

Underveisrapport fra forskningsprosjektet ”Governance and Learning”  
(finansiert av DEMOSREG-programmet under Norges Forskningsråd)

## **Styringsens kompleksitet: Integrerings-, forsknings- og byutviklingspolitikk**

Jostein Askim\*, Kristoffer Kolltveit\*, Anton Steen\* og Per Gunnar Røe\*\*

\*Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

\*\*Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

30. sept. 2014

Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

# INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord.....	2
Kap. 1. Innledning.....	3
Kap. 2. Bosetting av flyktninger .....	5
Saksområdet bosetting av flyktninger .....	5
Sentrale aktører og deres ansvarsområder.....	6
Nasjonale målsetninger .....	7
Problemforståelse og virkemidler lokalt .....	8
Fora og mekanismer for læring .....	9
Debattlinjer.....	11
Problemstillinger .....	12
Kap. 3. Regional forskning .....	13
Saksområdet regional forskning.....	13
Sentrale aktører og deres ansvarsområder.....	14
Nasjonale målsetninger og deres iverksetting .....	16
Problemforståelse og virkemidler lokalt .....	17
Fora og mekanismer for læring .....	17
Debattlinjer.....	17
Problemstillinger .....	18
Kap. 4. Byutvikling.....	19
Saksområdet: Fortettingspolitikk, byutvikling og arkitektur.....	19
Sentrale aktører og deres ansvarsområder.....	20
Nasjonale målsetninger .....	22
Problemforståelse og virkemidler lokalt .....	22
Fora og mekanismer for læring .....	23
Debattlinjer.....	24

## **Forord**

Dette er første rapport fra prosjektet Governance and learning: Policy tools and capabilities for better governance design. På norsk har vi kalt prosjektet Nettverk, kontroll og læring – bedre håndtering av komplekse samfunnsproblemer Tema for prosjektet er hvordan stat og kommune samarbeider på saksområdene bosetting av flyktninger, regional forskning og utvikling, samt byutvikling, nærmere bestemt fortetnings- og arkitekturpolitikk.

Prosjektet startet i 2013 og slutter i 2017. Denne første projektrapporten presenterer saksområdene og problemstillinger som adresseres i kommende arbeider fra prosjektet. Prosjektet vil vurdere konsekvensene av dagens samstyring for politisk kontroll og læring, og identifisere forbedringsmuligheter.

Forfatterne av rapporten er Jostein Askim, Anton Steen, Kristoffer Kolltveit, og Per Gunnar Røe. Askim er prosjektleder, mens Steen, Kolltveit og Røe leder hver sin arbeidspakke i prosjektet

Oslo, 30.9 2014.

## Kap. 1. Innledning

En rekke samfunnsutfordringer og -problemer aktualiserer hvordan offentlig sektor er organisert. Her rettes oppmerksomheten mot tre saksområder: bosetting av flyktninger, regional forskning og utvikling, samt byutvikling, nærmere bestemt fortettings- og arkitekturpolitikk. Beslutnings-, implementerings- og læringsprosesser på disse områdene er krevende, for det første fordi problemene er sammensatte, vanskelig å definere og ikke entydig løsbare. For det andre skaper et sektorisert og desentralisert styringssystem utfordringer. God problemløsning krever koordinert innsats og samstyring langs flere dimensjoner: vertikalt mellom forvaltningsnivåer, horisontalt på tvers av sektorområder og diagonalt ved at statlig styring legger rammebetingelser for hvordan man samarbeider på lokalplan.

Nettverk kjennetegnes av kompleks gjensidig avhengighet og flertydige myndighetsforhold. Nettverk vokser sjeldent frem fordi de gjør det enklere å finne løsninger eller fordi de forenkler politisk kontroll og læring. Tvert imot pleier det hierarkisk ordnede byråkratiet å være bedre egnet enn nettverk langs slike dimensjoner. Fremveksten av samstyrende nettverk kan trolig heller ses på som en konsekvens av bl.a. demokratiske prosesser ved at vi stemmer fram folkevalgte på bakgrunn av politiske ambisjoner som ikke enkelt kan realiseres innenfor enkelte sektorer og med dagens forvaltningsapparat, eller uten samarbeid med private aktører.

Kapitlene i denne rapporten tar for seg ett og ett saksområde. Hvert kapittel gjør rede for:

- Hvordan vi avgrenser saksområdet
- Sentrale aktører og deres ansvarsområde
- Nasjonale målsetninger
- Problemforståelse og virkemidler lokalt
- Fora og mekanismer for læring
- Debattlinjer og aktuelle problemstillinger

Senere arbeider fra prosjektet vil adressere blant annet følgende:

- Hvordan utvikles politiske målsetninger? Er målsetningene konkrete eller overordnede? Og søker man enighet om målene blant involverte aktører nasjonalt og lokalt?
- Hvordan utvikles og konkretiseres virkemidler for realisering av målsetningene? Hvilken rolle spiller mål- og resultatstyring? Og hva ligger bak valg mellom juridiske, pedagogiske, økonomiske og organisatoriske virkemidler?

- Hvordan foregår erfaringsbasert læring når iverksettingen i stor grad skjer gjennom nettverk? Hvordan «flyter» kunnskapen i nettverkene og i hvilken grad skapes det felles diskurser eller antagonisme? Hvordan dokumenteres og rapporteres resultater av politikken, og har de nasjonale og lokale beslutningstakere evne til og kultur for læring og forbedring?

## **Kap. 2. Bosetting av flyktninger**

### **Saksområdet bosetting av flyktninger**

Hvert år får de fleste kommunene i Norge en henvendelse fra staten om å ta imot og bosette et visst antall flyktninger. De har fått oppholdstillatelse her i landet, skal etablere seg i et lokalsamfunn og bli integrert i samfunnet. Dette utfordrer kommunene på mange måter. Tilgang til bolig, språkopplæring, skole, annen offentlig service, og etter hvert jobb, innebærer et økonomisk og administrativt press på kommunen. Flyktningene kommer overveiende fra land i Asia og Afrika og bringer med seg en fremmedartet kultur som er synlig og kan skape skepsis, kanskje særlig i små homogene lokalsamfunn. Staten henstiller og påvirker gjennom økonomiske insentiver, men pålegger per i dag ikke kommuner å ta imot denne gruppen. Gjennom en vanlig administrativ-politisk prosess bestemmer kommunestyret gjennom avstemning hvor mange en vil ta imot. Kommunen har innenfor dagens ordning dermed det siste ordet, i praksis en vetorett overfor statens anmodning.

Statens målsetting (ved BLD) er at voksne flyktninger skal bli bosatt innen 6 måneder og enslig mindreårige innen 3 måneder etter at asylsøknaden er blitt innvilget. Riksrevisjonen har kritisert BLD for at målet ofte ikke blir oppfylt. I slutten av 2013 var det ca. 5.700 personer på asylmottak som har fått opphold, men ikke blitt bosatt. Av disse hadde ca. halvparten ventet lenger enn 6 måneder etter innvilget opphold.

Selv om kommunen blir belastet økonomisk og det er betydelig skepsis i lokalbefolkningen, tar likevel mange kommuner imot flyktninger, men ofte ikke det antallet som staten mener er nødvendig.

Bosetting av flyktninger i en desentralisert velferdsstat som Norge kan forstås som resultat av samspillet mellom kommunen som statlig velferdsinstitusjon og som autonom lokal politisk enhet. Staten prøver å påvirke kommunene gjennom sjenerøse økonomiske tilskudd som følger hver flyktning som blir bosatt. Tilskuddene er så store at de ikke bare dekker utgiftene, men kan også gi et overskudd som kan brukes på andre formål. Mange utkantkommuner har dessuten et avfolkningsproblem. Bosetting av flyktninger kan motvirke nedgang i folkemengden og tilskuddet kan være et økonomisk incentiv som kommer hele kommunen til gode i form av overskudd og arbeidsplasser. Likevel har effektiv bosetting vist seg svært vanskelig å få til.

### *Integrering i en velferdsstat*

Bosetting av flyktninger, som er vårt saksområde, henger sammen med integrering i velferdsstaten mer generelt. Når flyktninger får innvilget beskyttelse i Norge gir det også en rett til bosetting på lik linje med norske borgere. ”På same måte som alle andre som bur i Noreg, må flyktningar og andre som får opphaldsløyve, bu i ein kommune” (St.meld.17, 2000–2001: 68). Bak denne likhetstenkningen ligger en statlig utjevningsambisjon, både økonomisk mellom grupper og geografisk mellom distrikter, med integrering i det norske samfunnet som formål. Brochmann (2002:34) hevder at ”Likhetstenkning og likebehandlingsprinsippet er på sett og vis nervesenteret i velferdsstatens integrasjonsprosjekt”.

Bosetting av flyktninger utfordrer velferdsstatens sentrale verdigrunnlag ikke minst fordi likhetsambisjonen forutsettes å bli fulgt opp av lokal handling. På andre områder er kommunen ofte en effektiv iverksetter av statlig velferdspolitik. Sentralmyndighetene kan imidlertid bare anmode, ikke pålegge kommunene å ta imot denne gruppen. Også på statlig hold er det en utbredt forestilling at god integrering bare kan finne sted når kommunene frivillig tar imot flyktninger. ”Stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er et grunnleggende prinsipp, som også skal gjelde for flyktning- og innvandrerfeltet” (St.meld. 17, 1996–97: 90). Frivillighet og kommunalt selvstyre på dette området betyr at de folkevalgte blir portvoktere for hvem som skal bli innbyggere i velferdskommunen.

### **Sentrale aktører og deres ansvarsområder**

Den sentrale aktøren i iverksetting i bosettingspolitikken er den enkelte kommune, som selv avgjør, oftest i et kommunestyremøte, hva en skal svare på statens anmodning om å bosette et bestemt antall flyktninger som har fått opphold. Rådmannen har en viktig rolle og foreslår i innstillingen til underutvalg, formannskap og kommunestyre et antall ut fra hva kommunen har kapasitet til å ta imot.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), et direktorat under BLD, er den sentrale aktøren på statens side. I 2013 gikk det ut anmodningsbrev fra IMDi til 380 kommuner om å ta imot et bestemt antall flyktninger for bosetting. I tillegg ble det sendt et generelt oppfølgingsbrev fra tre de statsrådene i BLD, KR D og JD i november samme år adressert til ordførerne alle Norges 428 kommuner.

IMDi har hovedkontor i Oslo, samt 6 bosettingsregioner med region-kontorer, styrt av regiondirektører med en ganske betydelig stab. Etter en nasjonal fylkesvis fordeling av bosettingsbehovet fra Nasjonalt utvalg for bosetting (sammensatt av representanter fra IMDi, KS, Husbanken og kommunene) er det IMDi's regionkontorer i samråd med KS som har ansvaret for å finne kommuner som en mener kan ta imot flyktninger. Det enkelte regionkontor sender så anmodningsbrev til den enkelte kommune v/ rådmann og ordfører. Et av flere kriterier for størrelsen på bosettingsanmodningen er folketallet i kommunen.

Tre andre aktører kan også nevnes her: UDI, Husbanken og NAV.

- UDI avgjør søknader om oppholdstillatelse og er således «leverandør» av de som skal bosettes av IMDi og kommunene. UDI er også ansvarlig for flyktningmottakene.
- Husbankens finansierungsordninger er viktig for å skaffe boliger til flyktninger.
- NAV spiller en rolle med sine ordninger, ytelser og tjenester. Flyktningetjenesten i kommunene har for øvrig mange steder blitt organisert i de lokale NAV kontorene.

Fylkesmannen har ingen rolle i bosettingspolitikken per i dag. Det har vært foreslått å gi fylkesmannsembetene instruksjonsmyndighet overfor motvillige kommuner, men det ikke blitt gjennomført (jf. under).

## **Nasjonale målsetninger**

### *Organisering av beslutnings- og iverksettelsesprosesser*

Den nasjonale målsettingen har ligget fast siden dagens bosettingsordning kom i stand i 2002: voksne flyktninger skal bosettes innen 6 måneder og enslig mindreårige flyktninger innen 3 måneder etter vedtak om oppholdstillatelse.

Prinsippet om bosetting i hele landet og om lokal selvbestemmelse er fastlagt i en egen samarbeidsavtale mellom Staten og KS, som sist ble fornyet våren 2013. Her er det eksplisitt formulert at en forholder seg til kommunale vedtak basert på frivillighet. Avtalen definerer videre måltall om at kommunesektoren skal bosette et bestemt antall i 2013, og at alle skal være bosatt i årene 2014 og 2015 i samsvar med det behovet Nasjonalt utvalg for bosetting har fastsatt. De sentrale målsettingene er klare, samtidig som staten er avhengig av lokal handlingsvilje.

På nasjonalt nivå vedtar Stortinget gjennom statsbudsjettet årlig de økonomiske rammene for bosetting av flyktninger. Det såkalte 'Integreringstilskuddet' var i 2013 kommet opp i over 5



milliarder NOK. I tillegg kommer andre tilskudd. Viktig styringsinformasjon er prognoser for asylsøkere som Utlendingsdirektoratet (UDI) utarbeider for kommende år. Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger utarbeider måltall for hvor mange flyktninger totalt kommunen skal anmodes om å bosette, og fordeler dette fylkesvis ut fra folketall for kommende år.

*IMDis overordnede styringsdokumenter:*

- Årlig tildelingsbrev fra BLD.
- Avtale mellom KS og staten om bosetting av flyktninger (ny avtale reforhandlet primo 2013)
- Statsbudsjettet (St.prp. nr. 1)
- Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008 – vedlegg til St.prp. nr. 1 (2007-2008) – Arbeidsrettet innsats overfor innvandrere
- Meld. St.6. (2012-2013) Melding til Stortinget. En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap.
- St.meld. 9 (2006-2007) – Arbeid, velferd og inkludering (økt deltakelse i arbeidslivet)
- St.meld. 49 (2003-2004) – Mangfold gjennom inkludering og deltakelse
- St.meld. 17 (2000-2001) – Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg
- FNs flyktningkonvensjon
- Den europeiske menneskerettighets-konvensjon.
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen)

## **Problemforståelse og virkemidler lokalt**

*Organisering av beslutnings- og iverksettelsesprosesser*

På regionalt nivå avgjør IMDI's regionale enheter, bl.a . i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund (KS) sine regionale representanter hvilke kommuner som skal bli anmodet og hvor mange flyktninger en ønsker bosatt i den enkelte kommune. Vurderingen baseres på folketall, arbeidsmarked, lokalt apparat og erfaring med tidligere bosetting.

På lokalt nivå avgjør den enkelte kommune, på bakgrunn av anmodningen om den vil fatte vedtak om bosetting og hvor mange en eventuelt vil ta imot. Svingninger i antallet flyktninger IMDi ber om skal bli bosatt er en utfordring, særlig de mindre kommunene. Når tilbudet en kan gi flyktningene (f.eks. lovpålagt obligatorisk introduksjonsprogram og norskopplæring) må bygges opp for så å bygges ned fra år til år, svekkes muligheten for lokal planlegging og

langsiktighet i bosettingsarbeidet. Integreringstilskuddet som kommunen mottar for hver bosatt flyktning over en femårsperiode er beregnet ut fra gjennomsnittskostnadene i alle landets kommuner som bosetter. Tilskuddet er ikke øremerket og tanken er at driver kommunen bosettingen rasjonelt, vil kommunens utgifter bli dekket og kan gi et overskudd som kan brukes for andre formål. Flere kommuner gjør økonomiske overslag som viser at denne inntektsmuligheten kan utvikle kommunen på flere områder i tillegg til å ta imot flytninger. Andre kommuner hevder tilskuddet er for lavt i forhold til utgiftene kommunen påtar seg.

### *Spesielt om lokale avhengigheter og samarbeid*

Kommunal selvbestemmelse med å ta imot flyktninger er det bærende prinsippet. Men kommunene har et nært samarbeid med statlige myndigheter, spesielt IMDi sine regionkontorer. De to-tre siste årene har pr. mars 2014 ca. 40 kommuner signert samarbeidsavtaler med IMDi som forplikter kommunen til å ta imot et bestemt antall flyktninger over en tre eller fire-årsperiode, samt at IMDi skal bistå kommunen på ulike områder og ca. 10 kommuner er i ferd med å slutføre en slik avtale. Kommuner som bosetter er pålagt å følge opp med tilrettelagt undervisning i tillegg til vanlige kommunale tjenester. I mindre kommuner er det ganske vanlig med interkommunalt samarbeid, f.eks. å legge til rette for opplæringstiltak (språkundervisning og arbeidsrettede tiltak) som følger av Introduksjonsloven. Flere statlige støtteordninger kan også utløse aktiviteter for flyktninger som lokale frivillige organisasjoner står bak.

IMDi har en forhåpning om at samarbeidsavtalene skal føre til en forpliktelse til å ta imot flyktninger og gi de et godt tilbud som vokser fram nedenfra som en del av ordinær kommunale oppgaver som å skaffe bolig, skole, helsetjenester etc. til sine innbyggere. Staten ser samarbeidsavtalene som et viktig skritt for å inkludere bosetting i ordinær lokal planlegging, dvs. forplikte kommunen gjennom å bli en del av kommuneplanleggingen. Hvordan avtalene vil påvirke samarbeid mellom ulike kommunale etater og frivillige organisasjoner, gjenstår å se.

### **Fora og mekanismer for læring**

#### *KS sin rolle*

KS er kommunenes interesseorganisasjon og hevder med styrke kommunal autonomi som et viktig prinsipp på bosettingsområdet. Samtidig har en forpliktet kommunene gjennom avtale

med staten om å tilby et bestemt antall kommuneplasser for bosetting ('For 2013 skal kommunesektoren tilby minimum 7500 kommuneplasser...' (Samarbeidsavtale april 2013)). KS hadde etter at den gjeldende bosettingsmodellen kom i 2001-02 tenkt å bruke sin årlige høstkonferanse i oktober/november hvor alle ordførere og rådmenn er samlet, som en arena for å få oppslutning om anmodningene som normalt sendes ut noe tidligere på året. Dette har ikke fungert etter hensikten fordi mange kommuner tar stilling til henvendelsen fra staten først etter høstkonferansen. En ser at ledelsen i KS med jevne mellomrom appellerer til kommunene om å ta et nasjonalt ansvar for bosetting av flyktninger.

#### *Statens rolle i læring på tvers av kommuner (ref. «diagonal koordinering»)*

Det er flere rutiner for informasjonsinnhenting. De regionale kontorene rapporterer inn til IMDi Vest, som har et spesielt nasjonalt ansvar for bearbeiding av informasjon.

Bosettingskoordinatorene ved de regionale enhetene skal følge med og rapportere om disse forholdene:

- De regionale sakene over lengeventende i mottak skal inn på nasjonale lister.
- Det skal rapporteres når man ser at det er en uforholdsmessig opphopning av grupper/nasjonaliteter i mottak i en enkelt region. Eksempler på dette kan være barnefamilier, enslige, personer med funksjonshemninger og nasjonalitetsgrupper. På bakgrunn av disse utfordringer, utarbeides løsningsforslag regionene i mellom.
- De regionale enhetene oppdaterer kontinuerlig felleslisten over ledige boliger, slik at boligkapasiteten i alle regioner kan utnyttes best mulig.
- Alle tilgjengelige vedtaksplasser i regionen skal registreres i DUF (Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker) så fort svar på anmodninger kommer fra hver enkelt kommune. Vedtak om ikke å bosette skal registreres med 0 plasser. Ikke mottatt svar innen fristen skal legges inn i form av blankt felt. Eventuelle begrensninger i vedtakene skal føres inn i kommentarfeltet.
- Faglige utfordringer eller strukturelle hindringer skal rapporteres så fort de oppdages, slik at rutiner og løsninger kan diskuteres umiddelbart.

#### *Samarbeid med kommunene:*

IMDis region-kontorer sender anmodningsbrev til kommunene ut fra kunnskap om bosettingsvilje og kapasitet. Enkeltansatte har ansvar for et lite utvalg kommuner i regionen som de blir 'eksperter' på. IMDi har ikke noen sanksjonsmuligheter overfor kommunene –

heller ikke der det foreligger en samarbeidsavtale. Samarbeidet mellom IMDi og kommunene varierer fra sak til sak og fra saksbehandler til saksbehandler. Manglende rutinebeskrivelser og manglende etterfølgelse av fastlagte rutiner fører ofte til ulik praksis i de ulike regionene. Det gjelder hvordan IMDi tar kontakt med kommuner, hvem som kontaktes, dialogen som føres, hvilke rammer kommunene gis for forhandlinger og oppfølging av kontakten med kommunene.

Det er ganske vanlig at IMDi besøker kommunene for å gi orienteringer til fagansvarlige, f.eks. flyktningkonsulent, rådmann og folkevalgte om hva bosetting innebærer. Noen ganger er IMDi til stede i forkant av kommunestyremøter. Dette betyr at staten ikke bare har betydelig kunnskap om den faktiske situasjonen i kommunen sin økonomi, mottaksapparat, boligsituasjon, arbeidsmarked, demografi og bosettingshistorie. Gjennom direkte relasjoner, kontakter og møter med kommunepolitikere og ansatte får IMDi kunnskap om ledelsens holdninger og lokal 'stemning' som gir læring om hvilke muligheter som finnes for å påvirke lokal prioritering av bosetting. Det viktigste fra IMDi sin side er å ivareta gode og jevnbyrdige relasjoner til kommunene. Dette ansees som svært avgjørende for å få til positive bosettingsvedtak.

### **Debatlinjer**

- Kriseoppfatning høsten 2013: opphopning av bosettingsklare i asylmottak (ca. 5.700) ved utgangen av 2013.
- Direkte styring: forslaget fra BLD om statlig styringsrett overfor motvillige kommuner v/fylkesmannen (31.1.2011) ble kontant avvist av alle kommunene, KS og IMDi og trukket tilbake.
- Indirekte styring: Integreringstilskuddet som skal brukes til bosetting ble økt med 327,8 millioner av finansminister Siv Jensen i budsjettet som ble lagt fram for Stortinget i november 2013. Debatten om kostnadene ved innvandring og innvanderregnskap er nesten forstummet.
- Det kommunale selvstyre og samarbeid på bosettingsfeltet ligger fast som del av Samarbeidsavtalen av 23.4.13 mellom BLD,JD, KMD og KS. Avtalen åpner imidlertid for direkte virkemidler dersom målene for bosetting ikke nås i 2014 og 2015, men først etter at staten har konsultert KS.
- Et 'Statsekretærutvalg' fra BLD, KMD og JD ble oppnevnt høsten 2013 for gjøre noe med krisen. Forslag skal komme i 2014.

- I følge asylavtalen mellom Høyre, FrP, Venstre og Kristelig Folkeparti den 28.2.2014 skal det opprettes egne integreringsmottak for flyktninger som har fått opphold. Flyktninger med innvilget asylsøknad vil bli overflyttet fra ordinære asylmottak for å begynne integreringen i tilrettelagte mottak, i påvente av bosetting i en kommune.
- Et hovedspørsmål: Hvordan prøver staten å styre der krisen er kontinuerlig og virkemidlene utilstrekkelige? 'Dead locked long term policy failure'. I stedet for direkte virkemidler, kan integreringsmottak være en måte staten omdefinerer bosettingsproblemet på? Flyktningen kommer i gang med integreringen (språk og arbeidskvalifisering), selv om de ikke i første omgang blir bosatt. Med en slik mellomstasjon kan argumentet bli at integreringsprosessen for flyktningene er kommet i gang i spesielt tilpassete mottak. Men tiden fram til å etablere seg i et lokalsamfunn kan bli minst like lang som før.
- Både antallet flyktninger som får opphold og kommunenes bosettingsvilje er størrelser som vanskelig lar seg direkte påvirke. «Selv om IMDi forventer at alle kommuner vil svare i løpet av året, gir prognosene ingen grunn til optimisme for bosetting av flyktninger i årene framover, sier Barvik.» Direktør i IMDi Geir Barvik. Kilde: <http://www.imdi.no/Fokussaker/flere-kommuner-ma-stille-opp/> 29.11.2013.

### **Problemstillinger**

- Kommunen er statens organ for iverksetting samtidig som staten ikke kontrollerer den lokale vedtaksprosessen. Hva gjør staten for å påvirke kommunene? Og hvorfor blir det ikke innført mer direkte styring når det over lang tid har vært rettet kraftig kritikk mot manglende måloppnåelse?
- Hvordan nye statlige styringsinstrumenter tas i bruk for å øke bosettingen av flyktninger, når instruksjon ikke er mulig.
- Felles problemforståelse hos sentralt og lokal lederskap gjennom .- 'læring' som styringsverktøy.- hvor effektivt?
- Frivillige avtaler som styringsverktøy – hvor effektivt?
- Ville en ha akseptert mangel på skoleplasser, helsetilbud og eldreomsorg, på samme måte som mangel på elementær bosetting? Det brukes lovpåbud for å sikre rettigheter på andre viktige områder.--Kan manglende iverksetting som rammer innvandrere, «fremmede», rettferdiggjøre lokal autonomi og 'soft governance'?

## **Kap. 3. Regional forskning**

### **Saksområdet regional forskning**

#### *Regionale forskningsfond*

Den nasjonale forskningspolitikken fikk en regional komponent i 2010 gjennom opprettelsen av regionale forskningsfond. Tiltaket ble foreslått av Stoltenberg II-regjeringen i forslag til statsbudsjett, og senere bifalt i Stortinget høsten 2008. I statsbudsjettet for 2009 ble det vedtatt å sette av 6 mrd. kroner i fondskapital.

De regionale forskningsfondene var opprinnelig et regionalpolitisk virkemiddel, som ble omtalt i Stortingsmelding nr. 12 ”Regionale fortrinn – regional framtid”. Bakgrunnen var Stoltenberg II-regjeringens ønske om å overføre oppgaver fra statlig til regionalt og kommunalt nivå. Den såkalte Regionreformen med ny regional inndeling ble i starten av 2008 imidlertid avlyst av regjeringen, selv om enkelte av oppgavene-endingene ble beholdt, deriblant regional forskning. Det forvaltningspolitiske ansvaret ble plassert hos Kunnskapsdepartementet, og ordningen fikk flere mekanismer som sikret forskningspolitiske hensyn.

Et utvalg med representanter fra Forskningsrådet, fylkeskommunene og Kommunenes Sentralforbund (KS) utarbeidet et forslag til mulig utforming av ordningen. Rapporten la grunnlag for retningslinjene som ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet i 2009.

Samlet ble det opprettet syv fondsregioner. Hver region har et fondsstyre bestående av representanter for vertsfylkeskommunene og deltakerfylkeskommunene, samt medlemmer oppnevnt etter forslag fra Norges forskningsråd som skal sikre forskningsfaglig og forskningsadministrativ kompetanse. Fondsstyre forvalter fondet i tråd med de regionale FoU-strategiene som er utarbeidet i fylkeskommunene.

Den avsatte fondskapitalen forrenter seg, og om lag 200 mill. fordeles årlig i de syv regionene. Fondene har fordelt midler i årene 2010–2013. De konkrete tildelingene er dokumentert blant annet gjennom årsrapportene. I tillegg har NIFU utarbeidet to følgeevalueringsrapporter som i større detalj vurderer effektene av de ulike tiltakene.

## **Sentrale aktører og deres ansvarsområder**

Med opprettelsen av de regionale forskningsfondene fikk et nytt forvaltningsnivå kompetanse i forskningspolitikken. Governance and Learning-prosjektet retter søkelyset mot fylkeskommunenes rolle i regional forsknings- og utviklingsarbeid.

### *Statens rolle*

I den nasjonale forskningspolitikken gjelder det såkalte sektorprinsippet hvor hvert enkelt departement har et ansvar for forskning innenfor sin sektor. Kunnskapsdepartementet (KD) har en koordinerende rolle i regjeringens overordnede forskningspolitikk. Det er KD som har budsjett- og forvaltningsansvar for de regionale fondene. Fastsettelse av utlysningstema og vedtak om tildeling fattes av de ulike fondsstyrene. I prosjektet ønsker vi imidlertid å belyse hvordan opprettelsen av et nytt, regionalt forvaltningsnivå har påvirket myndighetene på sentralt nivå, og deres arbeid med den nasjonale forskningspolitikken.

### *Fylkesmannens rolle*

Fylkesmannen har ingen formell rolle i arbeidet med å tildele FoU-midler. I flere fondsregioner har imidlertid fylkesmannen fungert som en samarbeidspartner koble sammen kompetanse, og for å mobilisere offentlig sektor til å delta i søknadsprosessen.

### *Regionalt og fylkeskommunalt nivå*

Det er opprettet syv ulike fondsregioner: Agder, Hovedstaden, Innlandet, Midt-Norge, Nord-Norge, Vestlandet og Oslofjordfondet. Innenfor denne arbeidspakken er det regionale nivået av sentral interesse.

Det er fylkeskommunene som har hatt ansvar for å utarbeide en FoU-strategi og et bestillingsbrev som angir mandatet for fondsstyrenes arbeid i de ulike fondene. I flertallet av fondsregionene gikk fylkene sammen om å utvikle en felles FoU-strategi.

I hver region er det et fondsstyre som Fondsstyrene utarbeider en handlingsplan der de synliggjør sine prioriteringer innenfor rammen som gis gjennom FoU-strategien.

Fondsstyrene fastsetter utlysningstema og fatter vedtak om tildeling.

Fylkeskommunene har ansvar for å utpeke styremedlemmene. Vertsfylkeskommunene har i tillegg et juridisk og administrativt ansvar for fondene. Det fylkespolitiske nivået er representert i fire av syv fondsstyrene. I to av regionene er styreleder også politiker.

Som et relativt nytt politikkområde, er det interessant å undersøke hvordan den forskningspolitiske interessen har vært på politisk nivå. Ifølge NIFUs følgeevaluering har fylkeskommunene vist engasjement for ordningen med regionale forskningsfond, noe som har vært viktig for rask implementering. Samtidig nevnes det at det begrensede samarbeid med fylkeskommunale politikere er en utfordring i noen av fondsregionene (NIFU 2012: 55). I prosjektet vil vi kartlegge omfanget og formen for involveringen til fylkespolitikere, fylkesting og eventuelt fylkesutvalg. Det være aktuelt å kartlegge om det er systematiske forskjeller mellom eier- og deltakerfylkeskommuner, og utfra om det politiske nivået er representert i fondsstyrene. Gitt prosjektets overordnede fokus, vil det også være relevant å belyse hvorvidt politikernes involvering har utviklet seg som følge av kunnskap og erfaring i løpet av prosessen.

I de fleste fylkeskommunene har det også vært behov for å bygge opp administrativ kompetanse og kapasitet for å forvalte ordningen. Fylkeskommunen på administrativt nivå er ofte deltaker i fondssekretariatene. Ifølge følgeevalueringen har ”regionale forskningsfond (...) medført betydelig kompetanseheving og økt engasjement i bruk av forskning, utvikling og innovasjon som verktøy for fylkeskommunen, men (...) forankringen i fylkene fortsatt er noe svak i flere tilfeller” (NIFU 2012:63 ). I prosjektet vil vi belyse hvordan det over tid har skjedd endringer i den fylkeskommunale administrasjonen når det gjelder holdninger, kompetanse og formelt ansvar.

Prosjektet vil også komme inn på hvordan arbeidet med regional forskningspolitikk har påvirket arbeidet innenfor andre politikkområder fylkeskommunen har ansvar for (spillover-effekt).

### *Kommunenes rolle*

Kommunene har ingen direkte rolle i arbeidet med den regionale forskningspolitikken. KS deltok imidlertid i arbeidet med sammensetning av fondene, samt i utredningen som angir hvordan fondene skal innrettes. I enkelte regioner er KS også trukket innfor å utvikle bedre nettverk og dermed stimulere til flere søknader fra offentlig sektor.

### *Direktorat, tilsyn, underliggende etat*



Norges forskningsråd forvalter nasjonale forskningsmidler, og fungerer som et bindeledd mellom regionale og nasjonale programmer. Forskningsrådet organiserer ekspertpanelene som vurderer søknadene til de regionale forskningsfondene. Norges forskningsråd bidrar også til kunnskapsutveksling på tvers av de regionale fondene ved å arrangere årlige læringsarenaer for fondssekretariatene, regionale representanter osv.

### **Nasjonale målsetninger og deres iverksetting**

Målsetninger for nasjonal forskningspolitikk har de siste årtiene blitt fremmet i stortingsmeldinger om forskning. Den første såkalte forskningsmeldingen ble fremlagt på midten av 1970-tallet. De påfølgende 40 årene har det blitt lagt frem 10 ulike stortingsmeldinger om forskning. Det har altså blitt fremmet en forskningsmelding om lag hvert fjerde år. Innretningen har selvsagt variert mye i tidsperioden, men hovedtemaer har vært organisering og finansiering av norsk forskning, og målsetninger knyttet til kvalitet, internasjonalt samarbeid, rekruttering og prioriterte fagområder. De nasjonale målsetningene som synliggjøres i forskningsmeldingene, konkretiseres gjennom de årlige statsbudsjettene. I Stortingets behandling av den foreløpig siste forskningsmeldingen, sluttet flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen seg til at norsk forskningspolitikk skulle rettes inn mot fem strategiske mål: Globale utfordringer, herunder matsikkerhet, miljø og energi; god helse, nasjonalt og internasjonalt; en forskningsbasert velferdspolitik; et kunnskapsbasert næringsliv i hele landet; satsning på strategisk viktige næringsområder, herunder mat, marin, maritim og energi.

I den politiske plattformen for Solberg-regjeringen (Sundvollen-erklæringen) heter det at ”regjeringen vil ha høye ambisjoner for Norge som kunnskapsnasjon”. Regjeringen vil blant annet styrke forskningsinnsatsen for å nå målet om at forskning skal utgjøre 3 pst av BNP innen 2030.

Seneste forskningsmeldinger og deres behandling i Stortinget:

- St.meld. nr. 30 (2008–2009) Klima for forskning
- Stortingets behandling: Innst. S. nr. 354 (2008–2009)
- St.meld. nr. 18 (2012–2013) Lange linjer – kunnskap gir muligheter
- Stortingets behandling: Innst. S. nr. 372 (2012–2013)

## **Problemforståelse og virkemidler lokalt**

### *Organisering av beslutnings- og iverksettingsprosesser*

Opprettelsen av regionale forskningsfond ga fylkeskommunen et nytt virkemiddel innenfor forskningspolitikken. NIFUs følgeforskningen viser at FoU-strategiene ofte er basert på generelle analyser av regionens forutsetninger og behov; og mange stiller opp generelle mål, uten å prioritere spesifikt. I dette prosjektet ønsker vi å undersøke om politisk engasjement kan bidra til å forklare hvordan regionale fortrinn blir vektlagt i arbeidet med forskningsstrategiene i fondsregionene.

### **Fora og mekanismer for læring**

De regionale forskningsfondene har som uttalt målsetning å skulle skape ”utviklings- og læringsarenaer der regionale erfaringer kan drøftes i relasjon til nasjonal og internasjonal kunnskap og aktiviteter” (NFR 2010). I prosjektet ønsker vi å kartlegge hvordan ulike læringsarenaer, konferanser og samlinger i regi av Norges forskingsråd bidrar til å styrke tekniske og administrative deler av arbeidet som søknadsvurdering, rapportering osv.

I prosjektet er vi imidlertid også opptatt av den politiske læringen som skjer på fylkeskommunalt og sentralt nivå som Forskningsråd og departement. Det er aktuelt å undersøke både hvordan politiske aktører på de ulike nivåene samler kunnskap og erfaringer, og hvorvidt dette også får betydning for målsetninger og handlinger i neste runde.

NIFUs følgeevalueringen peker på at fondene bør legge til rette for bred kunnskapsoverføring til fylkeskommunene, og særlig ha fokus på fylkene som ikke er vertskap. En antakelse er interesse og dermed mulighetene for læring på politisk nivå, kanskje er mindre i de fylkeskommunene som ikke har en vertskapsfunksjon.

### **Debatlinjer**

I denne arbeidspakken har vi både en forklarende og en evaluerende ambisjon. Den forklarende ambisjonen knytter seg til bakgrunnen for vedtaket om å opprette regionale forskningsfond, og hvordan det har påvirket utformingen av ordningen. Forskningsfond på regionalt nivå var egentlig et regionalpolitisk virkemiddel, og vi ønsker derfor å undersøke hvordan den politiske konteksten og beslutningsprosessen har påvirket utformingen av ordningen. Den evaluerende ambisjonen knytter seg tettere til begrepene politisk styring og læring, og dreier seg om hvordan systemet fungerer og hva som kan gjøre det bedre. Vi

ønsker både å kartlegge interesse og læring horisontalt på regional nivå, samt å undersøke hvordan den strukturpolitiske endringen har påvirket mulighet for kontroll og læring på sentralt nivå som har ansvar for den nasjonale forskningspolitikken.

### **Problemstillinger**

- Hvordan forskningspolitisk kompetanse og interesse har blitt bygget opp på politisk og administrativt nivå i fylkeskommunene.
- Hvordan nasjonale forskningspolitiske interesser har blitt avveid mot regionale fortrinn i arbeidet med forskningsstrategiene i fondsregionene.
- Hvordan opprettelsen av et nytt, regionalt forvaltningsnivå har påvirket myndighetene på sentralt nivå.
- Hvordan erfaring fra fondsregionene har blitt innarbeidet i arbeidet med den nasjonale forskningspolitikken på sentralt nivå.

## Kap. 4. Byutvikling

### Saksområdet: Fortettingspolitikk, byutvikling og arkitektur

Fortetting, og utviklingen av mer kompakte byer, har vært nasjonal politikk siden begynnelsen av 1990-tallet. Gjennom forskningen på byutvikling og energibruk, særlig til transport, ble det sannsynliggjort at det var en sammenheng mellom på den ene siden byers tetthet og indre struktur, og på den andre siden byers energibruk til transport. Som følge av dette, satte statlige myndigheter, representert ved Miljøverndepartementet, et omfattende arbeid for å informere og veilede fylker og kommuner med tanke på å få til en mer konsentrert by- og stedsutvikling (REF). Dessuten ble det utarbeidet rikspolitiske retningslinjer, som skulle kunne gi grunnlag for innsigelser fra regionale myndigheter (fylkesmennene, vegvesenets fylkesvise avdelinger og fylkeskommunene). I tillegg til en samordning av areal- og transportpolitikken, bidro denne endrede politiske konteksten til å legge grunnlaget for en reurbaniseringspolitikk og en transformering av storbyområdenes sentrale deler. Parallelt med dette endret plan- og beslutningsprosessene karakter i retning av at private aktører oftere tok initiativ til større utbyggings- og byutviklingsprosjekter, eller gikk inn i partnerskap med offentlige aktører. Resultatet var en oppblomstring av større og mindre prosjekter. I Oslo skjedde, og skjer, dette innenfor rammene av fjordbyplanen.

Omfattende transformasjon og fortetting i de større byenes sentrale deler, og de mange nye prosjektene, har ført til diskusjon omkring byutviklingsprosjektene størrelse, utforming og estetiske kvaliteter. Disse prosjektene får ofte stor oppmerksomhet, og blir gjenstand for debatt, fordi de innebærer omfattende endringer i bylandskapet, med påfølgende økonomiske og sosiale konsekvenser. Dessuten har de ofte stor symbolsk verdi, blant annet for å legitimere den entreprenørpolitiske dreiningen i bypolitikken. Prosjektene utforming og arkitektur står sentralt i byutviklingsdebatten, og spørsmålet som ofte reises er om dette er en byutvikling som passer inn landskapsmessig, eller som bidrar positivt for de befolkningsgruppene som bor i eller bruker den aktuelle delen av byen.

Fordi disse prosjektene ofte blir til gjennom arkitektkonkurranser der både nasjonale og internasjonale arkitektbyråer og konsortier deltar, er det grunn til å tro at kunnskapen som ligger til grunn for disse prosjektene i stor grad forholder seg til en internasjonal eller global

arkitektur- og byutviklingsdiskurs. Samtidig er det klart at ethvert prosjekt må forholde seg til den lokale konteksten. Spørsmålet er i hvor stor grad dette skjer.

### **Sentrale aktører og deres ansvarsområder**

Staten har som nevnt hatt en viktig rolle i utformingen av en overordnet strategi for å få til en mer bærekraftig byutvikling. Et av de viktigste enkeltelementene er fortettingspolitikken, som omfatter både arealplanlegging, byforming og arkitektur. Samtidig har staten en overordnet rolle i utformingen av en arkitekturpolitikk mer generelt. Denne er langt mindre tydelig. Likevel er begge politikkområdene et utfall av prosesser som tilordnes det såkalte plansystemet i Norge, der Planloven er det viktigste juridiske styringsverktøyet. Gjennom dette systemet av lovregler, institusjoner og praksiser, har staten også en formell og faktisk rolle og innflytelse.

#### *Statens rolle*

I dette systemet har Miljøverndepartementet (MD) vært den overordnede planleggingsmyndigheten. Men etter regjeringsskiftet har Kommunal- og moderiseringsdepartementet (KMD) overtatt rollen som ansvarlig for arealplanlegging, samt politikk for boliger, bygg og eiendom. KMD's myndighet i plansaker betyr at departementet kan overprøve kommunale beslutninger, eller avgjøre i tvister og der det foreligger innsigelse. Dessuten kan staten utarbeide (statlige) reguleringsplaner i forbindelse med større utbyggingsprosjekter, slik det ble gjort i forbindelse med ny hovedflyplass (OSL). Statsbygg er gjennomførende organ i slike prosjekter, og er pålagt et særlig ansvar for å ivareta arkitektoniske hensyn.

Departementet har også en pedagogisk rolle, som organ for formidling av retningslinjer og bestemmelser. Slik kan statens politikk for byutvikling og arkitektur i prinsippet implementeres gjennom en kombinasjon av harde og myke styringsmidler. Denne rollen har MD hatt, og man kan forvente at den nå er overført til KMD.

#### *Fylkesmannens rolle*

Fylkesmannen har innsigelsesrett, det vil si at fagavdelingene (som fylkesmannens miljøvernavdeling) vurderer kommunale planer og fremmer innsigelser hvis de strider mot deres faglige overordnede vurderinger.

#### *Regionalt nivå*

Kommunene samarbeider is tørre eller mindre grad, for eksempel i storbyer som overskrider kommunegrenser, og danner i enkelte tilfeller regionplansamarbeid. I etterkrigstiden har det vært store ambisjoner for å få til et merforpliktende regional planlegging, med tanke på å koordinere beslutninger fattet på et lavere nivå (mht. for eksempel arealbruk og infrastruktur) og for å få til en byutvikling som i større grad er i samsvar med nasjonale mål. På 1970-tallet ble imidlertid de regionale ambisjonene forlatt, fordi det viste seg vanskelig å få til en slik styring og planlegging i et desentralisert plan- og beslutningssystem som det vi har i Norge. Målet om en mer bærekraftig byutvikling har imidlertid satt dette på dagsorden igjen.

### *Fylkeskommunens rolle*

På politisk nivå, er det slik at fylkespolitikerne vedtar fylkesplaner, som er retningsgivende for kommunenes planarbeid. På administrativt nivå, har fylkeskommunen har ansvaret for å «følge med på» areal- og tettstedsutviklingen, samtidig som de har en pedagogisk rolle (i gjennomføringen av konferanser, seminarer, prolveprosjekter, osv.). Fylkesplanene skal være retningsgivende for kommunal arealplanlegging (som kommuneplanens arealdel, områdeplaner og reguleringsplaner). Etter den nye planloven, så har fylkesplanens rolle blitt styrket. Fylkeskommunen har dessuten innsigelsesrett, og kan dermed «protestere» mot kommunale planer som strider mot «regionale» interesser eller hensyn. Dette benytter for eksempel fylkeskommunens planavdeling seg av.

### *Kommunenes rolle*

Kommunen er det ubestridt viktigste nivået for byplanlegging/byutvikling og arkitektur, noe som til en viss grad er befestet i Planloven, men som også er tydelig i politisk kultur og praksis. Kommunen utarbeider og vedtar bindende arealplaner, som er et resultat av beslutningsprosesser som inkluderer mange ulike aktører, men som igjen blir bindende for aktørenes disposisjoner (f.eks. byggetillatelse og utforming av bygninger og uteområder). Kommunen vedtar også dispensasjoner fra gjeldende planer.

Dessuten inngår kommunen utbyggingsavtaler med utbyggere, noe som legger viktige premisser for hvordan prosjektene tar form (der avtales kostnadsfordelingen mht. infrastrukturutbygging og dermed viktige elementer i byutviklingsprosjekter). Kommunene har også et estetisk overoppsyn, og kan bestemme retningslinjer og planbestemmelser som legger begrensninger på byggehøyde, utforming og arkitektur.

*Direktorat, tilsyn, underliggende etat*

Når det gjelder statlige tilsyn, som har veiledningsmyndighet, og som skal være et faglig ressursmiljø, så er Norsk form er kanskje den viktigste enkeltaktør. Norsk form har en sentral rolle i utformingen av arkitekturpolitikken. Men også Husbanken er utpekt som en viktig aktør. Dessuten kan det hevdes at DogA (senter for design og arkitektur) har en viktig rolle i arkitektur- og byutviklingsdiskursen. Ellers har flere direktorater betydning for arkitektur og byutvikling, for eksempel vegdirektoratet og statens vegvesen.

### **Nasjonale målsetninger**

«Arkitektur.nå – Norsk arkitekturpolitikk», som kom i 2009, er regjeringens handlingsplan for arkitektur. Den beskriver ulike innsatsområder (det vil si tiltak og aktiviteter som skal fremme god arkitektur), og er det viktigste enkeltdokumentet for regjeringens arkitekturpolitikk. Når det gjelder iverksetting, heter det at dokumentet skal bidra til koordinering og samarbeid på tvers av forvaltningsgrenser, for å styrke den samlede innsatsen. Dessuten skal dokumentet anses som et verktøy for å styrke kvaliteten i arkitekturen og i de fysiske omgivelsene. Dette skal, som det heter, følges opp gjennom dialog med fagfeltet. Det skal arrangeres konferanser, med tanke på å vurdere status, diskutere videre strategier og inspirere til videre arbeid. Det er med andre ord få klare ambisjoner om iverksetting av konkrete mål.

Det er ellers en rekke offentlige utredninger og meldinger som indirekte berører arkitekturpolitikken:

- St.meld. nr. 31 (2006-2007): Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion. Hovedstadsmeldingen.
- St.meld. nr. 31 (2002-2003): Om utvikling av storbypolitikk. Storbymeldingen.
- Bygg for framtida. Miljøhandlingsplan for bolig- og byggsektoren, H-2237

### **Problemforståelse og virkemidler lokalt**

I det norske planleggingssystemet, hvor så mye av beslutningsmyndigheten er desentralisert, ligger mye av styringsmulighetene på arkitekturfeltet hos kommunen. Gjennom Planloven og dens plantyper kan kommunen styre den overordnede utviklingen i kommunen. Dette gjelder ikke bare kommuneplanens overordnede perspektiv på arealbruk og infrastruktur, men også områdeplaner og reguleringsplaner for enkeltprosjekter. Spørsmål om arkitektur blir primært diskutert på dette nivået, fordi det formmessige bare blir synlig i disse plantypene. Dessuten

kan kommunen vedta detaljerte planbestemmelser for utforming av bygninger, for eksempel byggehøyder, grunnriss og utforming. Når det gjelder den detaljerte utformingen, kommer kommunen (og de folkevalgte organene) nok med innspill i forhold til de konkrete bidragene i for eksempel arkitektkonkurranser, og i de konkrete prospektene laget av konsulenter innleid av entreprenører og utbyggere.

Hva slags forståelse og kunnskap som ligger til grunn for slike prosjekter, og for kommunens innspill, er usikkert. Det er et empirisk spørsmål, som vi ønsker å belyse id ette prosjektet. Det samme gjelder hvordan kunnskap utviklet i enkeltprosjekter ivaretas i den kommunale organisasjonen, og eventuelt videreformidles til høyere beslutningsnivåer (opp til statlig nivå).

Det må også legges til at kommunene i økende grad inngår i partnerskap med private utviklere og entreprenører, eller grupper/konsortier av disse. Det betyr at kunnskapen utvikles og videreformidles gjennom nettverk på tvers av de tradisjonelle forvaltningsstrukturene.

Spørsmålet er da hvor kunnskapen kommer fra, og hvor den «havner». Dette bildet kompliseres ytterligere av at de største prosjektene ofte har et innslag av utenlandske eller transnasjonale selskaper både på utvikler og arkitektursiden. Dette er tilfellet for Barcode-prosjektet i Oslo, som er ett av casene i vårt prosjekt.

### **Fora og mekanismer for læring**

Hypotesen vår er at de viktigste læringsarenaene er i konsulentselskapene, og særlig de som er internasjonalt orienterte. Kommunale etater har nok sine læringsarenaer som i stor er løsrevet fra arkitekturdiskursen produsert av internasjonalt arkitektbransje (det kan for eksempel innholdet i arkitekturtidsskrifter tyde på), men dette er også en hypotese. Det er kanskje ulike læringskulturer og ulik begrepsbruk, samt at aktørene inngår i ulike nettverk. Hypotesen er at dette hindrer ivaretagelsen og håndteringen av kunnskap i offentlige etater.

Staten har en rolle i å samle opp erfaringer, produsere kunnskap og videreformidle den. Men på arkitekturfeltet ser det ut til å være få formaliserte prosesser for dette. De to viktigste organene for dette er Husbanken og Norsk form, som hver for seg innhenter erfaringer og videreformidler kunnskap i form av konferanser, seminarer, veiledningsmateriale, bøker, osv. Det er også et empirisk spørsmål, som dette prosjektet ønsker å belyse, hvordan disse erfaringene og den videreformidlede kunnskapen når og håndteres på statlig nivå, hos departementene, og særlig KMD.



## Debattlinjer

På bakgrunn av dette har vi formulert følgende problemstillinger som vi tar sikte på å forfølge i denne arbeidspakken:

- Hva er de dominerende diskursene? Hvordan «spilles de ut» mot hverandre?
- Hva er offentlige og kommunale aktørers rolle i dette regimet? Hva er «styrkeforholdet» mellom kommunen som planmyndighet og private aktører (utviklere, utbyggere, konsulenter og arkitekter) i byutviklingen? Hvem besitter den aktuelle kunnskapen, mht. arkitektonisk utforming?
- Hvilken betydning har nasjonal eller kommunal arkitekturpolitikk (overordnede retningslinjer for utforming av byer og bygninger).
- Hvordan ivaretas kunnskap, og hvordan sørges det for læring? Vi vil undersøke nettverkene mellom ulike aktørgrupper i dette feltet, og ideene og kunnskapen som strømmer i disse nettverkene
- Hva er forholdet mellom overordnet og «stedsløs kunnskap» (eller global arkitektur-/byutviklingsdiskurs) og «lokal kunnskap»? Hva er grenseflatene mellom disse diskursene, og hvilke aktører befolker dem? Hvordan «rammes» dette inn av kommunal myndigheter», og hva er de styringsmessige utfordringene knyttet til å nå overordnede mål for byutviklingen.
- Hvor «globalisert» og dekontekstualiserte er større utformingen av byutviklingsprosjekter (med søkelys på arkitekturen)?
- Hvordan er antagonisme og interessekonflikter mellom globalt, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå håndtert i dagens planleggingsregime?