utgifter til sosialtjenesten*. Telemarksforskning 2012/297
- Meissner, R. og S. I. Nødland (1993): *'Krake søker make'. Regionale allianser mellom norske regioner og Europa – eksempel Stavanger*. Rogalandsforskning. Programstyrets rapportserie nr. 27.
- Meissner/Leknes. (1991): *Storbyenes rolle i spredning av kunnskap, kapital og varer innenfor en ny teknologi*. Rogalandsforskning. Programstyrets rapportserie nr. 13.
- Midtsundstad, T. m.fl. (1999): *Jakten på storbyfaktoren. En analyse av sosialhjelpsforbruket i Norge*. Fafo-rapport 319, Forskningsstiftelsen Fafo, Oslo 1999.
- Midtun, A. (1993): *Mellom marked og politisk hierarki: styringsutfordringer i kommunal tjenesteyting*. BI-arbeidsnotat 1993/20.
- Midtun, A. (1991): *Offentlige forretnings- og servicevirksomhet mellom marked og hierarki: noen analytiske innfallsvinkler*. BI Arbeidsnotat
- Midtun, A. (1993): *Mellom marked og politisk hierarki: styringsutfordringer i kommunal tjenesteyting*. BI Arbeidsnotat 1993
- Millstein, M. m.fl. (2016): *Statens rolle i bærekraftig byutvikling*. NIBR-rapport 2016: 10
- Moland, L. og M. Egge (2000): *Kommunal sektor - bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft*. Fafo-rapport nr 337, 2000.
- Monsen, N. (1994): *Konsernregnskap i norske storbykommuner med hovedvekt på Bergen kommune*. SNF-rapport 88/94.

- Monsen, N. og S. Høgheim. (1993): *Årsrapportering i norske storbykommuner med hovedvekt på Bergen kommune*. SNF-rapport 34/93. SNF, Handelshøyskolen
- Movik, E. og R. Meissner. (1995): *Ressursbasert næringsutvikling i storbyene: anfall som vekstbransje?* Rogalandsforskning, RF-95/064.
- Myrvold, T. og H. Strand Østtveiten (1999): *All makt i denne sal? Evaluering av de politiske organene. Det parlamentariske styringsystemet i Oslo*. Delprosjekt 1. NIBR-notat 1999:103
- Myrvold, T. (2004): *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer. Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune*. NIBR-notat 2004:113 (oppdatering av kapittel 2 i rapport fra 2003).
- NBI. (1990): *Vanskeligstilte boligsøkere*. Forprosjektrapport NBI
- Nergård, T.B. (2008): *Eldre innvandreres bruk av pleie- og omsorgstjenester. Rapport fra fem norske storbykommuner*. NOVA Rapport 10/2008.
- Neset, T. m.fl. (2012): *Etikk i det daglige. Etikkarbeidet i kommunene Stavanger og Bergen*. Oxford Research.
- Nilsen, J. (1995): *Aspekter ved likviditetspremier i obligasjonsmarkedet*. SNF-rapport 40/95.
- Nor PR AS (2006): *Hvordan kommuniserer vi med innbyggerne våre?* Nor PR AS Rapport 2006
- Nordahl, B. m.fl. (2011): *Utbyggerstyrt byutvikling?* NIBR-rapport 2011:21
- Norheim, B. m.fl. (2014) *Ringvirkninger av arealplanlegging – for en mer bærekraftig bytransport?* Synteserapport. Urbanet 51a/2014.
- Nordvik, V. (2015): *Boligbehov og ubalanser i storbyer. En synteserapport*. NOVA-notat 2/15;
- Norsk Gallup Institutt A/S (1996): *Trondheimsundersøkelsen 1995*.
- Nyland, K. (1993): *Regnskapet og dets kontekst – en studie i Bergen Lysverker*. SNF-rapport 24/93. SNF, Handelshøyskolen.
- Næss, I.C og R. Rømo (1992): *Informasjonsteknologi, styringsutfordringer og markedsrett*. Diplomoppgave 1992

- Olsen/Meissner/Stokka/Fagerli. (1990): *Storbyenes ressursgrunnlag – en statistisk sammenligning*. Rogalandsforskning/SINTEF. Programstyrets rapportserie nr. 11
- Olsen/Meissner/Stokkan/Fagerli. (1989): *Byens rolle som sentra/miljø for innovasjon og vekst i næringslivet (forprosjekt)*. SINTEF/Programstyrets rapportserie nr. 4.
- Olsson, T.B. og C. Pedersen (2001): *Mot en felles pedagogisk plattform?* RF-2001/025
- Olsson, T.B. m.fl. (2000): *Med sjal på jobb*. Rogalandsforskning 2000
- Olsson, T.B. (2001): *Mangfold på Stokke sykehjem*. RF-2001/024
- Onsager, K. (1995): *Det matindustrielle miljø i Oslo-regionen*. NIBR-notat 1995: 118
- Onsager, K. og G.I. Orderud (1995): *Varehandel i Oslo-regionen*. NIBR-notat 1995:119.
- Opedal, S. og H. Østtveiten (1999): *Vitaliseres lokaldemokratiet med parlamentarisme? Evaluering av styringsmodellens betydning for lokalbefolkningen*. Delprosjekt 4. NIBR-notat 1999:110
- Opedal, S. og I.M. Stigen (1999): *"Hvem er mektigst i byen her?" Det parlamentariske styringsystemet i Oslo*. Delprosjekt 2. NIBR-notat 1999:104
- Orderud, G. (1992): *Sosial ulikehet i Oslo – bydelsvise forskjeller*. NIBR-rapport 1992:14/Oslo statistikken notat 5/92.
- Osland, O. (1993): *Næringskoblinger og konkurransefortrinn i Bergensregionen – Hvordan fremme et konkurransedyktig næringsliv*. SNF. Programstyrets rapportserie nr. 25
- Osland, O. (1995): *Kulturfeltet i storbyene*. SNF-rapport 34/95.
- Paulsen, B. m.fl. (2013): *Samhandlingstiltak i storby. Samhandlingsformer mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten i storbyer*. SINTEF Teknologi og helse 2013.
- Pedersen, C. (2001): *Hvis man må gå med sjal så skal det være kokeekte*. RF-2001/026

- Plathe E. og M.B. Hernes (2016): *Storbyenes planstrategier*. Sluttrapport desember 2016. Asplan Viak 3/15.
- Program for storbyrettet forskning (1994): *Varm sol og kalde skygger – temabeste om levekår i storby*. Innspill til temaseminar om levekår i Bergen, 27. januar 1994.
- PWC (2007): *Storbyenes sosialhjelpsutgifter og segregasjon*. PWC Rapport 2007
- PWC (2015): *Ressursbruk i pleie- og omsorgssektoren – Betydningen av organisering, ledelse og kultur*. Rapport juni 2015
- Rambøll Management (2007): *Analyse av rammebetingelsene for storbyenes arbeid for bostedsløse*. Rambøll Management sluttrapport.
- Rogalandsforskning (2005): *Kunnskapsbasert organisering av sosialkontortjenesten*. Rogalandsforskning Rapport 2005/237
- Rolstad, D.G og T. Lauten (1991): *Oslo renholdsverk. Konsekvenser av å gi offentlig forretningsvirksomhet monopolbeskyttelse*. BI Arbeidsnotat 1991/48
- Rommetvedt, H.(red). (1999): *Byen e' Bergen - men ka med bydelene? Ekstern evaluering av bydelsforsøket i Arna og Loddefjord*. Rapport RF 1999/183, Rogalandsforskning, Stavanger 1999.
- Rommetvedt, H. m.fl. (1999): *Bydelsforsøket i Bergen - prinsipielle problemstillinger og praktiske resultater*. Nordisk Administrativ Tidsskrift 4/1999, København 1999.
- Rusten, G. m.fl. (1999): *Internasjonalt eierskap i norsk næringsliv - Omfang og effekter nasjonalt og regionalt*. SNF Rapport nr. 24/1999.
- Rødvei, P-H. (2000): *Kommunene og den kompetente arbeidskraften – gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk og demografisk perspektiv*. Nordlandsforskning, Bodø 2000.
- Røiseland, A. (1991): *Bydelsutvalgene i Oslo: politikere på vikende front?* NIBR-rapport 1991:34.
- Røiseland, A. (1991): *Bydelsutvalgene i Oslo: stort frafall blant representantene*. NIBR-notat 1991:115.
- Rømo/Hellesnes. (1990): *Optimal kapasitet i eldreomsorgssektoren*. SINTEF. Programstyrets rapportserie nr. 3

- Schei, J. H. og P. Søylen (1992): *Effektivitet i Oslo Havnevesen*.
Diplomoppgave 1992
- Sentio Research (2008): *Brukeratferd i storbybibliotek – en kartlegging av hvordan brukerne benytter hovedbibliotekene i storbyene*. Også publisert som ABM skrift 46
- Sigstad Lie, J.A. og L. Solheim (1995): *Gruppering av brukere av pleie- og omsorgstjenesten ved bruk av Gerix-kortet*.
- Skilbrei, B. (2000): *Fra mottaker til deltaker - evaluering av prosjekt langtidsmottakere av sosialhjelp i Bergen*. Rapport 13-2000, Nordlandsforskning, Bodø 2000.
- Skjælaaen, G. R. (2014): *Samspill eller svarteperspill? En studie av ansvarsfordeling og gråsoner mellom kommuner og spesialisthelsetjenesten for mennesker med RoP-lidelser med voldsproblematikk*. AFI rapport 2014:10.
- Skutlaberg m.fl. (2014): *Evalueringsprogrammet i storbyene*. Ideas2evidence Rapport 09/2014.
- Skårrevik, K. J. (1997): *Modeller for tildeling til grunnskolene i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger*. Arbeidsnotat 11/1997 fra Møreforskning.
- Solberg, H.A. og T.D. Andersson (1997): *VM på ski i Trondheim – en studie av lokale holdninger og økonomiske virkninger*. Høgskolen i Sør-Trøndelag, TØH-serien 1997:10
- Solevåg, Ø. m.fl. (2010): *Miljøledelse i bykommuner. En studie av miljøsystemer og standarder i sykehjem og skoler i fem storbyer*. Bergfald & Co AS
- Solli, H. m.fl. (2014): *Ringvirkninger av arealplanlegging – for en mer bærekraftig bytransport?* Dokumentasjonsrapport. Urbanet 51b/2014.
- Spilling, O. m.fl. (1997): *Struktur og dynamikk i kunnskapsbaserte næringer i Oslo*. Handelshøyskolen BI, 1997.
- Stueland Larsen, H. og T. Lie. (1993): *Klagesang eller jubelrop? Brukerundersøkelse av Stavanger og Trondheim folkebibliotek*. Rogalandsforskning Rapport 8/93
- Svenden, B. (1997): *Ressursfordeling grunnskole - Sammendrag av resultatene av arbeidet i prosjektets første fase, og forslag til ny tildelingsmodell*. Rapport nr. 21/1997 fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

- Svendsen, B. (1997): *Brukerveiledning - alternativ modell for beregning av ressurstildeling til storbyenes grunnskoler*. Arbeidsnotat 12/1997 fra SNF.
- Tennøy m.fl. (2010): *Erfaring med handelsanalyser i Framtidens byer*. TØI-rapport 1071/2010.
- Tennøy, A. m.fl. (2017): *Transport- og klimaeffekter av knutepunktfortetting i Bergen, Kristiansand og Oslo*. TØI-rapport 1575/2017
- Thomas Gimse (2001): *Brukerorientert kompetansebeving*. Agenda-rapport R2908 (2001)
- Thomasgard, A. m.fl. (2016): *Nasjonale rammebetingelser og potensial for hydrogensatsingen i Norge*. SINTEF teknologi og samfunn.
- Thoresen og Dyb. (1993): *Hvem bryr seg om de gamle? Privat eldreomsorg i storbyene*. Sammendrag 20/93, Kommuneforlaget.
- Thoresen, K. og H. Dyb. (1993): *'Er det noen som bryr seg?' Uformell omsorg for eldre og offentlig støtte til omsorgsgiverne*. NGI. Programstyrets rapportserie nr. 24.
- Torseth, M. (1994): *Kommunikasjon og ledelse for et bedre arbeidsmiljø – en prosessevaluering av et sykefraværprosjekt i Trondheim kommune*. SINTEF-IFIM 1994.
- Trondheim kommune (1994): *fra prosjekt til hverdag – rapport fra prosjektet 'bedre arbeidsmiljø – redusert sykefravær'*. Trondheim 1994.
- Tronsmo, E. (1992): *En oppsummering fra ungdomsprosjektet ved Majorstua sosialsenter 1990 og 1991*. Majorstua Sosialsenter.
- Tronsmo, E. (1993): *Arbeid for trygd – har ordningen fungert i tråd med målsettingen?* Sammendrag 6/93. Kommuneforlaget.
- Turner, L.M. m.fl. (2015): *Boligbehov og ubalanser i norske storbyer*. NOVA Rapport nr 5/15
- Ulfrstad, I-m (1999): *Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger*. Prosjektrapport 264-1999, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo 1999.
- Vennesland, E.J. (1994): *Storbyforvaltning i et brukerperspektiv*. LOS-senteret

Notat 9349. Bygger bl.a på prosjektet Evaluering av desentraliseringsreformen i Bergen gjennomført av SEFOS 91-92.

Wøhni, A. m.fl. (2007): *Virker medvirkning virkelig? Evaluering av planmedvirkning i storbyene*. Sluttrapport Asplan Viak, februar 2007

Yterhus L.A. og Akman H. (1998): *Avmakt, flyktingers erfaringer og behov i møte med det offentlige*. Institutt for Kulturstudier og Kunstshistorie UiB i samarbeid med Bergen kommune, Løvsakken bydel

Årbu N.O. og A.T. Valsvik (1992): *Styringsproblematikken i forholdet mellom Oslo Lysverker og Oslo kommune i et Principal agent perspektiv*. Diplomoppgave 1992

Utvalgte case-eksempler

Listen under gir en oversikt over caser som vi har sett nærmere på i arbeidet med rapporten.

<i>Tema</i>	<i>Tittel</i>	<i>Type prosjekt/ eks på</i>	<i>Prosjektledende by</i>
Sosiale levekår	Levekårsundersøkelse for Oslo 1994 (FAFO) – vi trekker også på levekårsprosjekter i de andre byene	Kunnskap – innsikt	Oslo
Levekår Tjenesteprod	Evaluering av virkningene av nye metoder i forebyggende helsearbeid i bydel Romsås, Oslo	Evaluering	Oslo
Nærings- Utvikling	Verdiskaping i storbyregionen 2004, 2007, 2012 (IRIS/MENON)	Kunnskap/verktøy	Stavanger
Tjeneste- produksjon	Lønn som kostnadsdriver i storbyene – storbyfaktorer i inntektssystemet (Asplan Viak/Telemarksforskning)	Kunnskap – strategi Metode/indikatorutvikling	Trondheim
Tjeneste- Produksjon Levekår	Hoping av levekårsproblemer – effekt på sosialhjelpsutgifter 2007, 2010-2012 (FAFO, Agenda, Telemarksforskning)	Metode-indikatorutvikling, Kunnskap – strategi Kunnskap innsikt	Bergen
Plan, styring, økonomi	Lesbiske, homofile og bifile arbeidstakere i storbyen. Undersøkelse blant ansatte i Bergen kommune 2009 (FAFO)	Kunnskap – innsikt Kunnskap – strategi	Bergen
Plan, styring, økonomi	Utbyggerstyrt byutvikling 2011 (NIBR/Dark arkitekter)	Kunnskap – strategi	Oslo
Tjeneste- produksjon	Inkluderende kulturskole – utredning av kulturskoletilbudet i storbyene 2011 (Telemarksforskning)	Kunnskap – innsikt Evaluering	Trondheim
Plan, styring, økonomi/ tjenesteprod	Menn i omsorgsyrker 2012 (FAFO, Nordlandsforskning)	Kunnskap – innsikt Kunnskap – strategi	Trondheim
Plan, styring, økonomi	Storbyenes planstrategier 2015-2016 (Asplan Viak)	Kunnskap – strategi Evaluering	Bergen
Tjeneste- produksjon/ plan, styring, økonomi	Ressursbruk og kvalitet i helse og omsorg (2014 (PWC)	Kunnskap – innsikt Kunnskap – strategi	Kristiansand
Plan, styring, økonomi	Statens rolle i bærekraftig byutvikling (NIBR)	Kunnskap – strategi	Oslo

Om kategorisering av prosjekter

Vi har utøvd litt skjønn i kategoriseringen,²³ men mener at modellen reflekterer temaer som har vært spesielt sentrale for programmet over tid.

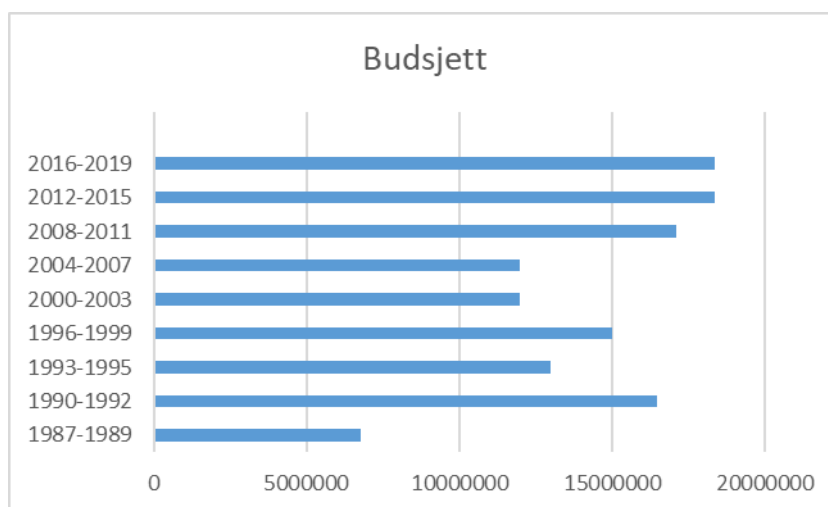
En del av prosjektene som er del av spørsmål om utgiftsnivå og tjenesteproduksjon, kunne også være registrert som et levekårsprosjekt. I kategori C ligger også temaet Arbeidsgiverrollen i by, som kanskje kunne blitt skilt ut som eget tema som var viktig i flere programplanperioder (men temaet ville ikke dekt alle tre tiårene). Vi valgte likevel å se dette som Plan, styring og økonomi, fordi prosjektene med dette temaet i stor grad handler om hvordan byene utøver sin arbeidsgiverrolle og/eller om rekruttering av kompetanse og grupper til byens forvaltning.

Budsjetter for programmet 1987-2019

Finansieringen av programmet er primært KS, samt egeninnsats fra de deltagende byene. Budsjettrammen har vært ganske stabil fra 1990. For den første ordinære programperioden (1990-92), forvaltet programmet til sammen 16.5 millioner, der 5 millioner var antatt arbeidsinnsats fra byene selv. I dag spesifiseres ikke lenger egeninnsatsen i programmets egne budsjetter. For programperiodene 2012-15 og 2016-19 er finansieringen fra KS på 18.4 millioner.

²³ Dette er lagt inn i prosjektdatabasen

Tabell: Budsjett for programperiodene



Programperioden ble utvidet med et år i 1996, som forklarer økt bevilgning fra KS). Fra 2000 spesifiseres det ikke lenger egen innsats fra byene, så tallene er bevilgningen gitt fra KS. Det er en nedgang i finansieringen i to perioder på 2000-tallet, men vi har ikke konkret informasjon om hva som ligger bak.