



UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for geografi

Masteroppgave i økonomisk geografi, regional utvikling og planlegging



Flernivåstyring i bærekraftig byutvikling; et studie av Framtidens byer og Bergen

Marte N. Aarak

18.05.16

Forord

Da jeg søkte på geografi-studiet på UiB for noen år tilbake, hadde jeg allerede da en tanke om hva jeg ønsket å skrive masteroppgave om (hvis jeg en dag kom så langt). Det jeg tenkte var at den skulle inneholde noe relatert til byutvikling, planlegging og bærekraft. 5 år senere sitter jeg og skriver forordet til masteroppgaven min, som nettopp handler om bærekraftig byutvikling. Oppsummert har de to siste årene med masteroppgave-skriving vært to av de beste årene på geografi, både faglig og sosialt.

Jeg har selvfølgelig noen personer jeg ønsker å takke som har hjulpet med underveis i prosessen. Først vil jeg takke min gode venninne Marte, som både har vært en inspirasjon og til god hjelp i oppgave-skrivingen. En spesiell takk til medlemmene av «bolleklubben» (dere vet hvem dere er). Takk for deres gode humør, oppmuntring, faglige tilbakemeldinger (og boller). Jeg vil også takke alle informantene som har stilt opp, og en ekstra stor takk til min veileder Håvard Haarstad for god hjelp og faglige innspill.

Mest av alt takk til min kjære samboer og medstudent, for at du har lyttet til meg både i stunder hvor jeg har vært fortvilet og i stunder hvor jeg har vært i ekstase. Du har vært en utrolig god støtte å ha.

Til slutt vil jeg takke Henning Larsen Architects lånt meg det flotte bildet som er på framsiden av oppgaven min.

Bergen 18.05.2016,

Marte N. Aarak.

Sammendrag

Etter at fokuset skiftet fra det globale til det lokale for hvor man skal klare å løse klimaproblemet, har man også innsett at den beste måten å få ned utslippene på er gjennom en bærekraftig utvikling av byen. Byen inneholder mange viktige område som krever bærekraftig omstilling, mens det området som oppfattes som mest avgjørende er transportsektoren (inkludert areal). Forskning viser derimot at Norges transportsektor ikke er bærekraftig. Flere understreker at problemet ligger i sektorens fragmenterte ansvarsfordeling, og kommunenes prosessuelle og institusjonelle barrierer. Derfor konkluderes det med at det trengs mer samordning mellom de aktørene som har transport som interesse- og ansvarsområde, hvis man skal klare å øke kommunens gjennomføringsgrad av en bærekraftig transportutvikling.

I dette studiet tar jeg utgangspunkt i et byutviklingsprogram som er formet etter et flernivå-perspektiv. Jeg skal finne ut om en slik styring og organisering, har muligheten til å hjelpe norske kommuner med gjennomføringen av en bærekraftig transportsektor. Teorien som ligger til grunn for studiet er Marks og Hooghe multi-level governance type 1 og type 2. Dataen består av kvalitative intervjudata, samt en dokumentanalyse. I analysen gjennomgås det hvordan programmet iverksettes, hvilke aktører som er tilknyttet de to areal- og transportnettverkene, og hvordan samspeillet mellom aktørene har fungert i praksis. Deretter diskuteres det om programmet har klart å oppnå den ønskede samordningen som var idéen bak programmet, og på hvilken måter Bergens deltakelse i programmet har ført til en effektivisering i kommunens klima-arbeid.

Funnene viser at samarbeidet på tvers av offentlig og privat sektor ikke har vært særlig bra, mens samordningen mellom myndighetsnivåene (stat og kommune) har vært bedre. Jeg konkluderer med at de viktigste resultatene for Bergen kommunes del i forhold til de institusjonelle/prosessuelle barrierene, har vært kunnskap om bærekraftig transportplanlegging, samt opprettelsen av interne nettverk i kommunen.

Foruten om resultater som kan kategoriseres innenfor institusjonelle/prosessuelle, vil jeg også konkludere med at programmets kanskje viktigste bidrag har vært de nye kontaktene som kommunen har fått på bakgrunn av sin deltakelse i det nasjonale areal og transportnettverket.

Innholdsliste

Forord	i
Sammendrag	iii
Figur-liste	vii
Tabell-liste.....	vii
1. Innledning.....	1
1.1. Studiets problemstillinger.....	3
1.2. Studiets bidrag til eksisterende forskning og litteratur	4
1.3. Disposisjon	4
2. Nye styringsmekanismer på veien mot et bærekraftig samfunn	7
2.1. En planlegging i endring.....	7
2.2. Transportsektorens utfordringer på veien mot en bærekraftig utvikling	10
3. Teori	13
3.1. Multi-level governance som styringsform.....	14
3.2. En flernivåstyring tilnærming til utfordringer med bærekraftig transport.....	17
3.3. Type 1 multi-level governance	17
3.4. Type 2 multi-level governance	19
3.5. Hvordan sette i gang samordningen?.....	24
3.6. Studiets teoretiske tilnærming	25
4. Studiets metodologi.....	29
4.1. Case-studie.....	29
4.2. Valg av fenomen, case og videre avgrensning	30
4.3. Datagrunnlag	31
4.4. Utvalg	31
4.5. Intervju.....	34
4.6. Dokumentanalyse	35
4.7. Gjennomføring av datainnsamlingen.....	36
4.8. Etske retningslinjer	37

4.9.	Metodiske betraktninger	38
4.10.	Datakvalitet.....	39
4.10.1.	Troverdighet	39
4.10.2.	Bekreftbarhet	40
4.10.3.	Overførbarhet.....	41
4.11.	Dataproduksjon.....	42
5.	Framtidens byers organisering gjennom et flernivå-perspektiv	45
5.1.	Organiseringen av programmet på nasjonal skala	45
5.2.	Organisering av programmet på lokal skala, i Bergen kommune	48
5.3.	Bergen kommunes lokale nettverk i Framtidens byer	54
6.	Aktørene tilknyttet areal og transportnettverket.....	57
6.1.	I det nasjonale nettverket	57
6.2.	Oppgaver i nettverket	60
6.3.	Samspillet mellom aktørene i nettverket	61
6.4.	Aktørene i det lokale nettverket	63
6.5.	Samspillet mellom aktørene i nettverket	64
7.	Fører Bergen kommunes deltakelse i programmet, til effektivisering i kommunes klimaarbeid?	69
7.1.	Horisontal samordning mellom kommunen og andre lokale aktører	70
7.2.	Horisontal samordning i kommunens organisasjon.....	73
7.3.	Vertikal samordning mellom Bergen kommune og staten	74
7.4.	Resultatet av Bergen kommunes deltakelse i programmet.....	76
8.	Konklusjon: Hvordan evner Framtidens byer å forbedre norske storby-kommuners gjennomføring av en bærekraftig transportutvikling?.....	79
	Litteraturliste	83
	Vedlegg 1: Liste over informanter med koding	87
	Vedlegg 2: Liste over dokumenter i dokumentanalysen	88
	Vedlegg 3: Intervjuguide.....	89

Figur-liste

Figur 1: Multi-level governance sin historiske utvikling som teori fra -93 frem til 2007	16
Figur 2: En illustrasjon av hvilke barrierer (institusjonelle og prosessuelle) studiet tar utgangspunkt i for å forstå programmets effekt på Bergens klima-arbeid.	27
Figur 3: Fremstilling av hvordan kontekst/case (Bergen kommune) kan påvirke utfallet av et studie..	29
Figur 4: Organiseringen av Framtidens byer i sin helhet (fra nasjonal og ned til lokal skala)..	46
Figur 5: Ansvarsfordeling i Framtidens byers på nasjonal skala..	47
Figur 6: Organiseringen av Framtidens byer i Bergen kommune.	50
Figur 7: Oversikt over Framtidens byers organisering fra nasjonal til lokal skala.	68

Tabell-liste

Tabell 1: Type 1 multi-level governance og type 2 multi-level governance karakteristikk (satt opp mot hverandre.)	23
Tabell 2: Ulike måter å samordne på i Norge gjennom (hard og myk) regulering	24
Tabell 3: Studiets utvalgte informanter, fremstilt i forhold til skala, antall og aktør.	33
Tabell 4: En totaloversikt over de møteplassene som ble opprettet/videreført for de fire satsningsområdene (areal og transport, energi i bygg, forbruk og avfall og klimatilpasning) under Bergens deltakelse i Framtidens byer.....	54
Tabell 5: En samlet oversikt over de fagseminarene/nettverkssamlingene og studieturene, som ble gjennomført i tilknytning til det nasjonale nettverket for areal og transport.....	60
Tabell 6: Totaloversikt over Bergen kommunes (14) prosjekter tilknyttet satsningsområdet areal og transport lokalt.....	63

1. Innledning

I den akademiske (Armstrong et al., 2009, Betsill og Bulkeley, 2006, Aall et al., 2007) og i den politiske debatten (gjennom Lokal Agenda 21) (Regjeringen, 1999), har det i senere tid blitt enighet om at klimaproblemet bør løses både på den globale skala (e.g. gjennom forpliktende internasjonale avtaler) og på den lokale, i byene. Nærmere 80 % av verdens befolkning bor i dag i byer. Mange mennesker betyr at byene er et sted for høyt energiforbruk, mye avfall og forurensning (Miljøverndepartementet, 2012. s. 178). Av de områdene i byen som anses som det mest avgjørende hvis byene skal klare å redusere utslippene sine, anses transportsektoren sammen med areal, som det viktigste (Marsden og Rye, 2010). I Norge står utslippene fra transport for 32 % av Norges totale klimagassutslipp. Av de 32 % står veitrafikken for over halvparten av utslippene (Miljøstatus, 2016), i tillegg til at veitrafikken i Norge ser ut til å øke (Nielsen et al., 2000). Trafikken må derfor reduseres betraktelig i løpet av årene som kommer, gjennom at kommunens ansvar tilrettelegge for transportformer som gir lavere utslipp.

Forskning viser derimot at transportsektoren i Norge hverken er samordnet, effektiv eller miljørettet. Den svake gjennomføringen av transportsektorens mål, skyldes ifølge Nielsen et al. (2000) mangel på samspill mellom statlige virkemidler, manglende fagkompetanse og kunnskap, penger og fagfolk. I tillegg til at ansvarsfordelingen i transportsektoren er oppdelt og har derfor et behov for å samordnes. Disse problemene kan ifølge Crass (2008) deles inn i to hovedbarrierer; institusjonelle og prosessuelle. Når det gjelder hvordan disse barrierene skal kunne «løses», understreker Crass behovet for økt samordning mellom myndighetsnivåer (lokal, regional og nasjonal) i tillegg til mer samordning mellom de aktørene som har transport som ansvarsfelt i kommunen, og tvers av offentlig og privat sektor.

Parallelt med diskusjonen om byen som løsning på klimaproblemet, har det også vært en akademisk diskusjon rundt hvordan det politiske ansvaret for miljøpolitikken har blitt overført fra nasjonalstaten og over til høyere og lavere politiske nivåer (e.g. EU og lokale myndigheter), og til andre ikke-offentlige lokale aktører samt organisasjoner (Eckerberg og Joas, 2004). Diskusjonen tar som regel for seg et *multi-level governance rammeverk* i forståelsen av hvordan den spredte makten i dagens miljøpolitikk organiseres og utformes (Betsill og Bulkeley, 2007). På norsk omtales rammeverket for flernivåstyring (Amdam og Veggeland, 2011). I motsetning til den tradisjonelle hierarkiske styringsstrukturen, blir en slik maktfordeling og styring sett på som mer effektiv, og bedre egnet til å løse dagens komplekse

problemer, gjennom å samordne aktører og få dem til å jobbe sammen mot felles mål (Eckerberg og Joas, 2004).

I dette studiet tar jeg utgangspunkt i byutviklingsprogram som er formet etter et slikt flernivå-perspektiv (multi-level governance). Jeg ønsker å finne ut om et slikt program og organisering evner seg til å hjelpe norske storby-kommuner med gjennomføringen av en bærekraftig transportsektor, gjennom å løse opp i kommunens institusjonelle og prosessuelle barrierer.

Programmet jeg skal ta for meg, er et nasjonalt byutviklingsprogram med navnet *Framtidens byer*. Det ble satt i gang av Regjeringen i 2008 og avsluttet i 2014. Målsettingen for programmet har vært å redusere de samlede klimautslippene fra byene gjennom fire satsningsområder, hvor areal- og transport har vært et av dem. Dette studiet fokuserer på areal- og transportdelen av programmet, men vil videre i teksten kun bli referert til som 'transportsektoren'. Idéen bak programmet har vært å fungere som problemløsende på klimaproblemet, gjennom å legge opp til nettverkssamarbeid på nasjonal og lokal skala, for å forbedre samordningen mellom stat, regionale aktører, 13 kommuner, organisasjoner og næringslivet. Gjennom samordning skal programmet øke kommunens gjennomføring av en bærekraftig utvikling av byen.

I oppgaven ses multi-level governance i sammenheng med vertikal og horisontal samordning (Bulkeley, 2013). Vertikal samordning forstås som samordning mellom det lokale og det nasjonale myndighetsnivået (type 1). Mens horisontal samordning forstås både som samordning av lokale aktører på lokale skala, som har transport som interesse- og ansvarsområde, og samordning av aktører og oppgaver innad i kommunen (type 2). Videre i oppgaven vil flernivåstyring/perspektiv og multi-level governance bli brukt om en annen. Multi-level governance blir brukt for å vise direkte til teori, mens flernivåstyring vil bli brukt når det vises til selve fenomenet.

Studiet tar utgangspunkt i Bergen kommune som case, som er en av de 13 norske byene som deltok i programmet. Dataen i studiet er basert på (14) semi-strukturert intervju med sentrale aktører som har vært med i programmet lokalt i Bergen og nasjonalt i programmets sentrale ledelse (nøkkelinformanter). Det er også gjennomført en dokumentanalyse av sentrale dokumenter som har blitt skrevet om programmet både som overordnet og dokumenter skrevet av og for Bergen kommune.

1.1. Studiets problemstillinger

For å konkretisere hvordan et byutviklingsprogram fungerer, og hvilken effekt programmet kan ha på byenes gjennomføring av en bærekraftig transportplanlegging, spør jeg følgende:

HPI: Hvordan evner Framtidens byer å forbedre norske storby-kommuners gjennomføring av en bærekraftig transportutvikling?

En bærekraftig transportplanlegging vil være en utvikling av transportformene som er mer miljøvennlig enn dagens transportutforming. Men i hovedsak er det ikke resultatene i forhold til *mer* bærekraftig transport som er viktigst i denne sammenhengen. I stedet ser jeg på prosessene og ressursene som ligger bak resultatene, og om Bergen kommunes deltakelse i programmet har bidratt med å forbedre kommunens prosesser og ressurser som ligger bak en bærekraftig transportplanlegging.

Programmet er organisert gjennom et flernivå-perspektiv. Det eksisterer mye litteratur tilknyttet multi-level governance, men ifølge Newig og Fritsch (2009) inneholder litteraturen mangler om hvordan et slik rammeverk fungerer i praksis, og hvordan det konkrete forholdet mellom deltakelse påvirker effektiviteten. Derfor ønsker jeg med dette studiet å forstå programmets organisering. Første underproblemstilling (UP1) blir å prøve å fylle igjen deler av dette hullet med å bidra til folks forståelse av hvordan et byutviklingsprogram organisert gjennom et flernivå-perspektiv organiseres i Norge. Derfor spør jeg:

UP1: Hvordan iverksettes programmet fra nasjonal til lokal skala?

Utgangspunktet for at programmet ble satt i gang var nødvendigheten av samarbeid mellom myndighetsnivåer og offentlige/private aktører. Et slikt samarbeid vil sannsynlig inkludere en rekke aktører som fra tidligere av ikke er vant å samarbeide på en så regelmessig basis, og spesielt ikke på tema som 'reduksjon av klimagassutslipp'. Jeg er interessert i å finne ut av hvordan samspillet mellom aktørene har fungert i praksis, og spør derfor:

UP2: Hvordan fungerer samspillet mellom aktørene i praksis?

Samordning er ofte et resultat av flernivåstyring. I tillegg til at samordning mellom aktører kan føre til positive effekter som aktørene ellers ikke ville ha oppnådd på egen hånd (Røiseland og Vabo, 2012). For å finne ut om programmet har hatt noen effekt på Bergen kommunes bærekraftig byutvikling, spør jeg:

UP3: På hvilke måter fører Bergen kommunes deltakelse i programmet, til effektivisering i kommunes klima-arbeid?

Effektivitet ses i sammenheng med at Bergen kommune har på bakgrunn av sin deltakelse i programmet, lettere for å gjennomføre prosjekter og planer som anses som klimavennlige i byen.

1.2. Studiets bidrag til eksisterende forskning og litteratur

Multi-level governance grunnlegger Gary Marks, utviklet først multi-level governance tilbake på 1990-tallet for å forklare Den Europeiske unions organisering og funksjon (Marks, 1993). I senere tid har Marks sammen med Liesbet Hooghe brukt rammeverket i deres forklaring av hvordan nasjonalstatens makt og autoritet i dagens samfunn oppløses og overføres til andre myndighetsnivåer og aktører (Hooghe og Marks, 2003).

Store deler av forskningslitteraturen i nyere tid, forsker på sammenhengen mellom multi-level governance og miljøpolitikk (Gupta, 2007, Fairbraas og Jordan, 2004). Dette kan ses i sammenheng av at miljøpolitikk er et relativt nytt politikkområde (Wälti, 2010). I Norge har blant annet Hanssen et al. (2015) og Amundsen et al. (2010) forsket på multi-level governance i sammenheng med norske kommuners klima- og miljøarbeid, og stilt spørsmålet i hvilken grad et multi-level governance rammeverk kan virke problemløsende på kommuners klimatilpasningsarbeid. Andre som også forsket på multi-level governance i sammenheng med klimatilpasning, byen og lokale styresmakter er Harriet Bulkeley (sammen med Betsill) (Bulkeley, 2010, Betsill og Bulkeley, 2007, Betsill og Bulkeley, 2006). Bulkeley har med utgangspunkt i et multi-level governance rammeverk forsket på hvordan lokale styresmakter implementerer klimatiltak (e.g. Newcastle upon Tyne) i planleggingen og mer spesifikt i transportsektoren (e.g. Cambridgeshire) (Bulkeley og Betsill, 2005). Dette studiet vil kunne plasseres inn ved siden av Bulkeleyes forskning, det vil si multi-level governance i sammenheng med byen og lokale myndigheters arbeid med klima. Med et hovedfokus på transportsektoren.

1.3. Disposisjon

Gjennom dette første kapittelet har jeg til nå beskrevet oppgavens tema, som er bærekraftig utvikling av byen, med et fokus på e bærekraftig transportplanlegging gjennom et flernivå-perspektiv. Jeg har også presentert oppgavens problemstillinger, samt studiets bidrag til eksisterende forskning.

I kapittel 2, presenteres konteksten for studiet og de utvalgte problemstillingene. Konteksten beskrives gjennom et historisk tilbakeblikk på planleggingens utvikling i Norge. Til slutt presenteres bærekraftige utfordringer for Norge og Bergen kommune. Både utfordringer for planleggingen av den bærekraftige byene generelt, men også utfordringer som transportsektoren møter på.

I kapittel 3 presenteres teoretiske begreper som ligger til grunn for studiet. Først gjennomgås oppgavens hovedteori, som er multi-level governance. Så gjennomgås hvordan en styringsform i form av multi-level governance kan være med på å løse disse barrierene i form av multi-level governance, 'type 1' og 'type 2'. Deretter vises det til hvordan man kan sette i gang samordning på i planlegging. Til slutt presenteres oppgavens teoretiske tilnærming som vil fungere som en avgrensning for studiets teori.

Kapittel 4 tar for seg studiets metodologiske grunnlag. Det vil si en gjennomgang av metodologiske valg som forskningsdesign, analyseenhet, metoder, informanter, analytisk tilnærming, samt en begrunnelse av hvorfor disse metodiske valgene har blitt tatt. I tillegg en gjennomgang av feltarbeidet, metodiske svakheter og etiske retningslinjer som har blitt tatt høyde. Til slutt gis en vurdering av kvaliteten av dataen som er samlet inn, samt avsluttende refleksjoner rundt de metodologiske valgene.

Kapittel 5 er det første analysekapittelet. Her gjennomgås det empiriske resultatet av hvordan Framtidens byer har blitt satt i gang fra det nasjonal til lokal skala, i Bergen kommune.

I kapittel 6 gjennomgås hvilke aktører som har deltatt i programmet (tilknyttet areal- og transportnettverkene), og hvordan samspeilet mellom aktørene i programmet (i det nasjonale og det lokale nettverket) har fungert i praksis.

Kapittel 7 er studiets diskusjonskapittel. I kapittelet vil bli diskutert om programmet har oppnådd den ønskede samordningen i transportsektoren, som programmet hadde intensjoner om. For så å peke på hvilke positive effekter samordningen, samt Bergen kommunes deltakelse i programmet har hatt for kommunens klima-arbeid.

I kapittel 8 tas det utgangspunkt i det som ble diskutert i kap. 7, for så å konkludere med om programmet har klart å forbedre Bergen kommunes gjennomføring av en bærekraftig transportutvikling.

2. Nye styringsmekanismer på veien mot et bærekraftig samfunn

I følgende kapittel presenteres oppgavens kontekst, som er bærekraftig utvikling av byen, med et hovedfokus på en bærekraftig transportutvikling. Kapitlet starter med en kort historisk gjennomgang av planleggingens historie i Norge og hvordan planleggingens oppgaver har endret seg gjennom årene. Dette blir gjort for å skape en bedre forståelse av hvorfor man i dag velger å sette i gang et program som Framtidens byer, som fokuserer på samordning. Deretter presenteres Norges og mer spesifikt Bergens utfordringer med å skape en bærekraftig utvikling. I tillegg gjennomgås mer i detalj hvorfor transportsektoren er et viktig satsningsområde for å kunne klare å gjøre norske storbyer mer bærekraftige. Og hvilke utfordringer som hindrer sektorens gjennomføring av en bærekraftig utvikling.

2.1. En planlegging i endring

«Planleggingen vil nødvendigvis endre seg som resultat av samfunnsendringer» (Røsnes, 2005. s. 65).

Sitatet over beskriver hvordan samfunnets utvikling også påvirker hvordan og hvorfor vi velger å planlegge. Etter at 2. verdenskrig var over, ble planlegging i Norge brukt som redskap for å bygge opp landet igjen. Målet for planlegging var å utvikle samfunnet med mål om å skape økonomisk vekst. Ansvar for planleggingen og gjenoppbyggingen, var på den tiden statens oppgave. Men allerede på 1980-tallet begynte man å se starten på en nede-fra og opp-tilnærming. Ansvar for planleggingen ble overført fra staten og ned til det regionale og det kommunale nivået (Kleven, 2011). Samtidig som det ble innført mål- og resultatstyring i den kommunale planleggingen (Aarsæther et al., 2012). Kanskje den tydeligste endringen på denne tiden var likevel da det offentlige monopol på reguleringsplaner ble avskaffet. Avskaffelsen åpnet opp for at private aktører fikk muligheten til å utforme forslag til kommunale reguleringsplaner, noe de ikke hadde hatt muligheten til tidligere (Amdam og Veggeland, 2011).

I tillegg til at ansvaret for planleggingen ble overlevert til lavere politiske nivåer, endret også planleggingens oppgave og formål seg. Planleggingens oppgaver var ikke kun å sørge for økonomisk vekst. Nå skulle den også sørge for at de sosiale, miljømessige og de økonomiske forholdene ble forent med hverandre i planleggingen (Kleven, 2011). Videre utover 1990-tallet ble det også introdusert nye verktøy i planleggingen, i form av nettverksstyring, også kalt governance (Amdam og Veggeland, 2011). Man ønsket på den tiden en flat styringsstruktur, hvor staten skulle være en aktør på lik linje med ikke-statlige aktører og frivillige organisasjoner

(Peters og Pierre, 1998). Staten gikk dermed over til å styre på en armlengdes avstand, som igjen ga større rom for at nye aktører i styringen. Men samtidig som man innførte en nettverkstilnærming til styringen, endret også planleggingens karakter og formål seg enda en gang, etter introduksjonen av ny Plan- og bygningslov i 2008. Formålet med den tidligere loven fra 1985 var følgende:

Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn (Plan og bygningsloven, 1985, § 2).

Mens den nye loven som ble introdusert i 2008, fokusert videre på samordning av forvaltningsnivåer og aktører innen planleggingen, beveget derimot planleggingen seg i en retning av bærekraft (Aarsæther et al., 2012). Formålet med den loven ble utvidet, og hadde som formål å skape en bærekraftig utvikling for hele samfunnet. Lovens formål paragraf 1-1 lyder som følger:

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner (Plan og bygningsloven, 2008, § 1-1).

Loven fra 2008 er den loven planleggingsaktører forholder seg til i dag. I dagens planlegging forsøker man derfor å planlegge mest mulig bærekraftig. En bærekraftig planlegging kan forstås som «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov» (FN- sambandet, 2016). I senere tid har planlegging og utvikling av byen derfor fått stor betydning i forhold til hvordan man skal klare å håndtere klimaproblemet. Regjeringen skriver følgende:

Hvis en klarer å gjennomføre en planlegging og utvikling av byen som bygger byen og befolkningen ut av sårbarheten, og legger til rette for kollektiv-trafikk, et tett bygge mønster, smart avfallshåndtering, klimatilpasning og mindre energiforbruk slik at byen klarer å redusere utslippene sine, klarer man å oppnå en stor forskjell i forhold til å klare å nå klimamålet for 2030 (Regjeringen, 2014)

Men selv om bærekraft er et prinsipp som ligger til grunn for all utvikling i Norge, inkludert planlegging. Er det likevel store utfordringer på veien mot å bygge bærekraftige byer. En av de største utfordringene, er den økende befolkningsveksten. I dag bor hele 80 % av verdens befolkning i byer og byene står alene for 70 % av klimagassutslippene vi slipper ut (Regjeringen, 2014). I Norge opplever man den samme tendensen. Fra 1980 og frem til 2009

har de mest sentrale kommunene i Norge opplevd en befolkningsvekst fra 61 % til 67 % (Brunborg, 2009). I tiden som kommer vil byene oppleve enda mer tilflytting. Statistiske framskrivninger viser at innen 2040 vil befolkningen i Norge ha økt med 1,2 millioner sammenlignet med 5,1 millioner i 2013. Tallene viser også at veksten vil bli sterkest i by-områdene (Statistisk sentralbyrå, 2014).

Når det gjelder Bergen kommunes plan for bærekraftig byutvikling, har de mål om få til en fortetningsgrad på 80 %. Det vil si at nye boliger skal bygges i prioriterte fortetnings- og transformasjonsområder, i det sentrale byområdet, bydelssentre, lokalsentre og langs bybanekorridoren (Bergen kommune, 2013). Bergen kommune har allerede startet med å gjennomføre fortetting langs bybane-traséen og knutepunktene rundt den.

Av de områdene i byen, som Regjeringen mener at Norge bør satse for å redusere klimagassutslippene, er en klimavennlig transportsektor og satsing på kollektivtrafikk et av de viktigste. Som følge av den økte befolkningsveksten, vil også transportbehovet øke (Samferdselsdepartementet, 2016). Høyere befolkningsvekst i byene kan medføre mer utslipp og mer forurensing fra biltrafikken. I Bergen som er Norges andre største by, viser framskrivninger at befolkningsveksten i kommunen og områdene rundt, vil gå fra 270.000 innbyggere i 2013, til 400.000 i år 2050. Samtidig vil befolkningsveksten føre til en økning i biltrafikken på hele 30 % frem mot år 2040, som vil innebære antall biler på veiene går fra 150.000, til om lag 200.000 biler i framtiden (Bergen næringsråd, 2014). Regjeringen slår derfor fast at «1. veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Mens i og omkring storbyområdene skal kollektivformål og sykkeltiltak gis økt prioritet ved fordeling av samferdselsbevilgningene» (Miljøverndepartementet, 2012. s. 13).

Selv om mye bra har skjedd i Bergen (e.g. Bybanen, Damsgårdssundet), har Bergen også blitt omtalt som «tilfeldighetenes» by. Bergen har fått mye negativ omtale både nasjonalt men også av EU, angående den dårlige og helsefarlige luftkvaliteten på Danmarks plass (Moe, 2016). Bergen har til og med blitt dømt av EU for den dårlige luftkvaliteten, på bakgrunn av at luften er så dårlig at den bryter med EØS-reglene (Ottelei, 2011). I en artikkel slås det til og med fast at det er Bergensområdet (med Bergen, Samnanger, Os, Sund, Fjell, Askøy, Vaksdal, Osterøy, Meland, Øygarden, Radøy og Lindås) er det området i Norge som trenger det største løftet, og mest penger for at man skal kunne oppnå et tilfredsstillende tilbud på kollektivtrafikk, sykkel- og gangveier. Samlet, er beløpet på hele 34,9 milliarder kroner.

Vi skal nå se nærmere på hvorfor transportsektoren sliter med gjennomføring av en bærekraftig utvikling.

2.2. Transportsektorens utfordringer på veien mot en bærekraftig utvikling

I en OECD rapport fra 2008 viser forskning at det innenfor OECD landene (som inkluderer Norge) finnes i utgangspunkt to hovedbarrierer i forhold til hva som hindrer gjennomføringen av en mer miljøvennlig transportsektor. Disse er:

- Institusjonelle barrierer: manglende nasjonale politiske rammeverk, for mye/for lite/mot sin hensikt desentralisering av ansvar. Økonomiske barrierer som for små budsjett for de som arbeider med transport.
- Prosessuelle barrierer: barrierer i selve prosessen hvor politikken og bestemmelsene for en klima- og miljøvennlig transportplanlegging blir utformet og implementert. F.eks. manglende politiske målsettinger. Målsettinger som oftest er fokusert på den økonomiske siden av transportplanleggingen og tar ikke for seg transportsektorens miljømessige og sosiale aspekter (Crass, 2008).

Annen forskning som er gjort i et samarbeid mellom Civitas As, Transportøkonomisk institutt og Norsk institutt for by- og regionforskning, bekrefter Crass sin forskning fra OECD-rapporten om at den norske transportsektoren sliter med institusjonelle og organisatoriske barrierer. De understreker i sin rapport at årsakene til at gjennomføringen går sakte, er på grunnlag av manglende faglige- og økonomiske ressurser. De peker også på at det settes av for lite økonomiske og kunnskapsmessige ressurser på områder som kan bidra til større måloppnåelse (Nielsen et al., 2000). Årsaken til disse barrierene, forstås på bakgrunn av at de politiske virkemidlene som finnes for å fremme gode transportløsninger, er fordelt mellom for mange interesser i form av nasjonale myndigheter, regional og lokale. Staten har f.eks. hovedansvaret for de nasjonale målsettingene, mens fylkeskommunen har ansvaret for kollektivtrafikken. Igjen sitter kommunen og andre kommunale aktører med det lokale ansvaret for transportsektoren. Målet må ifølge dem bli å få disse aktørenes målsettinger til å bli mer samstemte innen areal- og transportplanleggingen. Mange mener at sektoren derfor har behov for organisatoriske endringer, og flere understreker behovet for organisatoriske endringer i form av å forbedre den vertikale og horisontale samordningen og samstyringen i dagens transportsektor (Crass, 2008).

Horisontal samordning/samstyring viser til samarbeidet mellom lokale transportaktører (offentlige, private og organisasjoner) på lokal skala. Mens vertikal samordning/samstyring forstås som styringsaktiviteten som foregår mellom staten, regionale myndigheter og lokale myndigheter (Amdam og Veggeland, 2011). Begrepene samordning og samstyring blir i litteraturen ofte brukt om hverandre, men i bunn og grunn går de begge ut på det samme. Videre i oppgaven vil kun begrepet samordning bli brukt, og forstås som styringsaktivitet som foregår enten mellom stat, regionale og lokale myndigheter (vertikalt), eller som styringsaktivitet på lokal skala mellom offentlige og private aktører og organisasjoner (horisontalt)(Amdam og Veggeland, 2011)

Utfordringene er store, hvis Norge skal klare å oppfylle målet om å en 30 % reduksjon av klimagassutslippene av 1990 nivået og fram til 2030. Skal man klare å nå målet ser mange nødvendigheten av et samarbeid. Regjeringen skriver følgende:

Vi må samarbeide for å bygge byer for fremtiden. Med næringslivet, slik at klimavennlige produkter blir hverdagslige. Med staten, så den ikke legger store arbeidsplasser dit det ikke går buss eller trikk. Med innbyggerne, slik at vi hele tiden bygger byer der folk vil bo (Regjeringen, 2014).

Og det er ut ifra den tankegangen som er beskrevet over, at Framtidens byer-programmet ble satt i gang i 2008. Hensikten med Framtidens byer har vært å invitere med seg aktører som arbeider med ulike perspektiver av planlegging og få dem til å diskutere, samarbeide og lære av hverandre. Programmet har hatt som mål å prøve å gjøre 13 norske byer mer bærekraftige gjennom fire satsningsområder (areal og transport, forbruk og avfall, energi i bygg og klimatilpasning) gjennom å samarbeide. Programmet har ikke hatt de store økonomiske tilskuddene, men har i stedet forsøkt å bidra med positive effekter for kommunenes bærekraftig byutvikling, gjennom å tilrettelegge for uformelle arenaer i form av nettverk, hvor kommunale, private, regionale, statlige aktører og organisasjoner har fått muligheten til å diskutere med hverandre og dele sin kunnskap og sine erfaringer. I håp om at tettere kontakt mellom aktørene kan bidra med noe positivt for hver av de 13 kommunens gjennomføring av en bærekraftig utvikling av byen.

3. Teori

I følgende kapittel presenteres teoretiske begreper og eksisterende forskning som ligger til grunn for dette studiet. Kapitlet starter med en gjennomgang av multi-level governance sin opprinnelse, det vil si hvordan teorien først ble tatt i bruk og hvordan den har utviklet seg gjennom årene.

Så introduseres hvordan flernivåstyring (multi-level governance) med utgangspunkt i Hooghe og Marks (2001) sine 'idealtyper' type 1 og type 2 kan organiseres, samt eventuelt hvordan en type 1 og type 2 multi-level governance styringsstruktur kan være med å løse opp i kommunenes institusjonelle og prosessuelle barriere i dagens transportsektor. Det legges også frem eksisterende forskning på multi-level governance. Her vises det til eksempler fra blant annet forskning gjort av Betsill og Bulkeley (2006) og Hanssen et al. (2015) som viser hvordan en slik struktur kan hjelpe kommuner i arbeidet med klimatilpasning. Selv om dette studiet ikke fokuserer på klimatilpasning, blir likevel eksisterende forskning gjennomgått slik at man får en forståelse av hvordan en lignende struktur kan være med å løse opp i problemer innen transportsektoren. Det blir også beskrevet ulike måter man eventuelt kan oppnå en slik samordning på.

I siste del av kapitlet introduseres oppgavens teoretiske tilnærming som vil fungere som en avgrensning av de teoretiske begrepene som blir introdusert tidligere i kapitlet. Det er med utgangspunkt i denne teoretiske avgrensningen, av studiets teoretiske grunnlag vil bygge på.

3.1. Multi-level governance som styringsform

Som følge av makt-omfordelingen i dagens samfunn har overnasjonale og undernasjonale myndighetsnivåer blitt tildelt mer makt og autoritet i styringen av samfunnet. Samtidig som nye aktører i form av andre offentlige og private aktører og organisasjoner også har fått mer makt (Flinders og Bache, 2004). Nye styringsformer har derav blitt utviklet for å forsøke å samordne disse myndighetsnivåene og aktørene, slik at de kan samles i én og samme styringsform. Derfor har nye styringsmekanismer som multi-level governance, multi-tiered governance, polycentric governance, multiperspectival governance oppstått (Hooghe og Marks, 2001).

Multi-level governance, også kalt flernivåstyring på norsk (Amdam og Veggeland, 2011), har blitt tatt i bruk innen en rekke ulike forskningssammenhenger. Opprinnelig ble teorien brukt for å lage et teoretiske rammeverk for å forstå av hvordan den Europeiske Union var organisert tilbake i -93. Dette ble gjennomført av han som i dag kalles teoriens grunnlegger, Gary Marks. Marks beskrev den gangen et multi-level governance som «a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers [...]» (Marks, 1993. s. 392).

Marks fokuserte i sin beskrivelse på forholdet mellom styringsnivåene i EU-systemet. Siden den gang har teorien utviklet seg som konseptuelt rammeverk, på bakgrunn av at Marks og Hooghe har valgt å utvide sin forståelse av hva multi-level governance som styringsform i dagens samfunn innebærer. De argumenter i sin artikkel for at maktprosessene i det moderne samfunnet ikke lenger kan forklares ut ifra en samlet tilnærming (type 1), men må også beskrives både ut ifra en horisontal dimensjon (type 2). Disse blir i dag omtalt som Hooghe og Marks 'idealtyper'. Mens type 1 beskriver maktfordeling mellom de vertikale styringsnivåene, viser type 2 til maktfordelingen fra offentlige aktører over til nye offentlige, private og andre organisasjoner. I følge dem vil det være naturlig å se disse to i sammenheng av hverandre i det virkelige samfunn. Og understreker at idealtypene ikke er «[...] merely different means to the same end» (s. 240). Marks argumenterer for at styring bør skje på denne måten på bakgrunn av:

[...] because governance must operate at multiple scales in order to capture variations in the territorial reach of policy externalities [...] because externalities arising from the provision of public goods vary immensely [...] so should the scale of governance (Hooghe og Marks, 2001. s. 4).

Som man kan se forstår Marks multi-level governance som mer skala-effektiv i forhold til den hierarkiske styringsstrukturen, når det gjelder å 'internalisere eksternaliteter' som vil oppstå på bakgrunn av politikken som iverksettes. Her forstås skala med utgangspunkt i en

administrativ/myndighets-skala inndeling (Cash et al., 2006). Videre bruk av skala i studiet, vil også ta utgangspunkt i den samme forståelse som Marks beskriver her.

Mens Marks og Hooghe skiller mellom type 1 og type 2 multi-level governance, forstår andre som f.eks. OECD (Organisation for European economic co-operation and development) maktfordelingen i dagens samfunn med utgangspunkt i andre begrep. OECD tar ikke i bruk en direkte inndelingen av multi-level governance som type 1 og type 2, men deler inn i en upper horizontally og lower horizontally samt vertically. For OECD forstås multi-level governance ut ifra følgende interaksjoner:

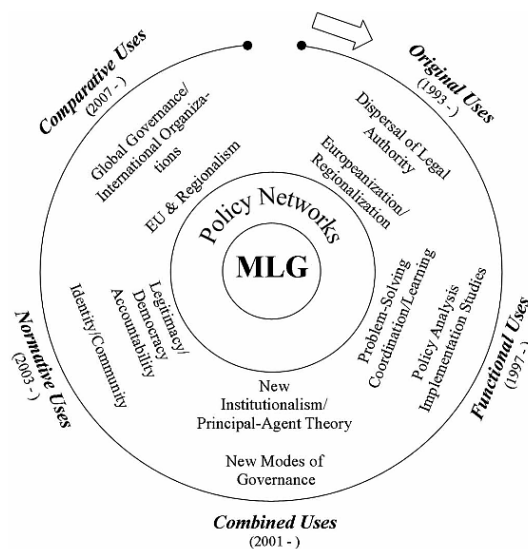
- (Øvre horisontal interaksjon) Interaksjon mellom ulike statlige departement og/eller offentlige etater på sentralt-regjeringsnivå.
- (Vertikalt) Interaksjon mellom ulike offentlige aktører på det lokale, det regionale, det nasjonale og det overnasjonale nivået
- (Nedre horisontal interaksjon) Interaksjon mellom aktører på det undernasjonale nivået (OECD, 2013 s. 206)

Selv om OECD i motsetning til Marks og Hooghe ikke skiller mellom type 1 og type 2, forstår de likevel multi-level governance å inneha de samme karakteristikkene. De konkluderer også med at det ikke finnes én optimal måte å organisere multi-level governance, på bakgrunn av at styring som oftest avhenger av konteksten og det landet hvor styringen utarter seg (OECD, 2013). Det vil si at måten flernivåstyring utfolder seg i Norge (som jeg skal gjennomgå i analysekapittelet), vil mest sannsynlig ikke vær lik andre lands gjennomføring, men være enestående for nettopp Norge.

Forståelig nok har det blitt utgitt mye forskning på multi-level governance i sammenheng med EU-systemet. I følge Stephenson (2013) er det ingen andre begreper i moderne tid som har oppnådd like mye oppmerksomhet i studier om Europeisk politikk, som det multi-level governance har. Men i senere tid har det også blitt publisert mye forskning rundt begrepet i sammenheng med andre politikkområder som for eksempel miljøpolitikk (Amundsen et al., 2010, Bulkeley og Betsill, 2005, Gupta, 2007) og økonomisk politikk (Flinders og Bache, 2004). Utviklingen kan forstås som en naturlig utvikling på bakgrunn av at samfunnet stadig utvikler seg.

Stephenson (2013) peker på at ettersom multi-level governance som begrep og teori har blitt tatt i bruk innen ulike fagdisipliner, har også begrepets originale mening blitt mer og mer diffus.

Og av den grunn finner man i dag diskusjoner rundt hva multi-level governance egentlig innebærer (Bache og Flinders, 2004, Piattoni, 2010, Baldersheim og Ståhlberg, 2002). Stephenson (2013) oppsummerer fire ulike måter å tilnærme seg begrepet på: *den originale*, *den funksjonelle*, en *kombinert måte* og en *normativ måte*. Dermed kan begrepet videre defineres utfra hvilke karakteristikk av begrepet man velger å fokusere på. Men uavhengig av hvilke tilnærming man tar utgangspunkt, legger han ved (som man kan se i figuren) at såkalte ‘policy networks’, ligger teorien veldig nært uavhengig av hvilken av tilnærmingene man tar utgangspunkt i.



Figur 1: Multi-level governance sin historiske utvikling som teori fra -93 frem til 2007 (Stephenson, 2013. s. 832).

Den originale (-1993) tar utgangspunkt i Marks opprinnelige beskrivelse, som fokuserer på multi-level governance og effektivitet. Mens den funksjonelle ses i sammenheng med «problemløsning» av samfunnsproblemer. Multi-level governance som problemløsende har blant annet blitt forsket på i sammenheng med planlegging og klimatilpasning, både internasjonalt og i Norge. De tar i bruk denne funksjonelle tilnærmingen som problemløsende i kommuners arbeid med klimatilpasning (Hanssen et al., 2013).

På bakgrunn av at det finnes det lite forskning rundt multi-level governance i sammenheng med transportplanlegging, skal dette studiet prøve å fylle hullet med å forske på hvordan flernivåstyring i form av et byutviklingsprogram (Framtidens byer) kan virke problemløsende for norske storby-kommuners gjennomføring av en bærekraftig transportplanlegging.

3.2. En flernivåstyring tilnærming til utfordringer med bærekraftig transport

På bakgrunn av transportsektoren opplever samordningsproblemer, ser mange nødvendigheten av et *multi-level governance rammeverk* i sektoren, for å øke samordningen mellom transportaktørene som er fordelt vertikalt og horisontalt i styringsstrukturen (Marsden et al., 2014).

Det vil nå bli presentert to ulike tilnærming til flernivåstyring som kan være med å løse opp i transportsektorens barrierer, slik at kommuners utfordringer med å skape en bærekraftig transportplanlegging kan løses (multi-level governance type 1 og type 2). Disse er Hooghe og Marks (2001) sine såkalte 'idealtyper'. Det at Marks og Hooghe skiller mellom type 1 og type 2 MLG kan virke misvisende, på bakgrunn av at man ser for seg styringen av samfunnet enten i form av den ene eller den andre. Mens i dagens samfunn ønsker man gjerne at disse styringsstrukturene eksisterer parallelt, på bakgrunn av hver av dem innehar positive egenskaper som utfyller hverandre (Hooghe og Marks, 2001). Det er også viktig å være klar over at de mest sannsynlig ikke vil eksistere som idealtyper i realiteten, men at styringsstrukturen kan være en blanding av dem begge, slik grunnleggerne av teorien Hooghe og Marks også understreker.

3.3. Type 1 multi-level governance

Type 1 MLG i transportsektoren kan forstås som et ønske om vertikal samordning av myndighetsnivåene; kommune, fylkeskommune og nasjonalstaten og deres oppgaver. Crass (2008) hevder at gjennom mer vertikal samordning i transportsektoren, vil man klare å oppnå felles målsettinger og enighet om hvilke oppgaver som bør prioriteres slik at man gjennom felles innsats kan oppnå en mer bærekraftig og effektiv transportplanlegging.

I praksis vil den vertikale samordningen ifølge Amdam og Veggeland (2011) «dreie seg om å finne sammenhengene mellom nivåene og skape en effektiv arbeidsdeling mellom dem». Samordningen skjer dermed innenfor rammene til den offentlige forvaltning (Røiseland og Vabo, 2012). I sammenheng med utviklingen av den bærekraftige byen, vil en slik overføring av oppgaver fra staten og ned til kommunene, ses som en konsekvens av at den lokale skala forstås som den «rette» skalaen hvor klimaproblemet bør løses (Betsill og Bulkeley, 2006). Crass (2008) skriver at dersom nasjonalstaten velger å overføre noen av oppgavene sine og ansvaret sitt til lavere politiske myndighetsnivåer (e.g. kommuner), vil det nasjonale myndighetsnivået også kunne oppnå mer. Men for at dette skal være gjennomførbart og føre til noe positivt for transportsektoren, må nasjonalstaten samtidig bidra med kapital og faglige råd

for de andre myndighetsnivåene (regionale og det lokale). Vi skal nå se nærmere på hvordan en type 1 organisering kan føre til bedre vertikal samordning i dagens transportsektor.

Selve grunnmuren for type 1 multi-level governance er føderalisme og vertikal makt- og ansvarsfordeling hvor makten er fordelt mellom et begrenset antall myndighetsutøvere. I Norge henger en slik maktfordeling tett sammen med hvordan velferdsstaten er bygd opp (Røiseland og Vabo, 2008). Oppsummert beskriver Hooghe og Marks type 1 på følgende måte:

Dispersion of authority to a limited number of non-overlapping jurisdictions at a limited number of levels. Jurisdictions in this system of governance tend to bundle authority in quite large packages: they usually are non-overlapping, and they are relatively stable (Hooghe og Marks, 2001. s. 4).

Selv om Hooghe og Marks sammenligner type 1 med føderalisme, argumenterer de likevel for at type 1 MLG organiseres utover nasjonalstatens grenser, i motsetning til føderalisme som kun opptatt av «the relationship between central government and a tier of non intersecting subnational governments» (Hooghe og Marks, 2003. s. 236). Som vil si makt og ansvarsfordeling innenfor nasjonalstatens grenser. I en slik organisering er ifølge Hooghe og Marks (2003) «decision-making powers dispersed across jurisdictions but bundled in a small number of packages». Hvert myndighetsnivåe har dermed ansvaret mange, generelle oppgaver.

Bedre samordning mellom de offentlige myndighetsnivåene oppnås dermed i en type 1 MLG organisering, ved at staten overfører oppgaver og ansvar til lavere eller høyere politiske nivåer (Hooghe og Marks, 2001). Helgesen og Hanssen (2014) beskriver at overføring av oppgaver til lavere politiske nivåer har blitt stadig mer aktuelt på bakgrunn av at staten i dag har innsett å være avhengig av lavere politiske nivå for blant annet å iverksette og gjennomføre nasjonale målsettinger. På samme måte som av lavere politiske nivåer er avhengig av staten. Staten ønsker dermed å samarbeide med lavere politiske nivå, på bakgrunn av at de besitter viktig lokal kunnskap som staten er avhengig av. Derfor bør de politiske beslutningene som tas gjennom en dialog mellom nivåene, ikke avgjøres av staten alene. Amdam og Veggeland (2011) påstår likevel at det også vil være problematisk å få til en slik samordning, på bakgrunn av at myndighetsnivåene ofte har sterke interessekonflikter (Amdam og Veggeland, 2011).

Men selv om staten gir fra seg oppgaver til lavere og høyere politiske nivåer, understreker Amdam og Veggeland (2011) at det ikke betyr at maktforholdet mellom nivåene er balansert. I

denne styringsstrukturen vil staten fremdeles fungere som den viktigste aktøren i transportsektoren.

I en slik organisering er det dermed de opprinnelige maktutøverne som beholder makten sin i transportsektoren, som også betyr at myndigheten er varig (Hooghe og Marks, 2001). Hooghe og Marks (2003) argumenterer for at grunnen til at makten forblir hos de tradisjonelle myndighetsaktørene, må ses i sammenheng med at en overføring av makt til andre midlertidige myndighetsaktører, vil både være en dyr og en uvanlig prosess. Overføringen av makt og autoritet fra nasjonalstaten, betyr likevel at lavere politiske nivåer har fått mer makt og politisk innflytelse både innenfor nasjonalstatens grenser, men også i forhold til det overnasjonale nivået (Eckerberg og Joas, 2004). Jordan (2001) skriver at lokale myndigheter i større grad får muligheten til å kommunisere direkte med EU, i kommunikasjonskanaler som eksisterer utenfor det formelle hierarkiet. Jordan peker derimot på at makten og autoriteten som lavere politiske nivåer får, også overvurderes i aller høyeste grad.

På bakgrunn av at 'type 1' MLG oppnår bedre vertikal samordning gjennom «reallocating policy functions across existing levels of governance» (Hooghe og Marks, 2001. s. 15). Vil organiseringen av type 1 MLG, kunne bidra med å minimalisere kommunes utfordringer i transportsektoren gjennom å skape et politisk rammeverk som kommunene må berettig seg etter, og sørge for at desentraliseringen av oppgaver ikke fører til hverken for mye eller for lite overføring av ansvar. De økonomiske barrierene vil også kunne løses ved at staten velger å bevilge mer penger til kommunene til å utvikle en bærekraftig transportsektor. Det betyr at type 1 multi-level governance har størst potensialet til å løse opp i de institusjonelle problemene i sektoren og ikke de prosessuelle.

Ut ifra det som har blitt beskrevet over, kan derfor virke som at 'type 1' multi-level governance ikke er mer enn en vanlig hierarkisk styringsstruktur. Men selv om styringsstrukturen ifølge Amdam og Veggeland (2011) kan se hierarkisk ut, er det likevel bakenforliggende prosesser som skiller dem fra hverandre. I neste avsnitt blir det gjennomgått hvordan en type 2 MLG organisering eventuelt kan bidra med å løse opp i kommunens barrierer med en bærekraftig transportutvikling

3.4. Type 2 multi-level governance

Mye av tidligere forskning rundt byen, forstår byen i form av romlige-begreper. I senere tid har forståelsen av byen og den lokale skala i større grad blitt sett i form av nettverksteori (Herod, 2011). Årsaken til det kan ses i sammenheng med at utfordringene som kommunene har med å

utvikle en bærekraftig byutvikling, representerer ikke bare en utfordring for kommunene alene, men påvirker også private aktører og organisasjoner. I følge Røiseland og Vabo (2008) vil det være fordelaktig hvis disse aktørene samstyres, slik at en kan oppnå bedre resultater enn hva aktørene ville ha oppnådd på egen hånd. Derfor har man i senere i tid utviklet nettverkslignende samarbeidsformer (Leknes og Farsund, 2010), og det er her type 2 multi-level governance kommer inn. Hooghe og Marks (2003) forstår type 2 MLG både som en del av en type 1 multi-level governance (supplement), og som en alternativ form for styring. Oppsummert forstås type 2 MLG som:

A complex, fluid, patchwork of innumerable, overlapping jurisdictions. Where jurisdictions are likely to have extremely fungible competencies, which can be spliced apart into functionally specific jurisdictions; they are often overlapping and tend to be lean and flexible-they come and go as demands for governance change (Hooghe og Marks, 2001. s. 5).

Organiseringen etter type 2 MLG skjer i følge Hooghe og Marks (2003) ved at antallet myndighetsutøvere er ubegrenset og har det som kan kalles for midlertidig myndighet, i motsetning til aktørene i type 1 MLG, som har varig myndighet. Myndighetsaktørene opererer ikke innenfor et avgrenset territorium slik de gjør i type 1 MLG, men kan operere på tvers av flere territorielle skalaer. Hver aktør har ansvaret for spesifikke, delvis overlappende oppgaver, i motsetning til type 1 hvor aktørene har ansvaret for generelle ikke-overlappende oppgaver. Hooghe og Marks nevner derimot ikke hvilke oppgaver nettverket er satt til å løse, om det er komplekse samfunnsproblemer eller en arena for politikk-utforming.

I motsetning til type 1 MLG som oppnår samordning gjennom overføring av oppgaver mellom myndighetsnivåene, forbindes type 2 MLG med nettverkssamarbeid (e.g. kommunale/regionale/nasjonale/internasjonale) mellom offentlige og private aktører (Bulkeley, 2013). Betsill og Bulkeley (2007) velger å kalle disse for *new spheres of authority*. Eckerberg og Joas (2004) forklarer at det i praksis betyr at det ikke bare er staten som utfordres av nye aktører i form av EU og andre undernasjonale aktører, men at samtlige offentlige aktørers autoritet og posisjon utfordres av nye private aktører og organisasjoner. Amdam og Veggeland (2011) skriver at disse aktørene og deres oppgaver gjerne vil være knyttet til flate nettverk, hvor aktørene arbeider sammen mot felles mål gjennom en felles innsats. Og hvor styringen foregår gjennom argumentasjon og forhandlinger mellom aktørene (Røiseland og Vabo, 2012).

Crass (2008) argumenterer for at en slik horisontal samordning er avgjørende å få til i transportsektoren, hvis en skal klare å gjøre den mer bærekraftig. Crass skiller derimot mellom horisontal samordning som samordning kun av offentlige aktører, og som samordning av både offentlige og private aktører. I forhold til samordning av offentlige aktører skriver hun at det betyr at en aktør i stedet for mange ulike aktører på hver skala (lokalt, regionalt og nasjonalt), bør ha hovedansvaret for de virkemidlene som finnes i transportsektoren, og som kan gjøre sektoren mer bærekraftig. I tillegg trengs det bedre samordning mellom offentlige og private transportaktører. Slik at offentlige og private aktører i transportsektoren kan gå inn med felles investeringer i nye og mer miljøvennlig transportsystemer. Marsden et al. (2014) hevder at et samarbeid med private aktører må være transportsektorens målsetting, hvis en skal klare å få til en bedre og mer miljørettet utvikling.

Men selv om det er ønskelig å få til en slik samordning, kan det likevel være utfordrende å gjennomføre. Sack (2011) understreker at «coordinating a high number of actors with quite different, partly opposing interest and policy believes is assumed to be costly and time-consuming». Christensen og Lægreid (2011a), påpeker at det også kan være spesielt vanskelig å få til en slik samordning (på tvers av sektorer) i større kommuner.

Som nevnt forbindes Type 2 MLG ofte med nettverk (Hanssen et al., 2015). Nettverk i transportsektoren vil derfor kunne forstås ut ifra en generelle beskrivelse av nettverk, som

A relatively stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors, who interact through negotiation. Which takes place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework, that is self-regulating within limits set by external agencies, and which contributes to the production of 'public purpose' (Torfing og Sørensen, 2007. s. 9).

'Public purpose' kan i følge Torfing og Sørensen forstås som alt i fra: utvikling av felles visjoner, verdier, planer og politikk. De skriver at avhengigheten mellom aktørene henger både sammen med en ressurs- og kapasitetsavhengighet. Røiseland og Vabo (2012) hevder at den gjensidige avhengigheten vil føre til at samordningen blir til et spleiselag mellom ulike aktører, som gjennom å samarbeide oppnår mer enn hva de ville ha oppnådd på egenhånd. Men de påpeker også at selv om aktørene i utgangpunktet skal være likestilte, er det ikke sikkert at aktørene bidrar med like mye inn i nettverket. Ut ifra det som er beskrevet over, kan anta at også et komplekst nettverkssamarbeid mellom offentlige og private aktører i transportsektoren kan føre til bedre gjennomføringsevne på bakgrunn av at aktørene samhandler.

I motsetning til type 1 MLG som ser ut til å ha størst potensialet til å løse de institusjonelle barrierene som hindrer norske kommuner med å utvikle en miljøvennlig transportformer, ser det ut til at type 2 MLG har potensialet til å løse de prosessuelle barrierene, gjennom nettverkslignende strukturer. I senere tid har blant annet slike horisontale nettverk vist seg å ha mange positive effekter på byers arbeid med klimaproblemet (Bulkeley, 2010). I følge Granberg og Elander (2007. s. 545) som har forsket på nettverksstyring og klimatilpasning i to kommuner i Sverige, konstaterer med at kommunale-nettverk kan føre til følgende resultatet:

Participating in networks gives municipalities access to flows of opportunities, and allows the municipality itself to be a part of the flow [...] Thus, networks may strengthen their participants` ability to attract investment from the private sector and from public funding to bring about sustainable development.

Forskning på klima- nettverkssamarbeid i Norge (*Klimaprojekt Troms*), viser at nettverk i norsk sammenheng kan være en kilde til kunnskapsutveksling mellom offentlige og private aktører, og fungere som “oversettelsesarena” for ulike former kunnskap. Derfor er det mulig å kunne forvente samme resultat av et nettverkssamarbeid som tar for seg bærekraftig transport i byene. Verweij et al. (2013) påstår derimot at hvis man ønsker et godt resultat av et nettverkssamarbeid, må nettverket i seg selv ikke være for komplekst. Det vil si at nettverket ikke må f.eks. inneholde for mange aktører. Hvis nettverket er for komplekst, vil det hindre at nettverket får et godt resultat. Hovik og Hanssen (2014) har på en annen side kommet frem til det motsatte resultatet. Nemlig at desto mer komplekst et nettverket, desto bedre evner det seg til å håndtere komplekse samfunnsutfordringer. Også Amdam og Veggeland (2011) er enig med Verweij et al. (2013) og argumenterer for at det høye antallet av myndighetsutøvere i en type 2 MLG, kan bli for mange. De skriver at styringsformen kan ende opp med å bli så kompleks at den både blir uoversiktlige og ustabil, som kan føre til at beslutningsprosessene svekkes ved at prosessen tar unødvendig lang tid. Det store antallet myndighetsutøvere vil også føre til at enkelte aktører kan velge å fraskrive seg ansvar. For mange aktører kan også gjøre at noen aktører opplever å være mindre forpliktet til å delta, som igjen kan føre til mindre effektivitet. For å illustrere med et eksempel, viser Amdam og Veggeland (2011) til finanskrisen i 2008. Hvor antallet aktører og transaksjoner ble så stort og uoversiktlig at systemet brøt sammen.

I litteraturen om nettverk, nevnes ofte metagovernance som en slags løsning mot nettverkets kompleksitet. Metagovernance forstås av Sørensen og Torfing (2005. s. 202) på følgende måte:

Meta-governance implies giving direction to essentially self-regulating networks without reverting to hierarchical command-and control. It involves attempts of politicians, administrators, or others to construct, structure, and influence the game.

Metagovernance kan dermed forstås som en form for overstyring av selvregulerende-nettverk, som styres gjennom et samarbeid av ulike aktører som får være med å påvirke nettverkssamarbeidet. Overstyringen skal sørge for at nettverkets kompleksitet ikke blir for kompleks og uoversiktlig.

Til nå er det blitt gjennomgått hvordan et multi-level governance rammeverk (type 1 og type 2) som styringsstruktur i transportsektoren kan ha muligheten til å løse opp i noen av barrierene (institusjonelle og prosessuelle) norske kommuner i dag sliter med i utviklingen av en bærekraftig transportsektor. I tabellen under kan man se en oppsummering av type 1 MLG og type 2 MLG sine karakteristikk i forhold til hvordan de legger opp til samordning. F.eks. gjennom et type 1 MLG rammeverk hvor den vertikale samordningen av myndighetsnivåene, skjer gjennom overføring makt i form av oppgaver og ansvar fra staten og til lavere politiske nivåer, og hvor målsettingene utformes gjennom en dialog mellom nivåene. Mens et type 2 MLG rammeverk i form av nettverkssamarbeid som fordeler makt fra offentlige aktører til private aktører og organisasjoner. Som igjen kan føre til mer horisontal samordning av offentlige aktører innad i kommunen, og mellom offentlige og private.

Tabell 1: Type 1 multi-level governance og type 2 multi-level governance karakteristikk satt opp mot hverandre. Tabellen er inspirert av Hooghe og Marks (2003. s. 236)

Type 1 MLG	Type 2 MLG
Samordning ved overføring av oppgaver/autoritet	Samordning gjennom nettverk
Kun offentlige aktører	Offentlige og private aktører, organisasjoner
Begrenset antall myndighetsutøvere	Ubegrenset antall myndighetsutøvere
Aktører med varig myndighet	Aktører med midlertidig myndighet
Ikke-overskridende medlemskap	Overskridende medlemskap
Bred system-arkitektur	Fleksibelt design
Generelle oppgaver	Spesifikke oppgaver

I dagens fragmenterte og «komplekse» samfunn, ønsker man ideelt sett et styresett og en transportsektor som baserer seg på en blanding av type 1 og type 2 multi-level governance. Som tilsier et samarbeid på tvers av myndighetsnivåene og samarbeid på tvers av offentlig og privat sektor. Framtidens byer kan derfor forstås som et forsøk på oppnå akkurat dette.

3.5. Hvordan sette i gang samordningen?

Til nå er det beskrevet hvordan teori og forskning tilnærmer seg samordning i planlegging og i transportsektoren, og hvorfor man anser samordning som viktig hvis transportsektoren skal klare bli mer bærekraftig. Dette delkapittelet vil gå nærmere innpå bakgrunnen til hvordan en slik samordning i transportsektoren eventuelt kan oppstå.

Selve idéen om samordning har sin opprinnelse i organisasjonsteori. Aarsæther et al. (2012. s. 178) skriver at «suksess i denne type vertikale og horisontale forhandlinger er av stor betydning for om utvikling kommer i gang og dermed hvordan kommunen lykkes i byplanleggingen». Amdam og Veggeland (2011) skriver at samordning må tolkes som et ønske om inngrep fra staten, men at man likevel ikke ønsker de «tradisjonelle» inngrepene som har blitt gjennomført tidligere. Skal man oppnå samordning i dag tas det derfor i bruk mykere former for styring. I figuren under oppsummerer Amdam og Veggeland (2011) de ulike formene man i dag har for samordning i Norge:

Tabell 2: Ulike måter å samordne på i Norge gjennom (hard og myk) regulering (Amdam og Veggeland, 2011. s. 85).

Samordning ved:	Hard regulering	Myk regulering
Norge	Lover og regelverk Sentralplanlegging Rettslige avtaler/kontrakter	Planlegging lokalt Partnerskap Program Forhandling Argumentasjon Konfliktløsning

Tabellen viser hvordan samordning både kan skje gjennom hard regulering og myk regulering. Hvor harde reguleringer kan forstås som avtaler og lover, mens myk regulering kan forstås som

konfliktløsning og argumentasjon. Positive konsekvenser av å samordne kan f.eks. være at resultatene som kommer fra samarbeidet ofte blir tilgjengelige og synlige, slik at de involverte aktørene blir motivert til å yte mer. Til tross for positive konsekvenser, kan også samordning ifølge Røiseland og Vabo (2012) bære med seg enkelte ulemper. I forhold til resultat at samordning, vil det være vanskelig å måle sluttresultatet på bakgrunn av at resultatene kan være enormt komplekse. Også et for sterkt fokus på resultat i en slik sammenheng kan ifølge Røiseland og Vabo også føre til at resultater og positive egenskaper av selve kvaliteten på det som blir gjort ofte blir oversett.

Samordning gjennom myk regulering, trenger ikke nødvendigvis å være frivillig, gjennom f.eks. en nede-fra og opp tilnærming, hvor aktørene selv finner ut at det vil være fordelaktig å samarbeide (Amdam og Veggeland, 2011). Samordning kan også skje ved at offentlige aktører pålegger myndigheter og aktører å samarbeide. Og omtales gjerne som en oven-fra og ned tilnærming (Røiseland og Vabo, 2012). Av de formene for samordning som nevnes oftest i forskningslitteraturen er det som regel enten ved nettverk eller partnerskap mellom private og offentlige aktører.

Nå som kapittelet har tatt for den oppgavens hovedteori multi-level governance (type 1 og type 2) og teori om samordning i planlegging, skal vi nå gjennomgå oppgavens teoretiske tilnærming. Tilnærmingen beskrives ut ifra disse teoretiske begreper som har blitt introdusert tidligere i kapittelet, som vil bli brukt og drøftet videre i oppgavens analysekapittel. Begrepene som tas med videre er multi-level governance type 1 og type 2, multi-level governance som «problemløsende» samt nettverksstyring som «verktøy» for at denne samordningen mellom statlig-lokalt og lokale aktører kan oppstå i transportsektoren.

3.6. Studiets teoretiske tilnærming

Formålet med studiet er å skape en forståelse for hvordan et byutviklingsprogram organiseres og fungerer gjennom et flernivå-perspektiv i norsk planlegging. Målet er å finne ut om programmet klarer å samordne de aktørene som har transport som ansvarsområde (staten med kommunen, kommunen med offentlige og private aktører). For så å se hvordan Bergens kommunes deltakelse i programmet og programmets samordning, fører til positive effekter for kommunen, som er med på å forbedre kommunens gjennomføring av en bærekraftig transportplanlegging. Allerede her avgrensers jeg multi-level governance som et «redskap» som skal sørge for å løse opp i et problem. Dermed forstås multi-level governance i denne oppgaven som problemløsende ut i fra Stephenson (2013) sin inndeling.

Analysen av programmets organisering tar utgangspunkt i multi-level governance type 1 og type 2. Type 1 forstås som styringsstrukturen som eksisterer fra før av (hierarki), mens type 2 forstås som et supplement til den eksisterende styringsstrukturen. Type 1 MLG brukes dermed til å forske på den vertikale samordningen mellom stat og kommune. Jeg ser her bort i fra både overnasjonale- og det regionale myndighetsnivået (Hooghe og Marks, 2001). Mens multi-level governance type 2 brukes til å forske på de konkrete nettverkene i programmet (det nasjonale og det lokale). Men programmets faktiske organisering vil baseres på empirien som er hentet inn gjennom intervjuene og en dokumentanalyse.

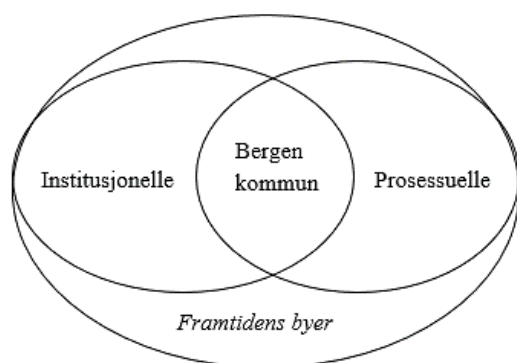
For å kunne forstå hvordan samordningen mellom de ulike aktørene i nettverkene samhandler, tar jeg utgangspunkt i teori om nettverksstyring. Nettverk forstås i studiet som:

A relatively stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors, who interact through negotiation. Which takes place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework, that is self-regulating within limits set by external agencies, and which contributes to the production of 'public purpose' (Torfing og Sørensen, 2007. s. 9).

Nettverkene som forskes på i studiet, er et nasjonalt og et lokalt nettverk som ble opprettet under satsningsområdet areal og transport. Først skal jeg analysere hvordan nettverket har blitt satt i gang nasjonalt. Deretter ønsker jeg å beskrive hvordan det lokale nettverket har fungert.

I studiet tas det som allerede nevnt, utgangspunkt i multi-level governance som «problemløsende». Problemløsende forstås i den grad programmet klarer å løse 1. De prosessuelle barrierene i transportsektoren for Bergen kommune. Gjennom en bedre prosess i arbeidet hvor transportplanleggingen blir utformet og implementert, og 2. De institusjonelle barrierene i form av at kommunen får mer ressurser som kunnskap og kapital, som kan tas i bruk til å utvikle miljøvennlig transportløsninger. Barrierene tar utgangspunkt i de utfordringene Crass (2008) deler inn i, selv om også noen av de barrierer hun viser er valgt bort. I stedet har jeg valgt å legge til kunnskap som av faktorene under institusjonelle barrierer, på grunn av at forskning gjort på transportsektoren i Norge, understreker at kunnskap og kompetanse er to av hovedkomponentene sektoren i dag mangler hvis skal den klare å bli mer bærekraftig (Nielsen et al., 2000). Til slutt vil funnene være med å besvare oppgavens hovedproblemstilling, som skal belyse hvordan et program som Framtidens byer evner seg til å hjelpe norske storby-kommuner med gjennomføringen av en bærekraftig

transportplanlegging. Se figur 2 under for en visuell framstilling av studiets tilnærming til effektivitet.



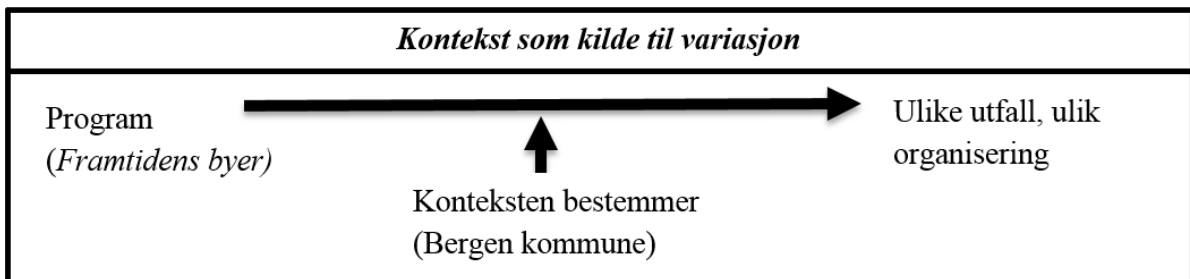
Figur 2: En illustrasjon av hvilke barrierer (institusjonelle og prosessuelle) studiet tar utgangspunkt i for å forstå programmets effekt på Bergens klima-arbeid. Figuren er selvkomponert

4. Studiets metodologi

Datagrunnlaget for studiet baseres på empiri (primærdata) hentet inn gjennom (14) semi-strukturerte intervju og gjennom en dokumentanalyse av sentrale dokumenter som er skrevet overordnet om programmet, men også Bergen kommunes egne handlingsprogrammer som de har brukt i programperioden. I dette kapittelet skal jeg gjennomgå hvorfor og hvordan studiet har blitt utformet og gjennomført, og ulike metodiske betraktninger som ligger til grunn for valg av metode i oppgaven. Deretter vurderes kvaliteten av dataen som er samlet inn og til slutt kommer noen avsluttende refleksjoner om oppgavens metodologi i forhold til om det er noe som burde ha blitt gjort annerledes.

4.1. Case-studie

Opgaven er som nevnt et case-studie av Bergen kommune. Case-studie er et relativt vanlig forskningsdesign i kvalitative, intensive studier (Clifford et al., 2010). Hovedgrunnen til at jeg har valgt å gjennomføre et kvalitativt case-studium som forskningsopplegg i motsetning til et kvantitativt, er at det gir en mulighet til studere fenomenet, det vil si Framtidens byer på en intensiv og detaljert måte innenfor konteksten av Bergen kommune. En annen årsak til at case-studiet er valgt, er på grunnlag av at case-studier egner seg godt til å besvare hvordan og hvorfor spørsmål (Andersen, 2013). Ettersom oppgavens hovedproblemstillingen består av et *hvordan* spørsmål, passer case-studiet designet seg godt. Med case-studiet ønsker jeg derfor å skape en rik forståelse av hvordan Bergen kommune har arbeidet med Framtidens byer lokalt. Som Yin (1981) nevner er en av hovedstyrkene med å velge case-studiet, nettopp at det gir en mulighet til å se fenomenet man forsker på også i sammenheng av fenomenets kontekst. I figuren under kan man se hvordan konteksten i akkurat dette case-studiet kan påvirke utfallet og resultatene av studiet.



Figur 3: Fremstilling av hvordan kontekst/case (Bergen kommune) kan påvirke utfallet av et studie. Figuren er inspirert av Andersen (1997. s. 33).

Dette studiet er både deskriptivt og et forklarende (Grønmo, 2004). Det betyr at jeg i første omgang ønsker å analysere hvordan Framtidens byer har blitt implementert og iverksatt fra nasjonal og til lokal skala. Dette vil være med på belyse hvordan et byutviklingsprogram i form av et flernivå-perspektiv faktisk iverksettes (noe som ikke har blitt gjort tidligere). Videre skal jeg forklare hvordan samspillet mellom aktørene dvs. deltakerne i programmet har fungert i praksis. Jeg ønsker også å gi en vurdering om programmets har ført til en effektivisering for Bergen kommunes klima-arbeid og på den måte konkludere med om programmet evner seg til å hjelpe norske storby-kommuner med å gjennomføre en mer bærekraftig transportplanlegging.

4.2. Valg av fenomen, case og videre avgrensning

Case-studier består som oftest av et case, også kalt oppgavens analyseenhet (Grønmo, 2004). I dette studiet er caset Bergen kommune, mens fenomenet som skal analyseres i lys av konteksten er Framtidens byer. Som allerede nevnt er Framtidens byer et byutviklingsprogram som har hatt som mål å hjelpe 13 av de største norske byene med å redusere klimagassutslippene sine. I programmet var det da totalt 13 byer som deltok. Til tross for at det kunne ha vært interessant å forske på flere byers deltakelse og implementering av programmet lokalt (gjærne på en komparativ måte med multi-cases), falt valget likevel på en by. Bakgrunnen for at Bergen kommune er valgt ut som case, er at Bergen er en av Norges største byer, og spiller derfor en viktig rolle i arbeidet med å redusere klimagassutslippene på veien mot å gjøre Norge klimanøytralt. Som Norges andre største by, og som Vestlandets hovedstad, er det viktig at Bergen kommune går foran som et godt eksempel for de mindre byene som kanskje ikke har like store midler som Bergen, men som likevel kan bli inspirert til å planlegge mer bærekraftig.

Å velge Bergen som case har også gjort at det har vært enklere å gjøre små endringer underveis i forskningsopplegget. Dette har vært mulig på grunn av at jeg selv bor i Bergen. Nærheten til caset har bidratt positivt til oppgaven, i form av at jeg lettere har kunnet gjøre små endringer underveis i forskningsopplegget. Endringer som har blitt gjort, er blant at antall intervju har blitt økt i forhold til det som i utgangspunktet var planen. På grunn av nærheten til analyseenheten, gav det en mulighet til å utdype forståelse av programmet enda bedre.

Framtidens byer er et nasjonalt byutviklingsprogram. En slik organisering (flernivå) og samarbeid er første av sitt slag i Norge. Tidligere byutviklingsprogram har gjerne vært begrenset til et samarbeid mellom staten og kommune-Norge, og derimot ikke med næringslivet. Det er derfor at valget falt på Framtidens byer.

Programmets fire satsningsområder er:

- Klimatilpasning
- Energi i bygg
- Forbruk og avfall
- Areal og transport

Med tanke på ressursene jeg har hatt til rådighet, ville det ha vært utfordrende forske i dybden av alle de fire satsningsområdene. Jeg har derfor valgt å begrense meg til ett av dem, nemlig areal og transport. I sammenheng med bærekraftbegrepet, blir ofte areal- og transport sett på som den mest avgjørende faktoren for at byer skal kunne bli med klima- og miljøvennlige (Kolbenstvedt og Strand, 2014). I Bergen for eksempel er transport stadig diskutert i forhold til klima, som f.eks. i sammenheng med luftforurensingen på Danmarks plass. Et av tiltakene som har blitt satt i gang nå i senere tid er dato-kjøring (Bergen kommune, 2016). I tillegg har det i Bergen pågått en lang og tidkrevende diskusjon angående bybanen og hvor bybanen skal gå, og hvor den ikke skal gå. Det er derfor tydelig at areal- og transport er et viktig, men også et utfordrende politikkområde i Bergen kommune. Dette har vært bakgrunnen for at jeg ut av de fire satsningsområdene har valgt areal- og transport.

4.3. Datagrunnlag

Oppgavens datagrunnlag bygger først og fremst på data som er hentet inn gjennom 14 semi-strukturerte intervju. Jeg har også valgt å supplere intervjudataen med data som er hentet inn gjennom en dokumentanalyse av ulike typer dokumenter som henger sammen med Framtidens byer overordnet som program, og i Bergen kommune. For å samle inn dataen har det blitt tatt i bruk to kvalitative metoder; intervju og dokumentanalyse. Fordelen ved å bruke flere metoder, er at det gir muligheten til å se fenomenet fra ulike perspektiv, som igjen kan forbedre nøyaktigheten av oppgavens konklusjon (Silverman, 2014). Som Jick (1979) også skriver gir det også muligheten til å kunne utvikle en bedre begrunnet og dypere forståelse av fenomenet som studeres.

4.4. Utvalg

På bakgrunn av at Framtidens byer utspiller seg over flere skala mellom flere myndighetsnivåer (lokal, regional og nasjonal) og på tvers av nivå (offentlig og privat sektor), er informantene som inngår i studiet en heterogen samling av ulike aktører. Grunnlaget for at informantene har blitt valgt ut, er at de til sammen representerer ulike perspektiver av programmet. Ved å skape

god variasjon i dataen, kan man ifølge Eisenhardt og Graebner (2007) kunne motvirke eventuelle skjevheter i dataen.

Utvalget i oppgaven er først og fremst basert på et teoretisk utvalg. Et teoretisk-utvalg betyr at informantene er valgt ut på bakgrunn av en rekke kriterier og karakteristikk som vil være til hjelp for å teste oppgavens teori og forklaringssevne (Silverman, 2014). De fleste av informantene som inngår i studiet er som nevnt valgt ut på denne måten. Men når utvalget er basert «teori», kan det også være aktuelt å prøve å finne såkalte ‘avvikende tilfeller’. Det vil si at man inkluderer informanter i utvalget for å «teste» teoriens grenser (Silverman, 2014). I denne oppgaven har jeg også valgt å intervju to private aktører som ikke hadde noen direkte tilknytning programmet, men etter min vurdering kunne ha vært aktuelle aktører å intervju likevel. Dette ble gjort for å teste programmets bredde lokalt i kommunen.

Snøball- metoden ble også brukt i løpet av utvelgelsen, på bakgrunn av at det var utfordrende å få en god nok oversikt over aktørene som har vært tilknyttet programmet lokalt. Mest sannsynlig har det vært utfordrende å finne frem til informanter lokalt, på bakgrunn av at det nå er to år siden programmet ble avsluttet. Ved bruk av snøball-metoden har informanter som jeg har intervjuet, hjulpet meg med å finne frem til andre informanter jeg burde intervju, ved å dele informasjon og tips relevante lokale aktører (Longhurst, 2010). Å bruke disse utvalgsmetodene sammen, har resultert i at jeg har fått et godt og variert utvalg av personer som har vært tilknyttet Framtidens byer.

Når man gjennomfører et kvalitativt studie er det også begrenset hvor mange informanter man har tid til å intervju. I tillegg kan det også være negativt å ha for mange informanter, fordi dataene kan ende opp med å vise mer bredde slik man er ute etter i et kvantitativt forskningsopplegg, enn dybde (Hay, 2010). Derfor har fremgangsmåten for å velge ut informantene, vært å intervju så mange som mulig ut i fra hvordan «organiseringen» av programmet. Men jeg har likevel valgt å begrense antallet informanter, på bakgrunn av egne refleksjoner om at flere intervju ikke ville ha tilført ny informasjon i forhold til oppgavens problemstillinger. Når behovet for informasjon er mettet kalles det i litteraturen for det teoretisk metningspunktet (Glaser og Strauss, 1999, referert i Grønmo, 2004. s. 89). Utvalget i studiet er derfor begrenset til 14 informanter. I tabellen på neste side vises en oversikt over informantene:

Tabell 3: Studiets utvalgte informanter, fremstilt i forhold til skala, antall og aktør.

Skala	Antall	Aktør
Nasjonal (nøkkelinformanter)	3	Statlige aktører
Regional	2	Regionale aktører
Lokal	4/1/4	Kommunale/ /interkommunal/ ikke-kommunale

Informantene som ble først valgt ut var de på departementsnivå (staten). Det vil si de som hadde ansvaret for den sentrale ledelsen av programmet og for fagnettverket areal og transport sentralt. Selv om disse ikke har hatt noen direkte tilknytning til programmet i Bergen kommune og hvordan programmet har utspilt seg lokalt, har informantene derimot mye kunnskap om programmet som helhet og om programmets bakgrunn. Informantene på departementsnivå kan derfor kalles nøkkelinformanter i studiet. I følge Haaland (2011. s. 8) er nøkkelinformanter personer som har ekspertkunnskap om feltet som skal belyses. Personen kan ha en sentral posisjon, eller en spesiell innsikt i kjernen av det som forskes på, enten som fagperson/profesjonell eller som privatperson. Fordelen med å starte å intervju «nøkkelinformantene» i studiet, har resultert i en helhetlig forståelse av programmet, sett ovenfra- og ned. Som igjen har gjort det lettere å velge ut andre relevante informanter for oppgaven.

For å finne frem til ledelsen av programmet ble regjeringen sin hjemmeside brukt (regjeringen.no). Her står alt i fra informasjon om Framtidens byer avtaler, mestepartene av aktørene som har vært med fra næringslivet, hvilke byer som var med i programmet, og hvem som ledet programmet sentralt.

Informantene ble først kontaktet over telefon og fikk deretter tilsendt en mail etter at samtalen var over. Prosessen med å kontakte informantene startet i begynnelsen av juni-måned. Jeg startet tidlig i håp om å kunne nå ut til flest mulige informanter før de tok sommerferie. Mest sannsynlig har det vært en stor fordel å starte med å ringe til informantene i stedet for å sende dem mail. Det kan forstås av at informantene jeg kontaktet har mye å gjøre og er ofte veldig opptatte mennesker som muligens ikke alltid har tid til å svare raskt på mail osv. Ved å ringe, fikk jeg dermed rask tilbakemelding om informantene var interessert til å stille til intervju, eller ikke. Og eventuelt når de hadde mulighet til å stille. Ved å være tidlig ute med å kontakte

informanter, ble feltarbeidet satt i gang flere måneder tidligere enn hva det ellers ville ha gjort. Som resulterte i bedre utnyttelse av tiden. På grunn av dette fikk jeg ekstra god tid til å arbeide gjennom intervjuene og analysere dataen. Etter at intervjuene med informanter fra departementsnivå var avsluttet, gikk veien videre med å kartlegge hvem som hadde arbeidet med areal- og transportdelen av programmet lokalt i Bergen.

Søken etter kommunale aktører som hadde arbeidet med programmet viste seg å være mer utfordrende. Mange av dokumentene på regjeringen sine sider var utdatert, og enkelte av sidene var problematisk å åpne. Derfor ble hjemmesidene til Bergen kommune mye brukt. Informantene fra fylkesnivå ble også valgt ut på bakgrunn av deres tilknytning til programmet. Selv om det ikke hadde vært en offisiell aktør i programmet, var det likevel nyttig å intervju dem for å bygge ut min egen forståelse av programmet.

Å finne frem til private aktører og organisasjoner som hadde arbeidet innenfor areal og transportdelen av programmet var også å være vanskelig å finne. Det viste seg at innsatsområde areal- og transport hadde et litt annerledes forhold til private aktører enn de andre innsatsområdene. For å finne ut mer av programmets lokalt i kommunen, ble det også gjennomført to intervju med private aktører med direkte tilknytning til programmet. Men for å finne ut av programmets fulle utstrekning og for å se om programmet også hadde klart å involvere andre private aktører som ikke hadde direkte vært med i programmet, ble det også gjennomført to intervju med private aktører uten direkte tilknytning til programmet.

4.5. Intervju

Største delen av datainnsamlingen i oppgaven er gjort gjennom semi-strukturerte intervju. Det er denne dataen som vektlegges mest i oppgaven. I en intervjusituasjon er det forskeren som stiller spørsmålene og informantene som svarer. Det er da informantene svar som utgjør hele datagrunnlaget for intervjuet (Grønmo, 2004). Grunnen til at valget falt på intervju som metode, er at det er informantene i dette studiet som har vært tilknyttet programmet lokalt og nasjonalt, og det er de som har arbeidet med programmet. Det er derfor ut i fra deres egne erfaringer og kunnskap om programmet, som vil være interessante for meg som forsker å samle inn for å kunne besvare problemstillingene i oppgaven.

Til sammen har det blitt gjennomført 14 intervju. Intervjuene var av semi-strukturert karakter. Det vil si at intervjuet foregikk som en «åpen dialog» mellom informantene og meg selv som intervjuer (Grønmo, 2004). På forhånd av hvert intervju, ble det utformet en intervjuguide som inneholdt punktvis hva som kunne være interessant å snakke om. I tillegg ble det formulert en

del underspørsmål under disse punktene. Disse ble stilt hvis det var nødvendig å få mer detaljerte svar fra informanten. På bakgrunn av at jeg i denne situasjonen ikke hadde så mye kunnskap om fenomenet som ble forsket på fra før av (foruten om en gjennomgang av dokumenter om programmet), hjalp det derfor at jeg fikk muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål, slik at det ble dannet et mer fullstendig bilde av programmet.

Samtlige av intervjuene ble gjennomført i perioden fra juni 2015 til slutten av oktober 2015. De tre første intervjuene ble gjennomført med den sentrale ledelsen for programmet, og ledelsen for areal- og transportdelen av programmet. Etter hvert som intervjuene ble gjennomført, vokste også min egen forståelse for programmet betraktelig. Denne nye kunnskapen om programmet ble benyttet i utviklingen av påfølgende intervju-guider.

Intervju skal ifølge Longhurst (2010) helst foregå på et nøytralt sted. I dette studiet foregikk 13 av 14 intervju på informantenes kontor. Med et unntak hvor en informantene kun var på besøk i Bergen, og hadde derfor ikke tilgang til eget kontor. Da ble i det i stedet benyttet en rolig café som ramme for intervjuet. Alle intervjuene varte mellom 20 til 60 minutter hver. Det var stort sprang i forhold til hvor mye informantene hadde å svare på når det gjaldt spørsmålene de ble stilt. Mengde informasjon kan ses i sammenheng med grad av involvering i programmet. Det vil si at de som hadde mest sentrale roller i programmet hadde mest å si, og motsatt.

Intervjuene ble tatt opp ved bruk av båndopptaker som gav meg en mulighet til å fokusere fullt ut på svarene som informantene gav. Opptakeren gjorde det også mulig å formulere oppfølgingsspørsmål der hvor det var nødvendig og interessant å få mer utfyllende svar. Oppfølgingsspørsmålene gav informanten mulighet til å utdype svarene sine, som igjen gav mer detaljerte data (Hay, 2010).

4.6. Dokumentanalyse

Ved siden av de semi-strukturerte intervjuene, har jeg også analysert en rekke dokumenter. I en dokumentanalyse gjennomgår man dokumenter som allerede er skrevet, på en systematisk måte, og kategoriserer og registrerer gjerne data som er relevant for problemstillingene i oppgaven (Grønmo, 2004). I oppgaven brukes ikke dataen som er hentet inn gjennom dokumentanalysen som objekt for forskningen. Men i stedet fungerer dataen som en tilleggs kilde til intervjudataen.

Dokumentene som har blitt anvendt har vært Bergen kommunes handlingsprogrammer i programmet, intensjonsavtaler mellom de involverte aktørene i programmet,

midtveisevalueringer og sluttrapporter av programmet både fra nasjonalt hold, men også fra Bergen kommune. Alle dokumentene er offentlig dokumenter, som er tilgjengelige på blant annet Regjeringen og Bergen kommunes nettsider (se vedlegg 2 for hvilke dokumenter som har blitt gjennomgått). Dokumentene som har blitt studert er skrevet i tidsperioden 2008 til 2015. Det vil si i fra programmet ble startet opp, til ett år etter at programmet ble avsluttet. Dokumentene er analysert med et hovedfokus på kategorier som; programmets bakgrunn, innhold og resultat. Og i forhold til studiets problemstillinger.

Formålet med dokumentanalysen har vært å sammenligne data som er hentet ut gjennom dokumentene i forhold til hva de ulike «myndighets-nivåene» og aktørene som var med i programmet, selv skriver om organiseringen av programmet, de overordnede målsettingene for programmet og resultatet av programmet. Dataen fra dokumentanalysen kan da enten bekreftet, avkrefte det informanten sier, som har vært med på å øke kvaliteten av dataen som er hentet gjennom intervjuene. I tillegg til at dokumentanalysen har bidratt med utfyllende informasjon bak informantens svar. Informasjonen som er kommet frem har vært med på å enten skille ut eller å forsterke informantens utsagn om hva som faktisk har blitt gjort i programperioden og hva informantene sier har blitt gjort gjennom intervjuene.

4.7. Gjennomføring av datainnsamlingen

Selve datainnsamlingen startet med et to-dagers opphold i Oslo i midten av juni-måned. Her ble det gjennomført intervju med tre nøkkelinformanter fra den sentrale ledelsen av programmet. Så kom sommerferien, og rett etter at sommerferien var slutt, startet feltarbeidet i Bergen kommune.

I begynnelsen av august ble det gjennomført tre intervju med aktører fra Bergen kommune som hadde arbeidet med Framtidens byer lokalt i kommune. Parallelt med disse intervjuene, ble det også gjennomført to intervju med informanter fra fylkeskommunen. Disse informantene var ikke direkte tilknyttet programmet verken nasjonalt eller lokalt, men som det viste seg gjennom feltarbeidet, hadde Bergen kommune valgt å invitere med seg fylkeskommunen både nasjonalt og lokalt.

Disse intervjuene var del av den første etappen med intervju. Etter at de var fullført, forstod jeg at jeg ikke kunne stoppe nå og si meg ferdig med feltarbeidet. Det viste seg nemlig å bli nødvendig å intervju private aktører som ifølge dokumentene hadde hatt tilknytning til programmet lokalt. Dette ble gjort for å teste hvor bredt programmet hadde utspilt seg i kommunen. For å utvide forståelsen av det lokale næringslivets deltakelse i programmet enda

mer, valgte jeg å gjennomføre to intervju til med aktører fra næringslivet som ikke hadde vært direkte tilknyttet hverken programmet eller nettverket lokalt.

Siste intervju ble gjennomført 5. oktober og var med en tidligere kommunal ansatt som hadde hatt mye ansvar i Framtidens byer i Bergen kommune. På grunn av informantens brede erfaring og tilknytning til programmet, fungerte dette siste intervjuet som et slags oppsummeringsintervju.

4.8. Etske retningslinjer

I all type forskning har informantene et krav om at:

[...] All informasjon de gir om personlige forhold, blir behandlet konfidensielt. Forskeren må hindre bruk og formidling av informasjon som kan skade enkeltpersonen det forskes på. Forskningsmaterialet må vanligvis anonymiseres, og det må stilles strenge krav til hvordan lister med navn eller andre opplysninger som gjør det mulig å identifisere enkeltpersoner oppbevares og tilintetgjøres (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2015)

Den første etiske overveielsen som ble gjort i studiet, var å melde prosjektet inn til datatilsynet (det skjedde gjennom norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, NSD). Andre etiske retningslinjer i prosjektet har vært i form av; informert samtykke, anonymitet og konfidensialitet. Informert samtykke skjedde enten muntlig og skriftlig over mail, etter at informantene først ble informert om hva prosjektet handlet om og hva de sa ja til hvis de ønsket å være med (Aase og Fossåskaret, 2014), om hvorfor det var interessant å snakke med akkurat dem. I tillegg ble informantene informert om hvor lang tid intervjuet kom til å ta, og hvordan den innsamlede dataen skulle brukes videre.

Kravet om anonymitet ble opprettholdt i prosjektet ved at samtlige informanter ble stilt spørsmålet om de ønsket å anonymiseres i teksten i oppgaven. Det viste seg at ingen av informantene var opptatt av å bli anonymisert. Det kan forstås i sammenheng av at alle informantene i kraft av sin stilling, er vant med å måtte stå for sine meninger. Men jeg har likevel valgt å anonymisere samtlige informanter.

Kravet om konfidensialitet har blitt opprettholdt ved at dataen som er samlet inn gjennom intervjuene har blitt oppbevart i en personlig database på en av universitetets PCer. På hver PC finnes det en personlig database som er beskyttet av brukernavn og et personlig passord. Dermed var det ingen andre som hadde tilgang til dataen. I tillegg har diverse lister med navn

over informantene også blitt anonymisert. Hvert navn har blitt erstattet med et pseudonym. All informasjon som er innsamlet i prosjektperioden er også planlagt å slettes etter prosjektslutt. Prosjektet vil mest sannsynlig være ferdig og avsluttet i slutten av juni måned 2016. Da vil dataen slettes manuelt, og kontoen hvor brukernavn og passord har blitt brukt for å håndtere dataen vil også bli slettet.

4.9. Metodiske betraktninger

I forskningsprosjektet er det gjennomført to datainnsamlingsmetoder. De følgende metodene er; semi-strukturerte intervju og dokumentanalyse. Det vil nå bli gjennomgått ulike metodiske betraktninger med hver og en av disse metodene. Betraktninger forstås som hensyn, utfordringer og begrensninger i forhold til kvaliteten av dataen metoden samler inn.

Først ut er intervjuet. I følge Longhurst (2010) går semi-strukturerte intervju ut på at en forsker fungerer som intervjuer og forsøker å få frem informantenes meninger og svar gjennom å stille spørsmål. I intervjusituasjonen er det derfor svært viktig å prøve å skape en god tone mellom meg selv og informantene, slik at informantene føler seg trygge nok til å dele sine meninger og forståelse av fenomenet med den som intervjuer (Hay, 2010). I intervjusituasjonen vil det derimot oppstå problemer hvis forsker påvirker dataen som skapes i intervjusituasjonen (Grønmo, 2004). I forsøket på å minimere min egen påvirkning av dataene, ble intervjuene tatt opp med en opptaker. Ved å bruke båndopptaker gir det muligheten til å i etterkant av intervjuet spille av intervjuet på nytt om og om igjen. Det gir også muligheten for å gjennomgå dataene ordrett, slik informanten selv valgte å formulere seg i intervjuet.

Spørsmålene som ble stilt i intervjuene var åpne spørsmål som tillot informanten å selv velge hvordan han/hun ville ordlegge seg og hva som ble lagt vekt på. Hvis intervjuguidene eventuelt skulle ha inneholdt veiledende spørsmål, ville veileder mest sannsynlig ha sagt ifra og bedt meg endre de spørsmålene. Andre hensyn i forhold til intervjuet kan ses i sammenheng med utvalget av informantene som ble intervjuet. Som nevnt tidligere har det ikke vært like lett å finne frem til aktører som deltok i programmet i Bergen kommune. For å sikre at ingen viktige personer ble utelatt fra studiet, har det vært viktig å se gjennom dokumentene om programmet fra statlig og kommunalt nivå. Og gjennom snøball- utvelgelses metoden, være åpen for å intervju personer som jeg ikke hadde sett meg ut i utgangspunktet.

Til tross for begrenset med tid og penger, har jeg likevel klart å få til 14 intervju. Målet var å få til så mange som mulig for å få innsikt i programmet fra de ulike perspektivene til aktørene som var med i programmet, og dermed også øke kvaliteten av dataen i studiet. Men metodiske

betraktninger gjelder ikke bare i intervju, det gjelder også dokumentanalyse som metode. I dokumentanalysen er det derfor også tatt metodiske hensyn.

Det første som ble vurdert var hvilke type dokumenter som skulle velges ut. Grønmo (2004) understreker at kvaliteten av dataen fra dokumentene kan allerede bli relativt svak hvis man velger ut feil type dokumenter for analysen. Han skriver også at problemer kan oppstå hvis forsker mangler kontekstuell forståelse for de dokumentene som blir valgt ut. Derfor er de dokumentene som inngår i studiets dokumentanalyse en samling av de mest sentrale dokumentene som ble skrevet for staten og for Bergen kommune. Disse dokumentene var alle lett tilgjengelige under Framtidens byer fra regjeringen og Bergen kommunes nettsider. Grønmo. Jeg har også prøvd å se dokumentene som ble valgt ut i sammenheng med hvilken kontekst dokumentene ble skrevet i og hvem de ble skrevet av/for (e.g. staten, kommune, privat aktør).

4.10. Datakvalitet

I et kvalitativ forskningsprosjekt er det svært viktig at dataen er av høy kvalitet. Hvis dataen er av lav kvalitet kan det ifølge Brink (1993. s. 35) føre til at andre forskere ikke aksepterer funnene dine som troverdige eller pålitelige. I dette studiet er kvaliteten av dataen som er samlet inn målt ut i fra kriteriene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet (Lilledahl og Hegnes, 2000). I fortsettelsen av kapittelet, skal jeg gjennomgå hva som har blitt gjort for å sikre høyest mulig grad av kvalitet av studiets data og vurdere dataens kvalitet. Til slutt tar jeg for meg om funnene i oppgaven har evnen til å kunne gjelde andre populasjoner eller situasjoner, rettere sagt om de kan generaliseres (Busch, 2013). Også kalt for overførbarhet (Lilledahl og Hegnes, 2000).

4.10.1. Troverdighet

Hvis dataen som er samlet inn har høy troverdighet, betyr det at hvis en annen forsker gjennomfører nøyaktig samme forskningsopplegg, vil han få de samme resultatene (Grønmo, 2004). For å sikre høyest mulig grad av troverdighet i oppgavens data er det gjennomført tre grep som er inspirert av Silverman (2014):

Nummer én: alle valgene som er tatt gjennom hele forskningsopplegget er gjengitt i dette kapittelet. Alt i fra valg av forskningsdesign, valg av metode, valg av informanter og valg av analyse-metode i analyseringen av dataen. Det er også lagt til et eksemplar av en av intervjuguidene som ble brukt i studiet (se vedlegg 3). Ved å gjengi valgene som er tatt gjennom

ulike faser av studiet, gir det en mulighet for at andre kan gjennomføre samme forskningsopplegget

Nummer to: lagt ved en fullstendig litteraturliste som inneholder hvilke referanser som er tatt i bruk i studiet. Ved å legge ved studiets referanser gjør en det mulig for andre å ta i bruk de samme referansene i sitt forskningsopplegg.

Nummer tre: eget kapittel som beskriver oppgavens teoretiske tilnærming. Som gir en nøyaktig innføring i hvilke deler av teorien jeg har valgt å fokusere på, og hvordan teorien har blitt brukt i oppgaven.

På grunnlag av det jeg nettopp har presentert, anser jeg studiets data til å ha høy grad av troverdighet.

En faktor som derimot kan påvirke studiets troverdighet negativt, er fenomenet som det har blitt forsket på er et tidsbegrenset program. Det vil si at programmet har vært begrenset til perioden mellom 2008 fram til 2014. Det som ofte kan skje når program avsluttes og blir foreldet, er at meninger og forståelse av fenomenet endres seg etter hvert som tiden går. Noe som kan gjøre at informantene ser programmet annerledes, enn hva de gjort når programmet fortsatt var i gang, eller nylig avsluttet.

En annen faktor som kan påvirke troverdigheten til prosjektet negativt, er at det er blitt brukt flere enn en metode. Det vil si når en bruker mer enn en metode i innsamlingen av data, gjør en det vanskeligere for andre å gjennomføre det samme forskningsopplegg (Brink, 1993). Men jeg velger likevel å tro at troverdigheten i dette studiet ikke har blitt påvirket negativt på bakgrunn av at metodene som har blitt gjennomført er «relativt» lett å kopiere for andre som ønsker å gjennomføre samme forskningsopplegg.

4.10.2. Bekreftbarhet

I følge Brink (1993) har et studie høy bekreftbarhet hvis dataen klarer å vise hva som faktisk eksisterer. Data som samles inn i et kvalitativ studie kan nemlig bli påvirket av faktorer som f.eks. forskeren som gjennomfører studiet. Enten ved å ødelegge den gode stemningen i intervjusituasjonen, eller hvis intervjuer mangler grunnleggende intervju-ferdigheter (Silverman, 2014).

Dataen som er brukt i dette studiet, består mesteparten av data som er hentet inn gjennom intervju. I følge Silverman (2014) er det en ting som er viktig å tenke på når en bruker

intervjudata, og det er at intervjudata ikke nødvendigvis trenger å vise til sannheten. Brink (1993) forklarer at i enkelte tilfeller kan for eksempel informanten velge å fremstille sannheten som bedre eller verre enn hva den faktisk er. Halvorsen (2008) forklarer at hvis dataen fra flere metoder bekrefter det samme, styrker man studiens bekræftbarhet. Derfor har funnene jeg har kommet frem til gjennom dokumentanalysen vært med på å bekrefte/avkrefte det som har kommet inn av data gjennom intervjuene.

Mens for å unngå «usanne svar» ble det avklart på forhånd av intervjuet hva intervjuet skulle handle om. I tillegg prøvde jeg å ha et bredt utvalg av informanter, slik at studiet ikke kun viser til den ene side av saken. Underveis i datainnsamlingen ble også utvalget systematisk tilpasset utviklingen av forskningsprosjektet for å skape et bredere datagrunnlag for å vurdere problemstillingene i oppgaven. Samlet vil jeg vurdere dataens bekræftbarhet som god.

4.10.3. Overførbarhet

Når en velger å gjennomføre et case-studie, er det i hovedsak ikke for å generalisere resultatet av studiet, men [...] å gi en intensiv beskrivelse av et sosialt system og å utvikle en helhetsforståelse (Halvorsen, 2008. s. 106).

I litteratur om case-studier fremstilles gjerne generalisering/overførbarhet nærmest som en motpol til gjennomføringen av et case-studiet (Andersen, 2013). Og enda vanligere sies det når studiet er et single-case, i motsetning til de som baserer seg på multiple-cases (Flyvberg, 2010). Ettersom denne oppgaven er et single-case studiet, er ikke generalisering av resultatet en forutsetning for at oppgaven har høy datakvalitet eller ikke. Målet med oppgaven er som sagt å si noe om hvordan et byutviklingsprogram som Framtidens byer kan løse opp i norske storbykommuners utfordringer med utviklingen av en bærekraftig transportsektor. På bakgrunn av at fenomenet som studeres ikke kan skilles fra konteksten, her ved Bergen kommune. Vil det gjøre det enda vanskeligere å kunne generalisere utfallet til å gjelde andre byer, som f.eks. Stavanger eller Trondheim. På bakgrunn av at det jeg forsker på er interessant å se i sammenheng av konteksten, og ikke som to separate ting.

Med utgangspunkt i oppgavens teoretiske rammeverk, kan utfallet likevel si noe generelt om selve fenomenet byutviklingsprogram gjennom et flernivå-perspektiv i norsk kontekst, basert på forskning av utvalgte enheter. Denne tilnærmingen til generalisering omtales som teoretisk generalisering (Grønmo, 2004). Det vil si at man kan gjøre beslutninger basert på forskningen om selve teorien i oppgaven, men det vil ikke være mulig generalisere resultatet av

byutviklingsprogrammet til å gjelde andre byer, da konteksten av fenomenet som studeres har en stor påvirkningskraft i forhold til resultat av programmet.

4.11. Dataproduksjon

«Siktepunktet for kvalitative analyser er å komme fram til helhetlig forståelse av spesifikke forhold eller å utvikle teorier og hypoteser om bestemte samfunnsmessige sammenhenger» (Grønmo, 2004. s. 245). Som første steg i analysearbeidet av intervjudataen, ble hvert av intervju-opptakene gjennomgått på opptakeren. Deretter ble intervjuet nedskrevet ordrett (transkribert) på PC. Ved å transkribere ordrett hva som blir sagt i intervjuet bruker man mye tid (Hay, 2010). Men samtidig sikrer det kvaliteten av datamaterialet. Intervjuene ble transkribert etter hvert som de ble gjennomført. Underveis i transkriberingen ble også ulike interessante funn også notert.

Videre i arbeidet med dataproduksjon ble hvert av intervju gjennomgått opptil flere ganger. Ved å lese gjennom intervjuene om igjen, hjalp det meg med å bli kjent med de innsamlede dataene, og hva de forskjellige intervjuene inneholdt. På bakgrunn av at jeg på denne måte ble veldig god «kjent» med dataen, vil jeg tro har hjulpet med i gjennomføringen av analysekapittelet i oppgaven.

Neste steg i analysearbeidet var å gjennomføre en form for koding av den innsamlede dataen. Koding betyr ifølge Grønmo (2004) å plassere den innsamlede dataen inn i ulike koder og slik at man får en bedre oversikt over dataen som er samlet inn. «Koding av materialet er en viktig framgangsmåte for å skape oversikt gjennom forenkling og sammenfatning av tekstens innhold» (Grønmo, 2004. s. 246). Det er i denne fasen av analysearbeidet ifølge Aase og Fossåskaret (2014) at forsker produserer data.

Kodene som ble brukt i arrangeringen av datamaterialet ble utviklet med bakgrunn i problemstillingene og teorien i studiet. Analysen startet med å lese gjennom dokumentene hver for seg. Etter hvert ble problemstillingene i prosjektet brukt som en mal i gjennomgangen av dokumentene til å luke ut informasjon som var av interesse for studiet. Underveis i koding av, ble det også nyttig å sammenligne hva de ulike dokumentene skrev i forhold til grunnleggende egenskaper som målsettinger, organisering og resultatet av programmet med hverandre. Denne type koding av kalles for åpen koding. I åpen koding av datamaterialet, tillates forskeren å være åpen for gjenkjenne andre interessante elementer i dataen som kan være uforutsette, men som likevel er interessante (Grønmo, 2004).

Oppsummert er jeg fornøyd med de metodiske valgene jeg har tatt i studiet. Intervjuene har fungert bra til å samle inn den informasjonen jeg har trengt, mens dokumentanalysen har underbygd mange av funnene fra intervjudataen, samtidig som dokumentene har belyst også andre interessante sider av programmet. Hadde jeg fått muligheten på nytt, ville jeg ha prøvd å intervjuet enda flere lokale aktører som var tilknyttet Framtidens byer i Bergen kommune. Det ville også ha vært interessant å presentert funnene mine for de aktørene som arbeidet med programmet i Bergen, for å få deres synspunkter og tilbakemeldinger på de funnene jeg har kommet frem til i studiet. Noe som også ville ha økt datakvaliteten (Hay, 2010).

5. Framtidens byers organisering gjennom et flernivå-perspektiv

I dette analysekapittelet skal jeg ut i fra dataen som er hentet inn gjennom studiets 14 intervjuer og dokumentanalyse, presentere hvordan Framtidens byer i et flernivå-perspektiv faktisk har blitt organisert. Jeg skal først analysere hvordan programmet settes i gang nasjonalt, dvs. overordnet som program. For så å analysere hvordan programmet har blitt implementert lokalt i Bergen kommune. Gjennom presentasjonen ønsker jeg å skape en forståelse forholdet mellom det statlige og det lokale myndighetsnivået i Norge, og hvordan et samarbeid og eventuelt samspill mellom myndighetene og andre private aktører og organisasjoner faktisk utspiller seg. En gjennomgang av Framtidens byer organisering vil også gi innsikt i forhold til hvordan programmet forsøker å samordne aktører som har planlegging og transport som ansvars- og interessefelt, for å kunne løse klimaproblemet. Jeg starter med å beskrive programmet nasjonalt.

5.1. Organiseringen av programmet på nasjonal skala

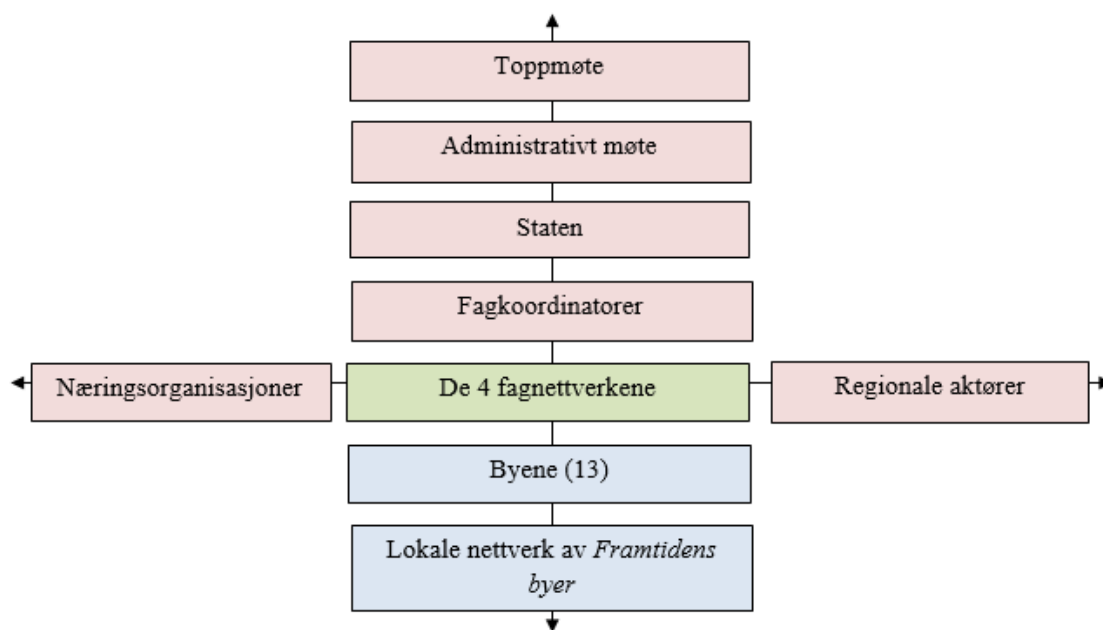
Framtidens byer ble satt i gang på et initiativ fra staten tilbake i 2008 (jf. kap. 3.5). Programmet kom som en konsekvens av at det var blitt foreslått å lage et byutviklingsprogram i form av et samarbeidsprogram som skulle ta for seg klima. Derfor ønsket staten her ved Kommunal- og miljøverndepartementet (den gang Miljøverndepartementet) å invitere med seg 13 utvalgte kommuner, tre andre departement (Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Klima- og miljødepartementet), Kommunes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon (KS) og representanter fra næringslivet.

En av de statlige informantene som var en del av programledelsen forteller at staten tilbake i 2008 sendte ut invitasjonsbrev til de utvalgte kommunene. Oppgaven til byene, ble da å sende søknader tilbake som fortalte litt om satsningsområdene deres og hva de ønsket å oppnå med deltakelsen sin. For å nå frem til næringslivet ble det sendt ut en elektronisk brosjyre, hvor det stod en rekke argumenter for hvorfor det var viktig for næringslivets del å ta gode miljøvalg og vise til hvordan det å ta gode miljøvalg også kan være lønnsomt. I tillegg til hvorfor det er viktig for næringslivet å ta samfunnsansvar.

Etter at kommunene hadde sendt inn søknadene sine og fått dem godkjent, ble det i 2008 inngått to intensjonsavtaler. Den ene intensjonsavtalen var mellom staten, KS og de 13 byene. Mens i 2009 (da de tre største næringsorganisasjonen ble med) ble det også inngått en intensjonsavtale mellom staten, KS og næringslivet. Slike avtaler er ifølge Amdam og Veggeland (2011) et av kjennetegnene med flernivåstyring i det moderne samfunn og forstås som hard regulering (jf.kap.3.5- tabell 2). Dermed har ledelsen av programmet i tillegg til en myk form for regulering

(program) forsøkt å rettslig binde aktørene til å nå de målsettingene som var satt for programmet.

Programmets øverste ledelse består som allerede nevnt av staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men det har også vært andre departementer som hatt ansvar i programmet. Disse er Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet og Olje- og energidepartementet. Hele programmet er formet som en stor nettverksorganisasjon som hovedsakelig organiseres gjennom to hovedmøter; et toppmøte og et administrativt møte. Gjennom det årlige toppmøte organiseres og styres programmet gjennom et samarbeid mellom departementene, den øverste ledelsen i byene (ordførere/byrådsledere), den politiske ledelsen i KS (kommunens arbeidsgiver-, interesse og medlemsorganisasjon), statsråder og næringsorganisasjonene (jf.kap.3.4). Møtet ble tidligere ledet av Miljø- og utviklingsministeren, men etter at programmet i 2009 ble overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble også administrasjonen og ledelsen overført til Kommunal- og moderniseringsministeren (Regjeringen, 2009). Programmet ledes også gjennom et administrativt møte som tar for seg ansvaret med å koordinere arbeidet i programmet. Her møtes blant annet byenes hovedkontakter, KS, de administrativt ansvarlige fra de fire departementene og næringsorganisasjonene (Rambøll, 2011). I figur 5 under kan programmets organisering ses i helhet.

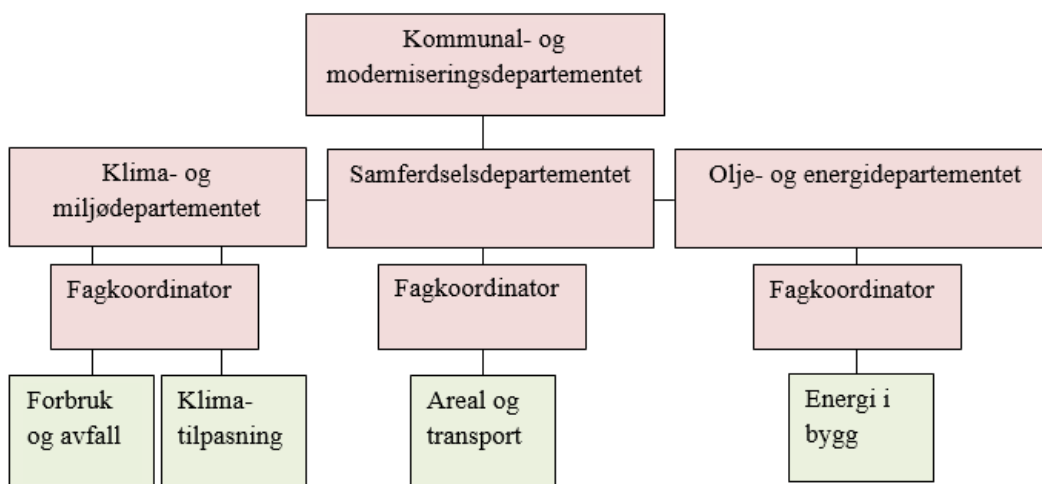


Figur 4: Organiseringen av Framtidens byer i sin helhet (fra nasjonal og ned til lokal skala). Figuren er inspirert av Rambøll (2014. s. 7).

Når det kommer til hvordan programmet har blitt organisert videre kan en informant fra programmets ledelse fortelle at programmet har vært organisert gjennom *fire* forskjellige fagnettverk (jf.kap.3.4). Disse nettverkene eksisterte ikke fra tidligere av, men ble opprettet på bakgrunn av programmet. Med utgangspunkt i programmets fire temaområder, *areal og transport, energi i bygg, forbruk og avfall* og *klimatilpasning*, har det derfor vært opprettet ett nettverk for hvert av disse satsningsområdene. En statlig informant fra programledelsen forteller følgende om ansvarsfordelingen tilknyttet fagnettverkene:

[...] Vi delte inn i temaområder (areal og transport, stasjonær energi i bygg, forbruksmønster og avfall og klimatilpasning) og hadde en ansvarlig for hvert område her i planavdelingen, eller Miljøverndepartementet som vi tilhørte da. Og så kom Samferdselsdepartementet inn som ansvarlig for areal- og transportdelen. Også kom det som het Kommunal- og regionaldepartementet og Olje- og energidepartementet inn som ansvarlig for energi i bygg [...] (statlig informant 2).

Som informanten her beskriver har hvert nettverk vært under ledelsen av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og under ledelsen av ett statlig departement hver. En annen statlig informant forteller at staten også valgte å tilsette såkalte «fagkoordinator» (privat aktør) for hvert av nettverkene. Det har vært en for areal og transport og en for energi i bygg osv. To av de statlige informantene som blir intervjuet løfter også frem fagkoordinatorene som en viktig faktor for nettverkene, og som fornuftig grep i forhold til hvordan programmet ble rigget til. I figuren under kan vi ansvarsfordelingen for de nasjonale nettverkene.



Figur 5: Ansvarsfordeling i Framtidens byers på nasjonal skala. Figuren er selvkomponert.

I programperioden var det også meningen at de 13 byene som deltok i programmet også skulle opprette lokale versjoner av Framtidens byer. Men programmet sier derimot ingenting om hvordan det var meningen at kommunene skulle opprette lignende lokale versjoner av de nasjonale nettverkene. Derfor blir veldig interessant å analysere hvordan Bergen kommune har valgt å gjøre det.

5.2. Organisering av programmet på lokal skala, i Bergen kommune

Ved å presentere hvordan programmet har blitt iverksatt i en av byene som deltok i programmet, ønsker jeg å skape en bedre innsikt i programmet. Som vil være med på å berike forståelse av hvordan et byutviklingsprogram gjennom et flernivå-perspektiv kan tilrettelegge for bedre «problemløsning» av komplekse problemer, som f.eks. bærekraftig transportplanlegging. På bakgrunn av at forståelsen av programmet lokalt tar utgangspunkt i Bergen kommune som case, vil det først bli gjennomgått litt om kommunens overordnede målsettinger for programmet og motivasjon bak kommunens deltagelse.

Bergens kommunes langsiktige målsetting er å bli en klimanøytral by. Kommunes overordnede målsettinger for Framtidens byer (som også var grunnlaget for søknaden de sendt inn til programmets sentrale ledelse) har tatt utgangspunkt i kommuneplanenes arealdel 2006-2017. (Mens målsettingene for hvert av de fire satsningsområdene lokalt har tatt utgangspunkt i nasjonale målsettinger). De overordnede målsettingene Bergen kommune hadde for sin deltakelsen har vært at deltakelsen skulle virke positivt på følgende målsettinger:

- Kommunen skal ha gode levekår for alle byens innbyggerne, innenfor rammen av en miljøvennlig utvikling.
- Bergen skal være en by der miljøpolitiske hensyn er et overordnet prinsipp i all virksomhet og planlegging. Det skal legges vekt på helsefremmende byutvikling ved å tilrettelegge for fysisk aktivitet for byens innbyggere.
- Bergen skal ha gode og trygge nærmiljø for alle byens innbyggere. Bergen skal gi innbyggerne kulturell tilhørighet og identitet, og sikre nærhet og tilgjengelighet til kultur- og naturopplevelser.
- Det regionale samarbeidet skal styrkes med hovedvekt på næringsutvikling transportløsninger og boligbygging. Bergen skal ha boliger til alle som ønsker å bosette seg i Bergen. Universell utforming skal være et prinsipp for utforming av bygninger, utendørsanlegg og transportløsninger. For alle innbyggerne i byen skal omgivelsene utformes slik at alle skal kunne fungere mest mulig på en likestilt måte, i byutviklingen

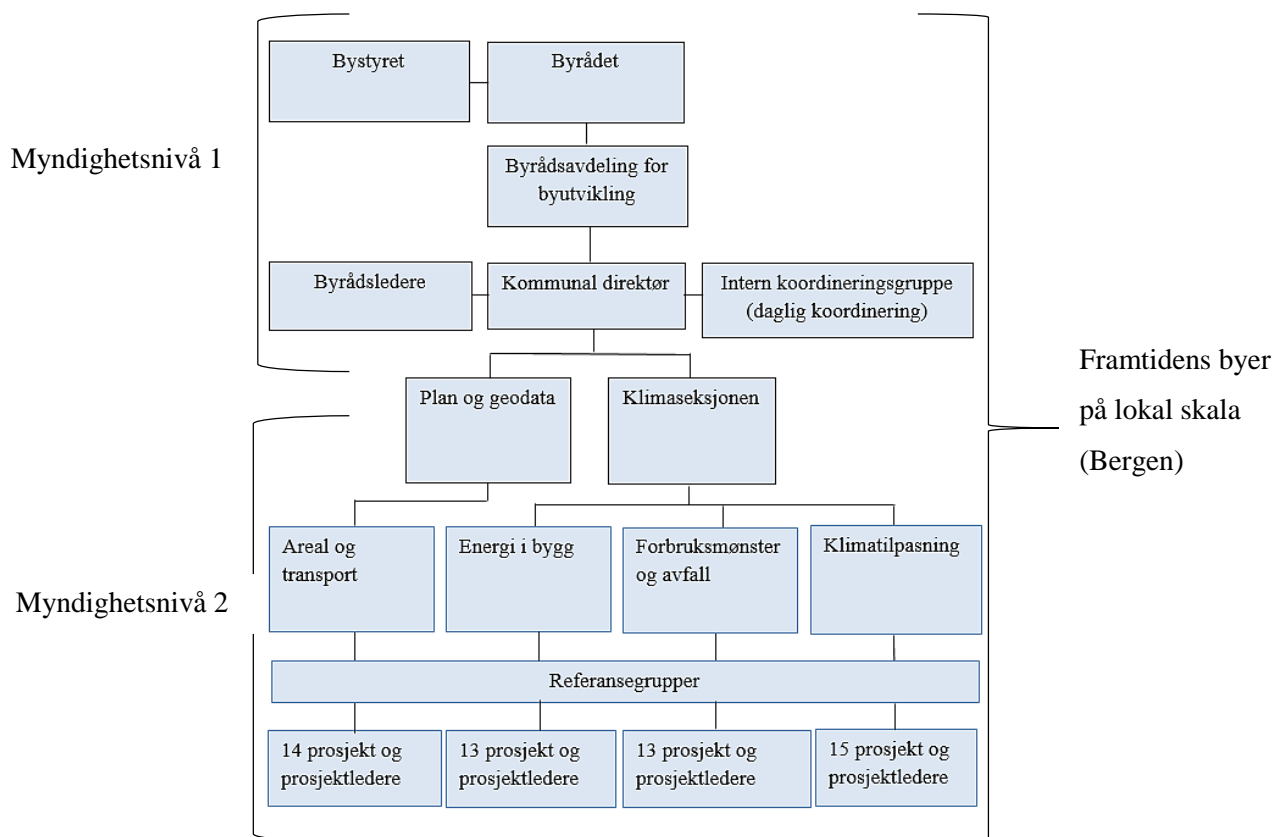
skal det tas sterke hensyn til estetikk og byens egenart, samt risiko og sårbarhet. De grønne områdene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv.

- Bergen skal ha et miljøvennlig, trafikkikkert og effektivt transportsystem med atskilt infrastruktur for kollektivtransport og vegtransport. Klimahensyn skal stå sentralt i arbeidet med utvikling av transportsystemet i Bergen (Bergen kommune, 2008. s. 2)

Gjennom intervjuene med de kommunale aktørene som var tilknyttet programmet, virker det som at kommunen allerede var godt i gang med det Framtidens byer etterspurte. Derfor må programmet lokalt og motivasjonen til Bergen kommune ses i lys av at kommunen allerede var i gang med å prøve å gjøre Bergens byutvikling mer klima- og miljøvennlig. Med utgangspunkt i hva de kommunale informantene forteller gjennom intervjuene, virker det som at motivasjon til kommunen for å være med i programmet, begrunnes i muligheten til bruke Framtidens byer som et paraply-begrep over allerede vedtatte prosjekter for de fire satsningsområdene (areal og transport, energi i bygg, forbruk og avfall, klimatilpasning). Flere av de kommunale informantene forteller at Framtidens byer som «logo» har ført til mer oppmerksomhet rundt de ulike prosjektene. I tillegg har kommunen ønsket å være med fordi de så en mulighet til å få en arena og et mulighetsrom for kommunikasjon mellom seg og statlige departement og statsråder. Jeg skal nå se videre på selve organiseringen av programmet i Bergen.

I Bergen kan en av de kommunale informantene fortelle at Framtidens byer som program har blitt håndtert innenfor kommunens eksisterende organisasjon. Det vil si at det er kommunen som har hatt hovedansvaret for programmet lokalt. Programmet har vært under ledelsen av Byrådet med byrådslederen som hovedansvarlig. En annen informant fra kommunen kan fortelle at kommunen har valgt å styrke sekretariatet og byrådsavdelingen i perioden, slik at de har hatt en bedre mulighet til å jobbe sammen med planavdelingen. Som har gjort at de har kunnet ha et bedre samspill på tvers av de kommunale etatene (jf. kap.2.2).

I figur 4 på neste side, kan man se hvordan programmet er implementert i Bergen kommunes eksisterende struktur og organisering. Som vi kan se er det de kommunale etatene Plan- og geodata og Klimaseksjonen som har fått hovedansvaret for programmets fire satsningsområdene lokalt (areal og transport, stasjonær energi i bygg, forbruksmønster og avfall og klimatilpasning).



Figur 6: Organiseringen av Framtidens byer i Bergen kommune. Figuren er inspirert av en figur hentet fra Bergen kommune (2009a. s. 60).

Figuren viser at Plan- og geodata hatt ansvaret for areal og transport, som er 1/4 satsningsområder. Mens Klimaseksjonen har hatt ansvaret for 3/4 (stasjonær energi, forbruksmønster og avfall og klimatilpasning). En kommunal informant kan også fortelle at Klimaseksjonen økte veldig i antall personer under programmet. Sammenlignet med Klimaseksjonen, forteller en av de kommunale informantene som arbeidet med areal og transport, at deltakelsen ikke førte til organisatoriske endringer hos dem. Men på tross av de (areal og transport) ikke har fått tildelt mer ressurser, har de likevel valgt å forsterke satsningen og samarbeidet internt på det som har med klimagassutslipp, og det som har med å redusere utslippene å gjøre. I tillegg har hvert satsningsområdet vært tilknyttet en referansegruppe. En kommunal aktør påpeker at det også på kommune-nivå har vært tilsatt en fagkoordinator for hvert av satsningsområdene. I tillegg har hvert satsningsområde hatt en fagansvarlig. En kommunal informant forteller følgende om hva innføringen av programmet i kommunens eksisterende organisasjon, førte med seg:

Når vi fikk disse initiativene så vi en mulighet til å re-organisere oss selv mer systematisk innenfor de fire hovedtemaene (areal og transport, forbruk og avfall, energi

i bygg, klimatilpasning). Da ble det viktig å se hva vi hadde og hva vi kunne tenke oss å gjøre. Det vil si at vi fikk lagt arbeidet vårt ved siden av hverandre for å se om vi hadde en rød tråd i arbeidet (kommunal informant 13).

Videre forteller informanten at implementeringen av Framtidens byer i kommunens organisasjon førte til at kommunen fikk et «puff» i forhold til det å reorganisere tenkningen også innenfor hvert av de fire satsningsområdene.

Når det kommer til hva byene skulle ta for seg av oppgaver for å redusere utslippene sine, forteller en av de statlige informantene fra programmets ledelse, at Miljøverndepartementet i første omgang laget et utkast til avtaler og oppgaver, hvor planforslaget ble sendt ut til de andre partene som de ønsket å ha med i programmet. Videre forteller en annen statlig informant at de gav midler til byene og ba dem selv om å utarbeide sine egne handlingsprogram for Framtidens byer. Dermed har ansvaret delvis blitt gitt over til byene (lokal skala) (jf.kap.3.3). Det tyder dermed på at staten innser at kommunene har nyttig kunnskap og innsikt i forhold til hvilke tiltak som bør gjennomføres, hvis byene skal klare å bli mer bærekraftige.

Oppgavene som kommunene ønsket å gjennomføre i programperioden, kunne ifølge informantene ta utgangspunkt i kommunenes eksisterende handlingsprogrammer. En statlig informant forteller at noen av byene i tillegg til å videreføre allerede vedtatte prosjekter, også valgte å «spisse» de eksisterende handlingsprogrammene. Kommunene har dermed hatt muligheten til å velge mellom å videreføre prosjekter som de allerede hadde vedtatt i kommunens handlingsprogram, inn i handlingsprogrammet for Framtidens byer. Og eventuelt velge å spisse dem enda mer mot Framtidens byers målsetting. I forhold til hva de 13 kommunenes handlingsprogrammer for programmet inneholdt, forteller en statlig informant følgende:

Det kunne være handlingsprogram som kunne være konkrete på hva byene skal gjøre som deltaker i Framtidens byer. Til planer som var mer som en klima- og energi handlingsplan, eller en første generasjons klimaplan (statlig informant 1).

Samme informant forteller videre at det var meningen at det ikke skulle ligge noen føringer fra statens siden for hva byene skulle prioriterer i programmet, og hvordan de skulle jobbe med prosjektene sine. Videre forteller informanten at handlingsprogrammene som byene har arbeidet ut ifra derfor har vært nokså ulike og varierende.

For Bergen kommunes del, ble det i programperioden satt i gang en rekke prosjekter under de fire satsningsområdene (f.eks. 14 prosjekter under areal og transport). Når det gjelder hvilke prosjekter de ulike satsningsområdene i Bergen kommune har gjennomført, forteller en kommunal informant at de valgte prosjekter ut ifra handlingsplanen som allerede var vedtatt for kommunen. Informanten forteller:

Det som vi gjorde var å ta utgangspunkt i de planen som var lagt for Bergen de neste 5 årene, og så puttet vi alle de planene inn i søknaden. Vi tenkte at hvis vi skulle jobbe med Framtidens byer i Bergen, så var det viktig å sette i gang planene som allerede var vedtatt. Vi kunne ikke lage en helt ny plan.

Videre forteller informanten:

Så vi bygget på kommuneplanens arealdel og det som var av vedtak. Så alt som er omhandlet i den (Framtidens byers handlingsprogram) var allerede vedtatt [...] og vi har egentlig tenkt at det var ganske klokt for akkurat det grepet [...] fordi det betyr at vi har fått gjennomført veldig mye av de som stod i Klima- og energihandlingsplanen som også var ny da (kommunal informant 4).

Bergen kommune har dermed valgt å gjøre slik programmet i utgangspunktet var ment til å fungere. Nemlig ved å videreføre kommunens eksisterende handlingsprogram inn i handlingsprogrammet for Framtidens byer. I en rapport av Framtidens byer Bergen-status handlingsprogram fra september 2013, står det likevel at Bergen kommune også har slitt med å få godkjent noen av prosjektene som de har valgt å videreføre under satsningsområdet energi i bygg. Årsaken, har vært at noen av disse prosjektene har ønsket å bygge bygg som i utgangspunktet skulle lokaliseres utenfor sentrum og kollektivaksene (Bergen kommune, 2013). Dermed har programledelsen likevel ikke godtatt alle av kommunens eksisterende planer. Et eksempel på ett av prosjektene som har blitt videreført er 'Bybanen' med tilhørende knutepunkts-fortetting. Som har vært et prosjekt under Bergensprogrammet.

Foruten om kommunens handlingsprogram var det også enighet om at aktørene i programmet måtte samarbeide om felles prioriterte tiltak. Videre var planen at byene etter hvert år som gikk, skulle rapportere inn til programmets sentrale ledelse, om hvordan arbeidet med prosjektene hadde gått det året. Det var på den måten at byene fikk tildelt penger gjennom programdeltagelsen (jf.kap.3.5).

På den måten har kommunene fått utbetalt kapital i form av 1 million kroner i året. I Bergen er det de kommunale koordinatorene som har hatt ansvaret for å rapportere inn til programmets sentralstyre (og hatt ansvaret for de fire nettverkene). Informanten som har hatt ansvaret for arbeidet, legger også til at det utenom den sentrale rapporteringen har det vært en form for lokal rapportering gjennom et felles møtes ca. en gang i måneden. På møtet ble gjort opp status for arbeidet og planen kommunen hadde for de fire satsningsområdene. Når det gjelder den årlige rapporteringen til sentralt hold, forteller derimot en av de kommunale informantene at det ikke gikk helt som planlagt:

Det var meningen at vi skulle rullere handlingsprogrammet fra Framtidens byer en gang i året. Men det klarte vi ikke helt hvert år. Men vi hadde noen rapporter. Vi hadde en i 2011, en i 2012 og en i 2013 (kommunal informant 5).

Rapportene har kommet ut som Framtidens byer Bergen- status handlingsprogram (årstall). Disse handlingsprogrammene har også vært en del av studiets dokumentanalyse. Etter en gjennomgang av dokumentene viser det seg at selv om Bergen kommune ikke har klart å oppfylle kravet om en 'årlig rapportering', har de likevel blitt tildelt pengestøtte. I en av rapportene fra 2013, står det Miljøverndepartementet i 2009 (et år der Bergen ikke rapporterte) har fått bevilget 900.000 kroner i støtte til arbeide i kommunen. Også i 2010 (som var et år Bergen kommune ikke rapporterte) har kommunen fått bevilget 1,1 millioner kroner fra staten. Når det gjelder hva pengene i Bergen kommune har gått til, meddeler en kommunal informant følgende om pengefordelingen og pengebruken:

Den millionen ble sendt til Bergen kommune ved byrådsavdelingen for byutvikling. Så den har vært brukt mest av klimaseksjonen med dette med re-design. Noe har blitt sluset videre som tilskudd til Bærekraftig liv på Landås. Og min etat (Plan- og geodata) har fått dekket reiseutgifter, altså til deltakelse på seminarer også møter. osv. Men vi har ikke hatt noe av de som prosjektmidler eller lønnsmidler (kommunal informant 8).

Pengefordelingen kan dermed forstås som ganske variert. Prosjektet re-design som nevnes i sitatet, har vært et prosjekt under satsningsområdene forbruk og avfall. Prosjektet har vært i form av et valgfag i kommunens ungdomsskoler i 8 klasse og vært et av forsøkene fra kommunen til å motivere og inspirere befolkningen i kommunen. Bergen kommune samarbeidet med BIR (Bergensområdets Interkommunale Renovasjonsselskap) om en konkurranse for ungdom mellom 12-16 år, hvor de kunne vinne pengepremier under temaet *Lag noe nytt ut av noe som ellers ville gått i bosset* (Bergen kommune, 2013). Det nevnes også

i sitatet at noe av pengene har gått til prosjektet Bærekraftig liv på Landås. Men disse midlene har ikke inngått i potten på 1 million. Dette har vært 200.000,- øremerkede prosjektmidler.

5.3. Bergen kommunes lokale nettverk i Framtidens byer

Også lokalt har programmet blitt iverksatt gjennom nettverk (jf.kap.3.4). Når det gjelder de fire fagnettverkene lokalt, har 3 av 4 satsningsområder som allerede nevnt vært under ledelsen av Klimaseksjonen i Bergen. Deriblant energi i bygg, forbruksmønster og avfall og klimatilpasning. Mens Plan- og geodata har hatt ansvaret for areal og transport.

Tabell 4: En totaloversikt over de møteplassene som ble opprettet/videreført for de fire satsningsområdene (areal og transport, energi i bygg, forbruk og avfall og klimatilpasning) under Bergens deltakelse i Framtidens byer. Tabellen er selvkomponert.

Satsningsområdet:	Areal og transport	Energi i bygg	Forbruk og avfall	Klimatilpasning
Møte/samtale-fora	‘Bergensprogrammet’	‘Frokostmøter’ ‘Klimaforum’ ‘Fagforum byutvikling’	x	‘Klimapartnere’ ‘Klimaråd-Hordaland’ ‘Klimanettverk-Hordaland’

Forklaring: x= ingen møte/samtalefora

Over kan man se inndelingen av de fire satsningsområdene og hvilke møtefora som har vært tilknyttet hvert av de fire satsningsområdene i Bergen. I motsetning til de nasjonale møteplassene som ble opprettet, har møteplassene i Bergen, i hovedsak vært eksisterende møteplasser eller samtale-fora mellom kommunen og andre lokale aktører. Tabellen viser at det har vært møtefora for samtlige satsningsområder, foruten om forbruk og avfall.

Flest nettverk finner man under temaet ‘klimatilpasning’. Bakgrunnen for det store antallet møtefora på tema klimatilpasning i forhold til areal og transport, kan være at klimatilpasning er et relativt nytt politikkområde. Og at det derfor kreves flere møteplasser mellom de aktørene som har det som interessefelt. I tillegg vil jeg tro at det er et tema som flere som blir «berørt» av, enn av areal og transport.

Ut ifra hva informantene forteller er det *Frokostmøtene* som har vært den tydeligste møteplassen under Framtidens byer lokalt. Dette kan også forstås i sammenheng med at f.eks. møteplasser under Bergensprogrammet allerede var en etablert møteplass før programmet startet. Frokostmøtene holdt i Rådhuskantinen én gang i måneden. En av de kommunale informantene kan fortelle at møtene har blitt arrangert i et samarbeid mellom Bergen kommune, Hordaland Fylkeskommune, Fylkesmannen i Hordaland, Husbanken, Høgskolen i Bergen og Bergen arkitektthøgskole. Den kommunale aktøren forteller at hovedfokuset for møtene har vært for bygge-bransjen og stasjonær energi. Men det skal også sies at areal og transport har vært et av temaene på møtene. Et eksempel er frokostmøtet om 'elbil i næring og tjeneste'. Av deltakere på disse møtene har det vært alt i fra studenter til konsulenter, næringslivet og alle mulige aktører har vært velkomne. Det ser også ut til at kommunen har valgt å videreføre møtene også etter at programmet er slutt, men at de har valgt å endre navnet til 'Bærekraftig frokost'. Bergen kommune beskriver selv disse møtene som vellykkede og svært godt besøkt.

Under satsningsområdet klimatilpasning er det også tatt i bruk møtefora i programperioden. Et av nettverkene heter Klimaforum og er et samarbeid mellom Bergen kommune, Bergen Næringsråd, Bjerknes senteret og Bergensscenarioer 2020. Programmet har som mål å samle aktører fra næringslivet, myndigheter, organisasjoner og forskningsinstitusjoner (klimaforum). I praksis kan en av de ikke-kommunale informantene som deltok i møtene, fortelle at de har hatt en rekke møter i Klimaforum som har gått på å spre kunnskap om blant annet klimatilpasning, og til å vise frem muligheter både i forhold til energisparing og energieffektivisering. Møtene har også tatt opp tema som beredskap i forhold til klimatilpasning.

I tillegg har det blitt satt i gang andre møteplasser under satsningsområdet klimatilpasning som blant annet Byutviklingsakademiet, Klimanettverk-Hordaland og Klimarådet-Hordaland. Byutviklingsakademiet har vært et internt nettverk i kommunen, som har blitt ledet av Byrådsavdelingen for byutvikling, klima og miljø. Formålet har vært å skape faglig utvikling gjennom å dele informasjon om aktuelle og viktige byutviklingsprosjekter (Bergen kommune, 2013. s. 7). En kommunal informant beskriver følgende hva disse møtene tok for seg:

Det var en møteplass og konferanseopplegg, som vi hadde noen ganger i halvåret. Hvor det kunne være klimasjefen som fortalte om helheten i sitt arbeid. Det kunne være vann og avløp og lederen der som fortalte om de planene og utfordringene med overflatevannshåndtering (kommunal informant 13).

Informanten forteller også at det ble utviklet et samarbeid mellom by-gartneren, veg- seksjonen og byplanleggeren. Som førte til at oppgaver som regnvann, overvann, vannføring, vannledning og avløp ble sett i sammenheng av hverandre (jf.kap.2.2).

Over til satsningsområdet areal og transport som er studiets hovedfokus. Under satsningsområde lokalt ble det ikke opprettet nye nettverk eller forum. I stedet kan en av de kommunale informantene fortelle at de har valgt å ta i bruk en eksisterende møteplass som allerede var etablert mellom lokale aktører på temaet areal- og transport. I figuren kan vi se at denne møteplassen har vært Bergensprogrammet. Bergensprogrammet var som allerede nevnt satt i gang før Framtidens byer ble satt i gang i 2008. Samarbeidsprogrammet har eksistert siden 2002, og er et pågående samarbeid som Bergen kommune har med Hordaland Fylkeskommune og Staten vegvesen. Programmet omfatter kollektivtrafikktiltak, gang- og sykkelveger, miljøprosjekter, tiltak på gatenettet i sentrum, trafikksikkerhetstiltak og nye vegprosjekter.

Jeg har frem til nå analysert hvordan Framtidens byer som program har blitt organisert fra nasjonal til lokal skala, i Bergen kommune. Oppsummert om programmet utfoldelse kan følgende karakteristikk gjenkjennes:

- Framtidens byer er én stor nettverksorganisasjon.
- Programmet er en blanding av myk regulering (program) og hard regulering (intensjonsavtaler).
- Programmet forsøker få til en vertikal samordning ved overføring av oppgaver til kommunen (type 1 MLG) og horisontal samordning, dvs. samarbeid på tvers av offentlig og privat sektor, gjennom nasjonale og lokale nettverk (type 2 MLG).
- Byene fungerer som bindeledd mellom disse nettverkene.
- Nasjonalt opprettes nye nettverk for hvert satsningsområdet. Hvor formålet er å samle offentlige, private og andre organisasjoner sammen for å diskutere og forhandle.
- Kommunen viderefører hovedsakelig eksisterende nettverk under hvert satsningsområdet.

6. Aktørene tilknyttet areal og transportnettverket

6.1. I det nasjonale nettverket

Framtidens byer som program har ønsket at staten, kommuner, organisasjoner, næringslivet og befolkningen skal samarbeide for å bygge byer for fremtiden. Jeg skal nå ta for meg hvilke aktører som har vært tilknyttet de to areal- og transportnettverkene (det nasjonale og det lokale), hvilket ansvar de ulike aktørene har hatt, samt samspillet mellom aktørene i nettverket. Jeg starter med det nasjonale nettverket.

I praksis viser det seg at programmet har hatt deltakelse fra staten, fra næringslivet, fra organisasjoner, fra regionale myndigheter og fra byene (jf.kap.2.2). Befolkningen derimot har kun vært tilknyttet enkelte av de lokale nettverkene. Aktører fra staten har vært representert med et statlige departement i form av Samferdselsdepartementet. I praksis er det to stk. fra departementet som har hatt ansvaret, men de har ikke arbeidet med nettverket på fulltid. Utfra hva informantene fra departementet kan fortelle har oppgavene deres inn mot nettverket vært å legge «rammene» for hva som skulle gjøres i nettverket og hva som skulle gjøre på ulike samlingene (jf.kap.6.2). I tillegg har staten med Samferdselsdepartementet hatt ansvaret for å dele ut de årlige økonomiske tilskuddene på ca. 1 million i året til hver by som deltok (belønningsordningen). Foruten om det årlige beløpet på 1 mill. kroner i året, er dette i hovedsak de eneste økonomiske midlene som har vært tilknyttet programmet. Men Samferdselsdepartementet har derimot ikke vært alene om jobben å ha ansvaret for nettverket. De har som nevnt delt ansvaret med en fagkoordinator (jf.kap.5.1). Fagkoordinatoren for nettverket areal og transport har vært private aktører. Når det gjelder hvem som har vært fagkoordinatorer for fagnettverkene, forteller en informant at det har vært litt forskjellige

3 av dem var private konsulentfirmaer, men dette ble jo lyst ut. Mens den 4. som var på klimatilpasning, da var det direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som fikk den oppgave som fagdirektorat (statlig informant 2).

Spesifikt for dette nettverket kan en statlig informant fortelle at oppgavens om fagkoordinator har i løpet av perioden vært fordelt mellom Asplan Viak og Urbanet Analyse. Fagkoordinatorenes oppgaver har vært å ha ansvaret for den daglige driften av nettverket, og for å drive nettverket fremover. De har også hatt ansvaret med å arrangere samlinger og turer i forbindelsen med nettverket, samtidig som de har passet på at byene har opprettholdt engasjementet sitt utover i programperioden. Foruten om det organisatoriske arbeidet, har

Asplan Viak og Urbanet Analyse i tillegg kommet med faglige råd både til de statlige aktørene, men også til byene. Sist men ikke minst, har fagkoordinatorerne også hatt i oppgave å samle innspill fra byene og vider levere dem til det departementene. Et eksempel på et slikt «samlet innspill» for areal og transportnettverket, er innspillet som byene kom med til Nasjonal transportplan (NTP). Innspillet fra byene var ifølge Rambøll (2015) konkrete forslag til økt satsning på miljøvennlig transport, som har blitt inkludert utformingen av den nye Nasjonale transportplanen.

Fagkoordinatorerne fikk ifølge de statlige informantene et engasjement på 2-3 år av gangen. Etter at avtalen utgikk var det likevel mulighet for å forlenge kontrakten. Staten hadde også en avtale med firmaene som stod bak fagkoordinatorerne. Avtalen gikk ut på at firmaene skulle stille med en ny person til jobben, hvis en de som var i jobben forsvant eller ikke hadde muligheten til å gjøre jobben lengre. I programperioden har det vært opp til flere utskiftninger av disse fagkoordinatorerne for areal og transportnettverket. Noe en av informantene peker på har vært uheldig på grunn av at man ikke oppnår den ønskelige kontinuiteten i arbeidet. Fra Asplan Viak for eksempel har det vært hele 4 forskjellige som har hatt oppgaven som fagkoordinator. Mens en annen statlig informant peker på at det likevel ikke har ført til de store problemene, på grunn av at fagkoordinatorerne kommer fra et faglig tungt miljø, og erstatterne har derfor vært gode.

Mens byene som har vært tilknyttet det nasjonale fagnettverket har vært følgende:

- Oslo, Bærum, Drammen, Sarpsborg, Fredrikstad, Porsgrunn, Skien, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Trondheim, Tromsø og Bergen.

En av de statlige informantene forteller at planen i utgangspunktet var å invitere med seg de 13 største byene i Norge. Men som man ser kan enkelte av disse byene ikke kategoriseres som Norges største, men kan i stedet forstås som det som kalles for «tvillingbyer». En tvillingby er en by som henger veldig tett sammen med en annen naboby. Det blir derfor veldig naturlig for dem å samarbeide, og derfor har også mindre byer (kommuner) blitt tatt med i programmet.

Byenes rolle i nettverket har vært både som enkelt-aktør, og som en samlet-aktør. Samlet har byene kommet med forslag til f.eks. nasjonal politikk, som i Nasjonal transportplan (NTP). Noe som ikke har blitt gjennomført tidligere. Byene har også bidratt med lokal kunnskap om areal- og transport, og om sine lokale forhold og utfordringer i nettverket. I tillegg har de delt sine erfaringer fra kommunen om vellykkede gjennomførte prosjekter på temaet areal og transport

(jf.kap.2.2 og kap. 3.4). Bergen har f.eks. i nettverket pratet om og delt sine erfaringer om Bybanen. På samme måte som byene har delt kunnskap og informasjon i nettverket, har de også tatt meg seg kunnskap, idéer og erfaringer tilbake til kommunen.

I programmet påpekes også at det er nødvendig at staten og kommunene samarbeider med næringslivet for å klare å redusere klimagassutslippene. På hjemmesidene sine skriver regjeringen hvorfor det er avgjørende at også næringslivet deltar i Framtidens byer:

Et tettere samarbeid med næringslivet, vil gi partene økt forståelse for hverandre roller og inspirere til bedre og raskere resultater der næringslivet investerer i bærekraftige og innovative løsninger og myndighetene bidrar med langsiktige, gode ramme betingelser. Næringslivet ønsker å bidra vesentlig til å redusere klimagassutslippene og utvikle en grønnere økonomi og dermed styrke sin egen konkurransekraft (Regjeringen, 2009. s.1).

Noe en informant fra programmets sentrale ledelse også bekrefter.

Næringslivet er helt nødvendig å ha med i programmet og i klimaarbeidet. Både fordi de er en nødvendig faktor og fordi man ikke når de målene (som ble satt i Framtidens byer) uten at næringslivet er på lag (statlig informant 2).

I motsetning til de andre aktørene i programmet som skrev under på intensjonsavtalen i 2008, ble ikke næringslivet offisiell aktør før i 2009. En statlig informant kan fortelle at næringslivsdelen av programmet i tilknytning til de fire nasjonale nettverkene, har vært representert med Norges tre største næringsorganisasjoner: NHO (Næringslivets Hovedorganisasjon), Hovedorganisasjonen Virke og Finans Norge (Tidligere kalt Finansnærings Fellesorganisasjon). På bakgrunn av at næringslivet i programmet er representert med Norges tre største næringsorganisasjoner, kan man si at næringslivet ikke har vært representert direkte med private aktører, men er i stedet representert gjennom næringsorganisasjoner som har en masse private aktører under seg. Videre beskriver informanten at den type samarbeid, det vil si gjennom organisasjoner for å nå næringslivet, også kan by på utfordringer. Akkurat hvor det har vært utfordrende kan ses i jf.kap.6.3. Videre viser informanten likevel til at næringslivet i programmet har vært mer «fremoverlente» enn byene. Og at offentlige aktører derfor har mye å lære av nettopp private aktører.

Av regionale aktører som har vært med i nettverket har blant annet Statens vegvesens regionskontor og Veidirektoratet vært direkte tilknyttet fagnettverket areal og transport. Av

organisasjoner som har vært med i nettverket har det kun vært KS (Kommunens arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon).

6.2. Oppgaver i nettverket

Under kan man se konkrete eksempler på hva det nasjonale nettverket for areal og transport har arbeidet med i perioden. Utfra et teoretisk perspektiv kan oppgavene defineres som spesifikke (jf.kap.3.4).

Tabell 5: En samlet oversikt over de fagseminarene/nettverkssamlingene og studieturene, som ble gjennomført i tilknytning til det nasjonale nettverket for areal og transport. Tabellen er hentet fra (Regjeringen, 2015).

År	Møteform	Sted	Tema
2014	Studietur	Zürich, Basel, Freiburg	ATP
2014	Nettverkssamling	Tromsø	ATP
2013	Nettverkssamling	Fredrikstad	Byenes arbeid med ATP
2013	Nettverkssamling	Sandnes	Hva betyr NTP for byenes videre arbeid
2013	Nettverkssamling	Kristiansand	Tilrettelegging for sykkel og arealplanlegging
2012	Fagseminar	Porsgrunn	Transportanalyser i byområdene
2012	Nettverkssamling	Bærum	Konseptutredninger i by og bypakker
2010	Nettverkssamling	Kristiansand	ATP
2010	Nettverkssamling	Drammen	ATP

(Forklaring: ATP= areal- og transportplanlegging, NTP= Nasjonal transportplan).

Figuren viser at møteformene til nettverket har variert fra fagseminarer til studieturer til utlandet og nettverkssamlinger. En statlig informant kan fortelle at det er aktørene selv som har blitt enige om hvilke oppgaver de har ønsket å jobbe med i nettverket (jf.kap.2.2).

6.3. Samspillet mellom aktørene i nettverket

Gjennom analysen har jeg til nå forstått at programmet legger opp til samarbeid mellom ulike aktører som har planlegging som ansvars- og interessefelt gjennom nettverk (jf.kap.3.4). Jeg har også beskrevet hvilke aktører som har vært tilknyttet areal og transportnettverket og hvilke oppgaver de ulike aktørene har hatt inn mot nettverket. Grunnleggende for å forstå programmet enda bedre blir ved å beskrive hvordan samspillet mellom disse aktørene i nettverket faktisk har fungert.

Ut ifra det informantene forteller har nettverket hatt den læringsfunksjonen som nettverket i utgangspunktet var ment å ha (jf.kap.2.2. og kap.3.4). Informantene har deltatt på disse ulike samlingene og studieturene, og nettverket har dermed vært en god måte for staten, kommunene og andre aktører og organisasjoner til å dele sine erfaringer og kunnskap med hverandre.

Men selv om nettverket har inkludert en rekke ulike aktører som ifølge forskning (jf.kap.2.2) kan oppnå fordeler med å samarbeide, viser det seg at det er ikke alle aktørene i nettverket som har vært like til stede og delaktige (jf.kap.3.4). Samspillet staten og kommunene har hatt med næringslivet derimot, har ifølge informanter fra programmets sentrale ledelse ikke vært så bra som det i utgangspunktet var tenkt at det skulle være. En statlig aktør som var med i fagnettverket areal og transport nasjonalt beskriver det slik:

Næringslivet var til stedet på samlinger og studieturer, men deres rolle har likevel ikke vært særlig sentral (statlig informant 3).

En annen informant fra ledelsen av kan fortelle at næringslivsdelen i fagnettverket areal og transport har vært litt spesiell i forhold til de andre nettverkene. Det har relativt vært lite næringslivsorganisering. Senere skal vi også se at det samme gjelder for det lokale nettverket for areal og transport i Bergen kommune (jf.kap.6.5). Informanten forteller videre at det i stedet for næringslivsorganisering, har det vært mer fokus på «rammebetingelser» og lokale prosjekt osv. Som f.eks. konkret hvordan byene skal utvikle sykkelveger osv. Mens for flere av de andre fagnettverkene virker det som at næringslivet har vært mer delaktige. Spesielt innen fagnettverket for energi i bygg.

En av informantene fra programledelsen forteller at det har vært utfordrende å få til konkret handling sammen med næringslivet. Årsaken til at det er utfordrende, ser informanten i sammenheng med at de tre næringslivsorganisasjonene i programmet (VIRKE, NHO og Finans Norge), mangler direkte makt over firmaene som er under seg. Og må i stedet overtale dem til

å bli med gjennom mild påvirkning. Informanten forteller at samarbeidet med næringslivet burde ha startet på et høyere nivå (med tanke på at næringslivet ble invitert med ett år senere enn de andre aktørene ble). Når det gjelder hva de faktisk har bidratt med, kan en statlig informant fortelle at det har vært kunnskap og ikke kapital, slik man gjerne ville ha antatt ut ifra et teoretisk perspektiv på nettverk (jf.kap.3.4). En annen statlig informant forteller hvilken funksjon nettverket har hatt for de involverte. Han oppsummerer det gjennom tre punkt:

- 1. Det ene er nettverket som en læringsfunksjon. Gjennom at byene møttes regelmessig i nettverkssammenhenger hvor det ble tatt opp faglige spørsmål, men også politiske spørsmål om areal- og transportmessige spørsmål.*
- 2. Uformell arena. For å utveksle synspunkter og erfaringer. Hvor både stat og kommune var med, men f.eks. også Statens vegvesens regionskontorer. Så det var en viktig arena for nettverkssamarbeid på tvers av arenaer og de ulike forvaltningsnivåene.*
- 3. Nettverkene ble også brukt gjennom fagkoordinatoren til å gi innspill til pågående prosesser. Det viktigste eksempelet her er til Nasjonal transportplan (statlig informant 1).*

Ut ifra det som blir fortalt i sitatet over, er det tydelig at staten ønsker bedre samspill mellom seg selv og kommune. Blant annet ved å la kommunen samlet komme med innspill til Nasjonal transportplan. Kommunen har også sammen med de andre aktørene som har vært tilknyttet nettverket kommet frem til hvilke oppgaver aktørene skal arbeide med i nettverket. Oppsummert kan man si at samhandlingen mellom aktørene i det nasjonale nettverket har fungert på følgende måte:

- Nettverkene har klart å samle myndighetsnivåene kommune, fylkeskommune og staten.
- Nettverkene har i hovedsak fungert som en læringsplattform for aktørene.
- Oppgavene aktørene har arbeidet med har blitt utarbeidet i et fellesskap, og har vært i form av spesifikke oppgaver rettet mot ulike bærekraftperspektiver i dagens transportplanlegging.
- Næringslivet har vært lite delaktige.

6.4. Aktørene i det lokale nettverket

Vi skal nå ta for oss det lokale areal- og transportnettverket i Bergen. I tabellen under kan man se hvilke aktører som har vært tilknyttet det lokale nettverket.

Tabell 6: Totaloversikt over Bergen kommunes (14) prosjekter tilknyttet satsningsområdet areal og transport lokalt (Bergen kommune, 2009b. s. 26).

Prosjekt	Navn	Ansvar	Samarbeid	Varighet
1.1	Bybane-nettet	Plan og geodata	HFK, SVV, regionrådet	Hele perioden
1.2	Senterområdene	Plan og geodata	Internt	Hele perioden
1.3	Transformasjonsområdene	Plan og geodata	Internt	Hele perioden
1.4	Parkering	Plan og geodata	Bergen parkering, samferdsesletaten	Hele perioden
1.5	Køprising	Plan og geodata	Internt, SVV, HFK	2009-2010
1.6	Lavutslippssoner	Samferdsel	Klimaseksjonen, dep.	2009-2010
1.7	Sykelstrategi	Plan og geodata	HFK, SVV, m.fl.	2009-2014
1.8	Landbruket	Grønn etat	Fylkesmannen	Hele perioden
1.9	Rekreasjon/grønnstruktur	Grønn etat	Internt	Hele perioden
1.10	Vassdragene	Grønn etat	Internt	Hele perioden
1.11	Gangstrøk og UU	Grønn etat	Internt	2009-2012
1.12	Info-strategi rekreasjon	Grønn etat	x	2009-2012
1.13	Landstrøm til skip	Klimaseksjonen	BKK, BOH	2009-2012
1.14	Hav, gods og næring	Plan og geodata	BRB, BTW, næringsrådet	2009-2010

Forklaring:

- RR= Regionrådet (i dag kalt Bergensregionen)
- HFK=Hordaland fylkeskommune
- SVV=Statens vegvesen
- BKK=Bergenhalvøens Kommunale Kraftselskap (i dag kalt Bergen Kommunale Kraftselskap)
- BOH=Bergen og omland havnevesen
- BN =Bergen næringsråd
- BTS=Bergen tomteselskap

- BRB=Business region Bergen
- UU=Universell utforming
- X= ikke samarbeid

I utgangspunktet var det byene som skulle være i førersetet for programmet lokalt (dette var et bevisst valg fra statens side). Men en statlig informant understreker at de (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) oppfordret byene til å invitere med seg de deltakerne de selv ønsket (e.g. sitt lokale næringsliv og fylkeskommunen). I tabellen på forrige side er det tydelig at kommunen har valgt å invitere med seg og samarbeide med andre lokale offentlige aktører, ikke private (jf.kap.3.4). De offentlige aktørene som Bergen kommune har samarbeidet med, er aktører som man i utgangspunktet forventer at kommunen samarbeider med fra før av. Av andre ikke offentlige-aktører har blant annet Bergens næringsråd deltatt. Bergen næringsråd kan beskrives som en interesseorganisasjon for næringslivet. Det vil si at de arbeider på vegne av sine aktører fra næringslivet. Det er også tydelig at oppgavene i det lokale nettverket har vært spesifikke (jf.kap.3.4) eller rettene sagt enkeltprosjekter. Selv om også oppgaven i det nasjonale nettverket kan omtales som spesifikke, er de lokale oppgavene likevel annerledes. Årsaken til det kan ses i sammenheng med at det er på den lokale skala at den faktiske gjennomføringen av planleggingen utspiller.

6.5. Samspillet mellom aktørene i nettverket

Nå som vi vet hvilke aktører som har vært med, skal vi gå videre til å se på hvordan samspillet mellom disse aktørene i det lokale areal- og transportnettverket har fungert i praksis. Som allerede nevnt har Plan- og geodata hatt hovedansvaret for nettverket lokalt. Mens referansegruppen har jobbet med å koordinere prosjektene, overveie prioriteringer for nettverket, nettverkets måloppnåelse og vurdere i hvilken grad nettverket burde iverksette nye prosjekter fra mot programslutt. Mens nettverkets fagkoordinator har arbeidet med å følge opp nettverket og være kontakt inn mot Framtidens byer sentralt, samt koordinere arbeidet for areal og transport lokalt. I praksis har arbeidet fungert slik, at koordinatoren har fulgt opp de temaene Bergen kommune har vært interessert i, og tatt dem med inn til diskusjon med departementene. Fagpersonen har også hatt møter med de andre byene i programmet, og tatt med nyttige erfaringer tilbake til kommunen, samordningsgruppen og til det lokale nettverket. Oppgavene som har vært tilknyttet nettverket, har som allerede vist vært enkeltprosjekter. Disse prosjektene er det Bergen kommune som har bestemt. I motsetning til det nasjonale nettverket hvor oppgavene ble utarbeidet gjennom et samarbeid mellom aktørene.

Når det gjelder samarbeidet med næringslivet i nettverket lokalt, viser det seg å være fraværende under paraplyen Framtidens byer og på tema reduksjon av klimagassutslipp osv. En aktør fra kommunen i tilknytning til nettverket forteller følgende når jeg spør om samarbeidet deres med næringslivet i nettverket:

Ikke noe særlig innenfor areal og transport. På de andre temaene så har de nok vært tettere samarbeid. Som f.eks. innenfor forbruk og avfall, så er det jo næringslivet som står for mye av den sektoren (kommunal informant 8).

I det lokale nettverket ser man dermed den samme tendensen som i det nasjonale, med at næringslivet ikke har vært veldig delaktige. Ut ifra hva informanten forteller kan det virke som at det derimot har vært et samarbeid med næringslivet i de andre nettverkene. Informanten forteller likevel at de til vanlig samarbeider med næringslivet i enkeltsaker, men at det samarbeidet ikke kommer inn under paraplyen Framtidens byer og på tema og arbeidsoppgaver som ‘reduksjon av klimagassutslipp’ osv. Informanten forteller videre:

Vår kontakt går mer mot transportsektoren som Statens vegvesen, Hordaland fylkeskommune. De har vi veldig mye kontakt med. Og som koordinator har jeg prøvd å trekke med Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune med inn i Framtidens byer som deltaker på møter osv. (kommunal informant 8).

Aktørene som informanten nevner her: Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune, har som man kan se i tabell 6 vært med i en rekke prosjekter som f.eks. prosjekt 1.1 (Bybane-nettet) og prosjekt 1.7 (Sykkelstrategi). Disse aktørene og prosjektene har som allerede nevnt vært en videreføring av et eksisterende samarbeid under Bergensprogrammet.

Som vist i oversikten over møteforaene som ble opprettet under de fire satsningsområdene lokalt, har Bergensprogrammet vært den eneste møteformen tilknyttet nettverket areal og transport. En av de kommunale aktørene som arbeidet tett med areal og transport og Bergensprogrammet, kan fortelle at de har tatt i bruk Bergensprogrammet som samtale-fora til å bringe inn og diskutere tema fra Framtidens byer. Det vil si at den eneste reelle dialogen mellom aktørene tilknyttet det lokale nettverket for areal og transport har gått mellom Bergen kommune, Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune.

Mens på en annen side forteller to informanter fra fylkeskommunen at de derimot ikke har vært særlig involvert i Framtidens byer. En informanten fra fylkeskommunen forklarer hvorfor de har hatt problemer med å involvere seg i programmet:

Opprinnelig så var programmet rettet mot byen, og ikke mot fylkeskommunen. Så de instansene ble koblet på i ettertid. Fordi at Framtidens byer er en så bred satsning så har vi hele tiden vært usikkert på hvordan vi skal satse ressurser inn mot programmet. [...]. Så vi har hatt problemer med å plassere ansvaret i fylkeskommunen (fylkeskommunal informant 7).

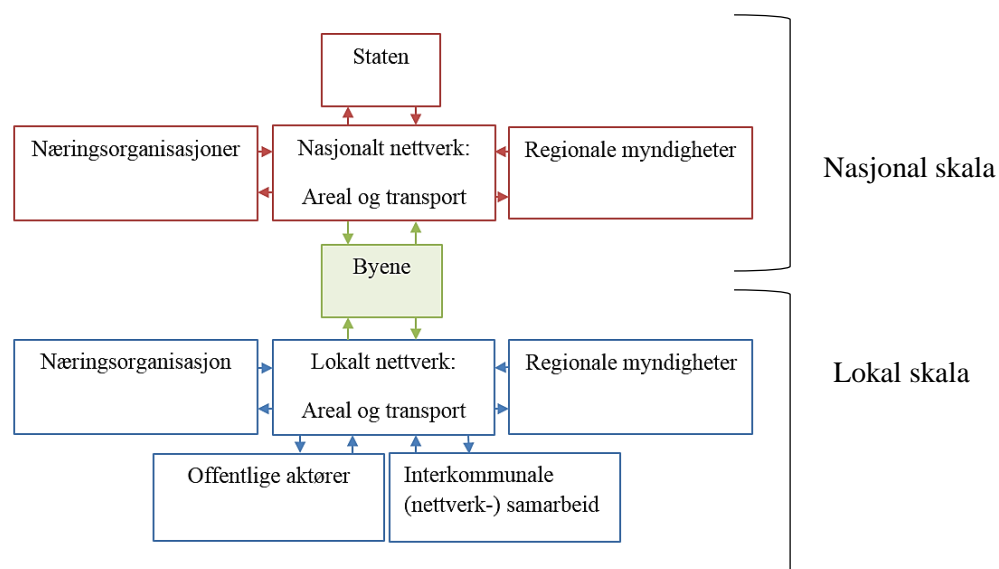
Informantene fra fylkeskommunen forteller likevel at de har deltatt i samtlige av de lokale satsningsområdene, samt de nasjonale møteplassene og samlingene, hvor nettverket areal og transport har vært en av dem. Der fylkeskommunen derimot ikke har fått lov å delta har vært i de politiske møtene, hvor målsettinger for satsningsområdene har blitt bestemt osv. En annen aktør fra fylkeskommunen kan også fortelle at de ikke har hatt noen form for direkte ansvar i programmet. De sa ja til å bli med nettverkene mest på bakgrunn av at det ga dem tilgang til de nasjonale nettverkene og møteplassene. Det var i utgangspunktet mangel på slike nettverk, at de ønsket å være med i programmet. Informanten understreker også at de har prøvd å absorbere kunnskap som de har fått gjennom programmet, men forteller at det på en annen side har vært vanskelig for fylkeskommunen å ta til seg den nye kunnskapen, på grunn av lav kapasitet.

En av de organisasjonene Bergen kommune har samarbeidet med i areal- og transportnettverket, underbygger behovet for samarbeid med næringslivet, skal Bergen klare å utvikle seg til en fremtidsrettet og energismart by. Men som informanten forteller kan det også ende opp med at det rett og slett blir for mange samarbeidsarenaer å møtes på (jf.kap.3.4). Informanten forteller følgende om deres deltakelse i Framtidens byer: «det har vært utfordrende for oss, for vi er veldig få ansatte. Og når man hele tiden finner opp nye organisasjoner som skal drive frem, i stedet for å samle oss og samle kreftene så blir det vanskelig» (Ikke-kommunal informant 12). Videre forteller informanten at de ikke har vært direkte tilknyttet programmet gjennom avtaler, men at de har fungert som en aktør som har løftet frem gode eksempler og vist muligheter som finnes for næringslivet når det gjelder bærekraftig byutvikling og null-utslippsbyen osv. Informanten forteller også at de har fått delta på de nasjonale møtene i Oslo osv. Men at deres rolle inn mot nettverket i grunn har vært å danne nettverk mellom kommunen og andre private aktører.

En annen organisasjon/gruppe som Bergen kommune har samarbeidet med i programmet i tilknytning til satsningsområdet, kan fortelle at de har deltatt på møter som Bergen kommune har engasjert under programperioden. Informanten kan også fortelle at de har vært med på studieturer er til blant annet Tyskland som ble arrangert i forbindelse med nettverket.

Informanten forteller videre at Bergen kommune har oppfordret aktørene under næringslivsgruppen til å melde på prosjekt i programmet. Men oppsummert tror informanten at de som aktør, kanskje ikke har blitt trukket med like mye som kommunen i utgangspunktet hadde tenkt. Når det gjelder næringslivets deltakelse i programmet som helhet i kommunen, konkluderer en kommunal informant med at næringslivet ikke har vært like mye tilstede og delaktige i programmet og nettverkene som blant annet ordførere, rådmenn og fylket har vært.

Oppsummert vil jeg si at Bergen kommune har valgt å invitere med seg flest kommunale aktører inn i samarbeidet lokalt. Mens kommunen har vært den klart tydeligste aktøren i programmet lokalt. Kommunen her ved Plan- og geodata har blant annet ledet nettverket og vært nettverkets koordinator og stått for referansegruppen. Kommunen har også vært tilknyttet samtlige prosjekt under satsningsområdet areal og transport som ble satt i gang i programperioden. Selv om man gjerne skulle ha ønsket at samarbeidet mellom kommunen og private aktører var bedre, må en også ha forståelse for at slike nettverkssamarbeid og endring av samarbeidsstrukturen kan være utfordrende å få til, og at de til og med kan ha negative sider med seg. F.eks. hvis nettverkene blir for komplekse kan aktørene få vanskeligheter med å investere på grunn av at programmet har for brede satsningsområder. I tillegg kan aktører med få ansatte ha vanskeligheter med å delta og absorbere ting som f.eks. kunnskap, som de kanskje burde ha tatt til seg for å utvikle seg selv og sin kommune. Mens en positiv effekt har vært at kommunen har prøvd å videreføre kunnskapen de har fått i de nasjonale nettverket og forsøkt å lære den bort til andre lokale aktører (både offentlige og private), gjennom å holde foredrag osv. Men likevel så er det lite samhandling eller samstyring mellom aktørene. Dette kan også ses i lys av kommunen ikke har valgt å utvide den eksisterende samtale-fora under areal og transport slik at private aktører ikke har hatt muligheten til å delta.



Figur 7: Oversikt over Framtidens byers organisering fra nasjonal til lokal skala. Figuren er selvkomponert.

Ut fra hva jeg har analysert og presentert over, vil jeg oppsummere med at flernivåstyring i programmet skjer både gjennom nettverkssamarbeid, som ligger nærmest en type 2 form for multi-level governance. Men på bakgrunn av at offentlige aktører og spesielt da staten og kommunen fremdeles anses som de viktigste aktørene i disse nettverkssamarbeidene (f.eks. er det kun disse aktørene som bidrar med kapital), er det tydelig at private aktører og andre organisasjoner ikke er likestilte med kommunen og staten. Men at den tradisjonelle hierarkiske maktstrukturen med staten som overhodet fremdeles eksisterer som en bakenforliggende struktur (type 1). I neste kapittel skal jeg gjøre en vurdering ut ifra hva som har blitt presentert i analysekapittelet om programmets organisering og samspillet mellom aktørene. For så å belyse eventuelt om programmet har klart å oppnå ønsket samordning, og i hvilke positive ringvirkninger samordningen har hatt i forhold til å klare å effektivisere Bergen kommunes klima-arbeid.

7. Fører Bergen kommunes deltakelse i programmet, til effektivisering i kommunes klima-arbeid?

I dette kapitlet skal jeg ut ifra det som har blitt presentert tidligere i analysedelen av oppgaven oppsummere, diskutere og besvare på hvilke måter Bergen kommunes deltakelse i programmet, har ført til effektivisering i kommunes klima-arbeid? Effektivitet forstås som et resultat av positive ringvirkninger i form av mer kapital og kunnskap (institusjonelle barrierer) og bedre prosess (prosessuelle barrierer) for Bergen kommunens klima-arbeid. Utgangspunktet for å kunne si noe om resultatet for Bergen kommune, er som allerede nevnt basert på forskning gjort på kommunes deltakelse i det nasjonale og det lokale areal- og transportnettverket.

For å kunne gjøre en vurdering av programmets effekt på kommunens klima-arbeid, skal jeg først vurdere om programmet har klart å oppnå en høyere grad av samordning. Som belyst gjennom oppgavens kontekst, er horisontal og vertikal samordning blitt to meget sentrale begreper i forhold til hvordan man skal klare å få til en mer bærekraftige utvikling av dagens transportsektor (jf.kap.2.2). Samordning forstås både som horisontal samordning av lokale aktører (offentlige og private) som har transport som ansvarsfelt og som samordning av aktører innad i kommunen som arbeider med det. Mens vertikal samordning forstås som samordning mellom Berge kommune og staten. Jeg vil også belyse hvilke faktorer som spiller inn i forhold til hvorfor/hvorfor ikke de har klart å få til den ønskede samordningen.

7.1. Horisontal samordning mellom kommunen og andre lokale aktører

Røiseland og Vabo (2008) peker på kommunene i dag er nødt til samarbeide med private aktører, frivillige organisasjoner, nabokommuner og med befolkningen for å kunne møte samfunnets utfordringer. Et slikt samarbeid på tvers av offentlig og privat sektor kan ifølge Crass (2008) bidra til at dagens transportsektor har potensialet til å bli enda mer bærekraftig, ved at private aktører investerer i bærekraftige transportløsninger sammen med det offentlige. Tidligere forskning viser imidlertid at det kan være problematisk å få til en horisontal samordning (på tvers av sektorer) i større kommuner (Christensen og Læg Reid, 2011). På bakgrunn av at Bergen er en stor kommune, kan man derfor anta at kommunen har hatt utfordringer når det gjelder å få til den horisontale samordningen mellom kommunen, private aktører og organisasjoner. Jeg skal nå ta for meg i hvilken grad Bergen kommune faktisk har fått til et bedre samarbeid med offentlige og private aktører og organisasjoner på bakgrunn av deltakelsen deres i Framtidens byer.

Som belyst i analysekapittelet har Framtidens byer forsøkt å oppnå bedre samspill på tvers av offentlig og privat sektor gjennom en type 2 form for multi-level governance (som vil si gjennom nettverk) (jf.kap.3.4). Resultatene viser at areal og transportnettverket i Bergen kommune derimot ikke har oppnådd god samordning på tvers av offentlig og privat sektor (jf.kap.6.5). Bergen kommune har i stedet valgt å involverer en rekke offentlige aktører som f.eks. Hordaland Fylkeskommune, Statens vegvesen, BKK, Bergen tomteselskap. Gjennom nettverket har disse aktørene vært tilknyttet enkeltprosjekter som 'bybanen' og 'parkering' osv. To av de nevnte aktørene, var allerede i gang med et fast samarbeid med Bergen kommune før Framtidens byer ble satt i gang. Det vil si Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen var allerede i et samarbeid med Bergen kommune gjennom Bergensprogrammet som ble opprettet tilbake i 2002 (-2015). Oppsummert har de aktørene som har vært tilknyttet nettverket, vært en blanding av aktører som man også i utgangspunktet vil anta at kommunen har et etablert samarbeid fra før av.

Som belyst gjennom analysekapittelet ble kommunen oppfordret av staten til å invitere med seg sitt lokale næringsliv, både for satsningsområdet areal og transport og de andre satsningsområdene for øvrig. Det har derfor vært kommunens eget ansvar å invitere med seg de aktørene de selv har ønsket å ha med. Slik det ser ut har kommunen invitert med seg flest offentlige aktører og ingen private aktører inn i nettverket. Den eneste aktøren som ikke har vært en offentlig i nettverket er Bergen næringsråd. Samhandlingen mellom kommunen og Bergen næringsråd har vært at Bergen næringsråd har fungert som et ledd mellom kommunen

og næringslivet ved å opprette nettverk. På samme måte som i de nasjonale nettverkene hvor også næringsorganisasjoner har vært leddet mellom nettverket og næringslivet. På grunnlag av at ingen av nettverkene har hatt noe særlig bra samarbeid med næringslivet, kan man derfor spørre seg om dette er feil måte å oppnå samarbeid med private aktører på? Oppsummert har næringslivsdelen av nettverket lokalt vært veldig svak. At samarbeidet med næringslivet i Bergen har vært svakt, kan også ses som en ulempe for resultatet av programmet lokalt. Dette kan begrunnes med at nettverk beskrives som:

A relatively stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors, who interact through negotiation. Which takes place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework, that is self-regulating within limits set by external agencies, and which contributes to the production of 'public purpose' (Torfing og Sørensen, 2007. s. 9)

Hovedidéen med nettverk, er ifølge Røiseland og Vabo (2012) at på bakgrunn av at ulike aktører (e.g. kommunen og private aktører) samarbeider, vil et samarbeid i motsetning til å arbeide alene, føre til noe positivt for aktørene, som til eksempel en bedret måloppnåelse på grunnlag av en sammenkobling av aktørenes ressurser. Når Bergen kommunen da velger/ikke får til å utvide nettverket areal og transport til å inkludere private aktører. Kan man anta at kommunen her går «glipp» av en mulighet til et samarbeid som kan føre til f.eks. mer kunnskap og kapital som kunne ha vært nyttig i forhold til den bærekraftige utviklingen av kommunen og dermed også for transportsektoren.

To andre funksjoner som er viktige i nettverk er muligheten til dialog og forhandling mellom de involverte aktørene (jf.kap.3.4). I forhold til at flere aktører kan belyse ulike synspunkter av en sak. Men når Bergen kommune kun velger å videreføre den eksisterende møteplassen og samtale-foraen, som kommunen har hatt med Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen gjennom Bergensprogrammet. Stenger det av muligheten for dialog og bedre samspill mellom seg selv om andre interesser som f.eks. det private næringslivet og andre organisasjoner.

Når det gjelder spørsmålet om hvorfor kommunen har valgt/har ikke evne til å ikke utvide samarbeidet sitt til flere private aktører, kan man selvfølgelig se forstå det som at det er organiseringen som ikke har fungert. Men man kan også se det i sammenheng av teori om nettverk. Som vist innledningsvis kan et problem med horisontal samordning (samordning på tvers av sektorer), ses i sammenheng med en kommunes størrelse (jf.kap.3.4). Tidligere forskning på nettverkssamarbeid i Norge, viser likevel at det kan være gjennomførbart å få til

en horisontal samordning av aktører også innenfor områder som er større enn norske kommuner som f.eks. av aktører fordelt utover i et fylke (Hanssen et al., 2015). I stedet for å forstå problemet med samordningen ut ifra Bergen kommunens størrelse, tolker jeg at det er mer sannsynlig at Bergen kommune har valgt å ikke ta med seg private aktører i nettverket på bakgrunn av hva Sack (2011. s. 53) skriver. Han skriver at «hvis nettverk inneholder mange ulike aktører med ulike og ofte motstridende interesser, kan det bli en kostbar- tidskrevende affære å prøve å koordinere og samordne alle disse aktørene».

Grunnen til at jeg antar det, kan ses i sammenheng med at kommunen har klart å få til et samarbeid mellom seg og andre private aktører innenfor de andre satsningsområdene (jf.kap.6.5). Som f.eks. de månedlige Frokostmøtene under energi i bygg, som samlet studenter, konsulenter, næringslivet og alle mulige aktører og fikk muligheten til å dele kunnskap med hverandre. Disse møtene var hovedsakelig rettet mot bygge-bransjen og satsningsområdet stasjonær energi i bygg.

En annen forklaring kan ses i lys av kommunens handlingsprogram under Framtidens byer, kun var en videreføring av allerede vedtatte oppgaver og prosjekter som kommunen på forhånd av programmet hadde bestemt seg for at de skulle gjennomføre de neste 5 årene. Kommunen selv peker på at dette var et «smart» grep å gjøre. Men det kan også oppfattes som å være et mulig hinder i forhold til at kommunen ikke har hatt et behov for å invitere med seg sitt lokale næringsliv slik de ble oppfordret til, fordi at planene og de prosjektene kommunen ønsket å gjennomføre under programmet allerede var vedtatt. Det vil si at kommunen allerede hadde avklart hvem de eventuelt skulle samarbeide med under samtlige av de 14 prosjektene under satsningsområdet areal og transport.

Når det gjelder areal og transport mer spesifikt som satsningsområde i forhold til de andre, skal det sies at det på en måte er forståelig at kommunen holder fast med det kjente og viderefører avtaler og samarbeidspartnere på grunn av areal og transport er et nokså «satt» område i kommunen, i motsetning til f.eks. klimatilpasning og energi i bygg. Disse ekstra utfordringene er også noe Rambøll peker på i en av sine følgeevalueringer (Rambøll, 2014). Men selv om man kan ha en viss forståelse skal det også sies at Oslo for har i motsetning til Bergen klart å involvere sitt lokale næringsliv også på satsningsområdet 'areal og transport'. Om Oslo på en annen side har valgt å lage et nytt handlingsprogram til Framtidens byer, eller om de har valgt «spisse» sitt eksisterende handlingsprogram er derimot uvisst.

7.2. Horisontal samordning i kommunens organisasjon

Vi skal nå se om deltakelsen til Bergen har ført med seg en bedre (horisontal) samordning mellom aktører og oppgaver innad i kommunen. Resultatene i studiet tyder på at måten programmet har blitt implementert i kommunen på (i kommunens eksisterende organisasjon) har hatt en positiv innvirkning på kommunens interne prosesser og det arbeidet i kommunen som tar for seg av oppgaver som har med bærekraft å gjøre. Resultatene viser at deltakelsen har gitt Bergen kommune et «puff», som har gjort at de har valgt å re-organisere tenkningen på kommunens ansvarsområder og arbeid i sammenheng med programmets fire satsningsområder (areal og transport, energi i bygg, forbruk og avfall og klimatilpasning) (jf.kap.2.2). Gjennom intervjuene i studiet viser det seg at samtlige av de fire satsningsområdene i kommunen har blitt systematisert på en bedre måte.

Årsaken bak den interne samordningen, tolker jeg hverken i lys av 1. overføring av oppgaver (type 1 MLG) eller på bakgrunn av det nasjonale og det lokale nettverket (type 2 MLG). I stedet forstår jeg det som at kommunen har valgt å forsterke satsningen internt, på bakgrunn av den årlige rapporteringen som kommunen måtte gjennomføre til programmets sentrale ledelse. Som Røiseland og Vabo (2012) påpeker ved samordning, vil en synliggjøring av resultater (her: den årlige rapporteringen) skape insentiver for involverte parter som igjen bidrar med at aktørene velger å yte. I forhold til Bergen sitt tilfelle ble den årlige rapporteringen belønnet i form av 1 million kroner hvert år (noen ganger mer, andre ganger mindre). Det viser seg også at kommunen ble belønnet selv om de ikke klarte å gjennomføre den årlige rapporteringen. Som informantene forteller ble kommunen på bakgrunn av rapporteringen, nødt til se på hva de hadde på hvert satsningsområde (areal og transport, energi i bygg, forbruk og avfall og klimatilpasning), hva de kunne tenke seg å gjøre videre, og i tillegg se satsningsområdene i programmet i sammenheng med andre satsningsområder.

På bakgrunn at programmets positive effekt på samordning av aktører og oppgaver innad i kommunen kan forstås som en konsekvens av den årlige rapporteringen, stiller jeg derfor spørsmålet hva resultatet ville ha vært, hadde programmet kun vært basert på en såkalt myk regulering (program)? Kanskje det dermed er bra at styring i dag ikke kun foregår i form av myke reguleringer, men at styringsformer fremdeles eksisterer i skyggen av den hierarkiske styringsstrukturen?

7.3. Vertikal samordning mellom Bergen kommune og staten

I diskusjonen rundt hvordan transportsektoren skal klare å bli mer bærekraftige, nevnes stadig vertikal samordning som en del av løsningen (Crass, 2008). Vertikal samordning kan forstås som samordning og koordinering mellom myndighetsnivåene; lokalt, regionalt, nasjonalt, og overnasjonalt (Amdam og Veggeland, 2011). Denne samordningen i transportsektoren er ønskelig, på grunn av at man blant annet vil at myndighetsnivåene skal ha felles målsettinger (Crass, 2008). Jeg forstår i oppgaven vertikal samordning som samordning mellom kommunen og staten.

Amdam og Veggeland (2011) skriver at vertikal samordning i Norge kan være vanskelig å få til bakgrunn av store interessekonflikter mellom myndighetsnivåene. Funnene fra dette studiet tyder derimot på at det er gjennomførbart å oppnå ønsket vertikal samordning i Norge. Resultatene viser tydelig at programmet har klart å oppnå økt samordning mellom lokal og nasjonal myndighet (kommunen og staten). Det er det nasjonale areal og transport nettverket som i hovedsak gjennom ulike møteformer (studieturer, nettverkssamlinger og fagseminar) har klart å samordne kommunen og staten, på tross av mulige interessekonflikter.

Gjennom nettverket har også de involverte aktørene (dvs. inkludert staten og kommunen) kommet frem til felles målsettinger og arbeidsoppgaver for nettverket (jf.kap.2.2). Andre funn som tyder på at staten og kommunene ble mer likestilte i programmet, kan ses i sammenheng med at kommunene i det nasjonale nettverket for areal og transport blant annet fikk komme med et samlet innspill til Nasjonal transportplan (NTP), noe som ikke har blitt gjennomført tidligere. Det gir dermed byene som en samlet aktør muligheten til å påvirke nasjonal politikk.

Det nasjonale nettverket har også fungert som det informantene omtaler som en «uformell» arena, hvor stat og kommune har brukt nettverket til å lære av hverandre. Det har blitt tatt opp faglige og politiske spørsmål mellom staten og kommunene. Staten har for eksempel videreført den kunnskapen fra byene inn i politikk (NTP), mens byene har tatt med seg kunnskapen tilbake i sine lokale nettverk (jf.kap.6). I tillegg har samhandlingen mellom stat og kommune i form av den årlige rapporteringen, bidratt til en bedre dynamikk mellom stat og kommune.

Akkurat hvorfor nettverket faktisk har styrket den vertikale samordningen kan ses i sammenheng med at nettverket (og hele programmet for den saks skyld) har vært ledet i form av det teorien omtaler som metagovernance (jf.kap.3.4). Metagovernance forstås av Sørensen og Torfing (2005. s. 202) som:

Meta-governance implies giving direction to essentially self-regulating networks without reverting to hierarchical command-and control. It involves attempts of politicians, administrators, or others to construct, structure, and influence the game.

Hele programmet har som nevnt tidligere i analysekapittelet blitt satt i gang av staten under ledelsen av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Men programmet i seg selv har blitt ledet gjennom et toppmøte, hvor ledelsen har bestått av en blanding av departement, de øverste lederne fra byene; ordførere og byrådsledere, den politiske ledelsen i KS, statsråder og næringsorganisasjonene. Det er derfor tydelig at det nasjonale nettverket for areal og transport har på mange måter blitt «ledet» av en rekke ulike aktører. Både i motsetning til det lokale nettverket, hvor det kun er kommunen som har ledet nettverket, og i motsetning til en tradisjonell hierarkisk maktstruktur hvor at staten kommandere hva lavere politiske myndigheter skal gjøre. Muligens har også det nasjonale nettverket fått til god samordning mellom stat og kommune på bakgrunn av at arbeidsoppgavene i nettverket ble utarbeidet i et fellesskap, som igjen kan ha ført til at aktørene har følt en større tilhørighet og ansvar i nettverket. Andre grunner til at det har oppstått et godt samarbeid mellom stat og kommune kan ses i sammenheng med intensjonsavtalen som ble skrevet under mellom staten og kommunene (jf.kap.5.1). Jeg tror at hvis det eksisterer en rettslig avtale i bunn av et nettverkssamarbeid, vil aktører mest sannsynlig føle seg mer pålagt til å bidra. Men som man ser i det lokale nettverket hvor det ikke er blitt skrevet under på noen avtale, føler aktørene seg også i mindre grad forpliktet til å ta bidra. Oppsummert tolker jeg det som at programmet har klart å få til et godt samarbeide mellom seg og kommunene på veien mot å gjøre Norge til et klimanøytralt land.

Jeg har frem nå gjennomgått om og eventuelt hvordan programmet har klart å oppnå bedre horisontal samordning av aktører og oppgaver (innad og utad i kommunen) og vertikal samordning av de formelle myndighetsaktørene (kommunen og staten). Dette har blitt gjort fordi samordning i dag ses på som nødvendig faktor, hvis byene skal kunne utvikle seg til å bli mer bærekraftige. Dette gjelder også for dagens transportsektor. Som vi har sett har resultatet vært ganske varierende spesielt i forhold til hva det lokale nettverket har klart av samordningen mellom kommunen med andre lokale aktører, og hva det nasjonale nettverket har klart i forhold til den vertikale samordningen. Det er tydelig at det nasjonale nettverket har klart å oppnå en bedre vertikal samordning og samspill mellom aktørene, enn hva det lokale nettverket i Bergen kommune har klart. I underkapittelet skal jeg nå ta utgangspunkt i det som er beskrevet over

for å kunne peke på hvilke positive effekter programmet har hatt for Bergen kommunes klima-arbeid, forstått som transport.

7.4. Resultatet av Bergen kommunes deltakelse i programmet

Jeg skal nå gjøre en vurdering ut ifra det som har blitt beskrevet og diskutert tidligere i kapitlet, på hvilke måte Bergen kommunes deltakelse i programmet samt programmets forsøk på samordning, klarer å effektivisere Bergen kommunens klima-arbeid. Klima-arbeid ses her i sammenheng med transportutviklingen i kommunen. Mens effektivisering forstås som bedre/enklere gjennomføring av miljøvennlig transportutvikling, gjennom å løse opp i kommunens prosessuelle (bedre prosess) og institusjonelle barrierer (mer kunnskap og kapital). Jeg starter med de institusjonelle.

Som et overordnet resultat av programmet for Bergen kommunens del, har jeg gjennom analysen som inngår i studiet, kommet frem til beslutningen at Framtidens byer på noen områder har styrket Bergen kommunens effektivitet i deres klima-arbeid. På bakgrunn av Bergen kommunes deltakelse i programmet og sett i sammenheng med samordningen i nettverkene, vil jeg understreke at et av de tydeligste resultatene som har kommet ut av programmet for Bergen kommunes del, er kunnskap om bærekraftig transport for kommunene. Mangel på kunnskap, er som vist i kap. 2 noe av det som hindrer en bærekraftig utvikling av dagens transportsektor. Som en av de kommunale informantene beskrev det, ble det nasjonale nettverket brukt til å utveksle kunnskap, idéer, erfaringer og diskutere mellom kommunene som var med i programmet. For Bergen sin del ble denne kunnskapen tatt med tilbake til kommunen av fagkoordinatoren som deltok i disse møtene. Fagkoordinatoren forsøkte også å dele kunnskapen og nyttige erfaringer med andre offentlige aktører og organisasjoner i kommunene, gjennom å holde foredrag og presentasjoner for dem.

Et av funnene tyder også på at kommunen på bakgrunn av den nye kunnskapen, har underveis i programperioden endret fortetningsgraden sin i og rundt bykjernen fra 60-80 %. Dette kan også tyde på at den nye kunnskapen har påvirket og utfordret kommunen til å tenke nytt om sine eksisterende planer for en bærekraftig utvikling av kommunen. Foruten om å prøve å lære bort kunnskapen til andre aktører og organisasjoner i kommunen, har kommunen også prøvd å øke 'klimakunnskapen' blant befolkningen. Blant annet har de brukt en del av pengene som de mottok i programmet til å motivere befolkningen i kommunen til å reflektere over klima. Et eksempel som jeg har vist til tidligere, er re-design konkurransen som ble satt i gang for

kommunens 8-klassinger. Idéen bak var at elevene skulle re-designe noe de ellers ville ha kastet i bosset.

Når det gjelder kapital, var det som belyst tidligere i analysekapittelet ikke meningen at programmet skulle ha de store økonomiske ressursene. Dette var også kommunen selv klar over på bakgrunn av at Framtidens byer i utgangspunktet har blitt finansiert gjennom en felles innsats mellom Staten og kommunene. Men Bergen kommune har likevel mottatt penger på bakgrunn av sin deltakelse i programmet som f.eks. gjennom det årlige tilskuddet på 1 million kroner, og gjennom belønningsordningen. Men nettverket areal- og transport har derimot kun mottatt penger til å reiseutgifter. Derimot ville en mulighet for mer kapital for areal- og transportdelen av programmet lokalt, vært tilfelle hadde de fått til et bedre samarbeid med næringslivet. Det vil si mer horisontal samordning (jf.kap.2.2). Forskning (Marsden et al., 2014) understreker nemlig at næringslivet er en viktig faktor i dagens transportsektor, på bakgrunn av at de kan være med å investere i nye transportløsninger sammen med det offentlige (jf.kap2.2).

I forhold til de prosessuelle barrierene, viser resultatene at kommunen gjennom å implementere programmet i kommunens eksisterende organisering, har fått en bedre prosess dvs. systematisering av kommunens klima-arbeid (inkluder areal og transport). Det har blant annet oppstått et internt nettverk innad i kommunes egen organisasjon, som har gjort det mulig for kommunen å se oppgavene og prosjektene sine mer i sammenheng, slik at de har hatt muligheten til å skape en rød tråd i klima-arbeidet sitt, noe som anses som viktig hvis en skal klare å gjøre byutviklingen mer bærekraftig (Crass, 2008).

Et annet viktig resultat i forhold til de prosessuelle barrierene, er at Bergen kommune har gjennom det nasjonale nettverket hatt en formidlingsarena (det nasjonale nettverket) hvor kommunen har hatt muligheten til å komme i direkte dialog med staten. Et slikt mulighetsrom har ikke eksistert tidligere. Imidlertid er dette noe av det de kommunale informantene selv påpeker som den største utfordringen for kommune-Norge. Det at de venter på svar fra statlig myndigheter. Med å ha et nettverk hvor staten og kommunen har kunnet møtes, har det skjedd en forgang i kommunes klima-arbeid. Staten understreker også at dette nettverket har vært viktig og veldig etterlengtet også fra deres side. Nesten samtlige av informantene (både de lokale, det fylkeskommunale og de statlige) som ble intervjuet påpeker at det å ha muligheten til å møtes på en slik arena, er det de savner mest etter at programmet nå er avsluttet.

Foruten om de resultatene som er nevnt over, kan det viktigste resultatet av dem alle hverken kategoriseres under institusjonelle eller prosessuelle, men i form av *sosiale relasjoner*. Bergen

kommune deltakelse i det nasjonale nettverket for areal og transport, resulterte i at aktører fra kommunen har blitt kjent med nye aktører fra andre norske kommuner. For Bergen kommunes del har det gjort at de har fått flere kontaktpersoner (på satsningsområde areal og transport) som de ikke ville hatt foruten Framtidens byer. Disse kontaktene kan fungere som mulige samarbeidspartnere for kommunen også i framtiden. En av de kommunale informantene forteller at disse nye kontaktene har ført til at det har blitt lettere å finne frem til samarbeidspartnere på området areal og transport.

Resultatet av slike nettverkssamarbeidene kan også ses i sammenheng med nettverkets egen kompleksitet (jf.kap.3.4). Verweij et al. (2013) hevder at desto mer kompleks et nettverk er, desto dårligere vil resultatet bli. Hovik og Hanssen (2014) har på en annen side funnet ut at kompleksitet i et nettverk påvirker resultatet i en positiv forstand. I sammenheng med resultatene som er gjennomgått over og nettverkens kompleksitet, vil jeg argumentere for nettverkene gjerne kunne ha vært mer komplekse i forhold til at flere private aktører kunne ha deltatt. Gjennom f.eks. å utvide den eksisterende møteplassen (Bergensprogrammet) og ikke opprette flere møteplasser. Årsaken til at jeg mener at de i stedet bør øke antall aktører i nettverket ved å utvide sine eksisterende nettverket, i stedet for å opprette nye, kan sies på grunnlag av at informantene i programmet påpekte nemlig at for mange møteplasser kan føre til en følelse av utilstrekkelighet fra deltakerne side på bakgrunn av at det blir for mange arenaer å holde styr på. Som også kan gjøre aktørene usikre på hvor de bør investere og rette sitt hovedfokus mot. Som dermed kan forklare litt av årsaken til at det bare har vært kommunen og staten som har brukt penger inn mot programmet.

8. Konklusjon: Hvordan evner Framtidens byer å forbedre norske storby-kommuners gjennomføring av en bærekraftig transportutvikling?

Hovedmålet for studiet er å forske på hvilken effekt et byutviklingsprogram som er formet gjennom et flernivå-perspektiv, kan ha med å bedre norske storby-kommuners gjennomføring av en bærekraftig transportplanlegging. Studiet er et single-case studie av Bergen kommune. For å besvare problemstillingene, er datagrunnlaget basert på kvalitative data hentet inn gjennom 14 semi-strukturerte intervju samt en dokumentanalyse av sentrale dokumenter. Informantene i studiet baseres på et teoretisk utvalg og snøball-utvelgelse. Data-innsamlingen startet med intervjuet studiets nøkkelinformanter i Oslo i slutten av juni-måned, mens feltarbeidet i Bergen ble gjennomført fra august-måned og utover høsten fram mot slutten av november. Underproblemstillingene som har blitt besvart tidligere i oppgaven har vært UP1: Hvordan iverksettes programmet fra nasjonalt til lokal skala? UP2: Hvordan fungerer samspillet mellom aktørene i praksis og UP3: På hvilke måter fører Bergen kommunes deltakelse i programmet, til effektivisering i kommunes klima-arbeid?

Byen blir i dag sett på som den skalaen hvor klimaproblemet bør løses (Betsill og Bulkeley, 2006). Mens det viktigste og mest avgjørende område i byen som krever omstilles, er transportsektoren. Forskning viser likevel at en rekke institusjonelle og prosessuelle barrierer i form av manglende kunnskap, kompetanse og kapital, samt for dårlige prosesser hvor transportsektorens målsettinger blir utformet og implementert, hindrer kommunene med å få til den omstillingen som kreves. Det argumenteres derfor for at det trengs nye organisatoriske endringer i transportsektoren, i form av vertikal og horisontal samordning, for å løse opp i disse utfordringene og skape en mer effektiv ansvarsfordelingen og styring slik at transportsektoren kan bli mer bærekraftig.

I dette studiet har jeg utgangspunkt i et nasjonalt byutviklingsprogram, med navnet Framtidens byer. Programmet er organisert gjennom et flernivå-perspektiv som forsøker å bedre både den vertikale (stat-kommune) og den horisontale samordningen (offentlig-privat sektor og aktører innad i kommunen) i dagens planlegging, fordelt på fire satsningsområder (areal og transport, energi i bygg, forbruk og avfall og klimatilpasning). Gjennom analysen har jeg kommet frem til at programmets organisering er en blanding av type 1 og type 2 multi-level governance. Det vil si at samordningen skjer både gjennom overføring av oppgaver og autoritet fra staten og ned til kommunene samt nettverkssamarbeid (et lokalt og et nasjonalt). Samspillet mellom aktørene baseres i hovedsak på informasjon- og kunnskapsdeling og ikke deling av kapital slik man

gjærne ville ha antatt ut ifra et teoretisk utgangspunkt (jf.kap.3.4). I forhold til å klare å effektivisere Bergen kommunes klima-arbeid har vi sett at programmet på enkelte områder har klart å få til en viss forbedring. Jeg skal nå ta en oppsummering av hvilke funn jeg har kommet frem til at programmet har hatt for Bergen kommune, og eventuelt på hvilke måter disse funnene kan være med å hjelpe norske storby-kommuners gjennomføring av en bærekraftig transportsektor. For Bergen kommune har deltakelsen ført til følgende resultat:

- **Ny kunnskap.** Gjennom det nasjonale nettverket for areal og transport har Bergen kommune sammen med de andre kommunene som deltok i programmet diskutert og delt både erfaringer og kunnskap med hverandre. Dette har ført til ny kunnskap for kommunen, som kommunen også har valgt å prøve å videreføre til andre offentlige aktører og organisasjoner gjennom foredrag og presentasjoner.
- **Nye kontakter i nabokommunene.** For Bergen kommunes del, har deltakelsen i det nasjonale nettverket også ført til nye relasjoner i form av kontakter fra nabokommunene. Selv om det ikke er konkrete samarbeidprosjekter i dag, har det likevel gjort det lettere for kommunen å finne frem til mulige samarbeidsaktører innen transport. Disse bekjentskapene kan mest sannsynlig også bidra til at mer kunnskaps- og erfaringsutveksling også skjer i framtiden.
- **Interne nettverk.** Ut av de fire lokale nettverkene, har det også oppstått interne nettverk. De interne nettverkene har gjort det mulig for kommunen å se prosjektene og oppgavene sine innen de fire satsningsområde i sammenheng med hverandre.
- **Minimalt samarbeid med næringslivet lokalt.** I det lokale areal- og transportnettverket er et av funnene at det har vært lite samarbeid med Bergens lokale næringsliv. Dette gjelder for så vidt også det nasjonale nettverket. Næringslivsdelen lokalt har vært Bergen næringsråd som har fungert som brobygger mellom offentlig-privat sektor. Men det viser seg at det har vært minimalt med samarbeid i de konkrete enkelt-prosjektene som Bergen kommune har valgt å gjennomføre under satsningsområdet.
- **Bedre samspill med staten.** Programmet (i form av det nasjonale nettverket) har for Bergen kommune sørget for å kommunen har hatt en arena hvor de har kunnet nå staten og diskutere med staten, dele kunnskap og gi tilbakemeldinger. I tillegg til at kommunene har fått påvirke Nasjonal transportplan. Gjennom det nasjonale nettverket har også aktørene og myndighetsnivåene sammen utformet felles målsettinger for areal og transport.

Utfra det som er beskrevet over, kan man forstå det slik at resultatene av programmet for Bergen kommunes del, ikke har vært de store resultatene. Dette kan ses i sammenheng med at nettverkssamarbeidet lokalt gjerne burde ha vært bedre (dvs. inkludert flere ikke-kommunale aktører). Resultatene må likevel ses i sammenheng med at dette er første gang en slik organisering og samarbeid er forsøkt gjennomført i planlegging i Norge. Resultatene må også ses i sammenheng av at studiet kun tar utgangspunkt i Bergen kommunes tilknytning til areal- og transportdelen av programmet. Resultatene sier dermed ingenting om de andre satsningsområdene og de andre byenes resultater i programmet. I lys av ressursene som ble brukt, kan likevel resultatet forstås som bra. Oppsummert vil jeg vektlegge den nye kunnskapen og det interne nettverket som gode resultater. Funnet om kunnskap støtter dermed tidligere forskning om nettverkssamarbeid i Norge (Hanssen et al., 2015). Dermed konkluderer jeg med at Framtidens byer har muligheten til å forbedre norske storby-kommuners gjennomføring av bærekraftig transportplanlegging gjennom at kommunene får mer kunnskap og bedre interne prosesser.

Men sett i sammenheng av at programmet er et tidsbegrenset program, vil jeg også konkludere med at kanskje det viktigste resultatet av programmet ikke kan kategoriseres hverken som bedre prosess eller mer kapasitet, men som *sosiale relasjoner*. Grunnen til at jeg anser det som det viktigste resultatet, er mens programmet og nettverkene avsluttes etter programslutt. Vil derimot de sosiale båndene kommunen har fått gjennom sin deltakelse vare. Dermed vil også muligheten til å utveksle mer erfaringer og kunnskap med hverandre eksistere videre, også etter at programmet er avsluttet.

Skal man en gang i framtiden ønske å gjennomføre lignende program, kan en tanke være at byene i stedet for å videreføre sine eksisterende handlingsprogrammer inn i programmet, utforme nye handlingsprogram som kan øke sjansen for at de revurderer samarbeidspartnere sine og som kan åpne muligheten for mer samarbeid med næringslivet. Foruten om det, er det også mer vi kan lære av Bergens kommunes deltakelse i Framtidens byer:

- **Å skape sosiale relasjoner i nettverkene, kan være vel så viktig som å oppnå direkte resultater (e.g. kunnskap og kapital).** Som belyst i studiets konklusjon, er det kanskje ikke de direkte resultatene (mer ressurser) i programmet som er de viktigste. Men at det viktigste byene tar med seg fra nettverkene er nye sosiale relasjoner, med kommuner man kanskje ikke ville ha kommet i kontakt med ellers.

- **Multi-level governance i Norge er bedre på å få til vertikal samordning enn horisontal samordningen.** Av Framtidens byer kan vi lære at en flernivåstyring og organisering gjennom nasjonale og lokale nettverk, evner seg til best til å øke den vertikale samordningen mellom de aktørene som har transport som ansvarsområde. Mens den horisontale samordningen og samarbeidet mellom offentlig og private aktører ikke har vært så bra som ønsket. Og at samhandlingen mellom samtlige aktører har vært bedre i det nasjonale nettverket enn i det lokale. Akkurat hvorfor kan forklares i sammenheng med neste punkt.
- **Metagovernance bidrar til mer samhandling mellom ulike aktører i nettverk.** Når man sammenligner det nasjonale og det lokale nettverket. Er det tydelig at det nasjonale nettverket har fått til å samordne flere ulike aktører på en bedre måte. I motsetning til det lokale, hvor kommunen sammen med andre offentlige aktører ikke har diskutert, men har kun arbeidet sammen med konkrete enkeltprosjekter. Jeg tolker det som at resultatet av det nasjonale nettverket har vært bedre på bakgrunn av at nettverket har blitt styrt gjennom et samarbeid mellom en rekke ulike aktører, omtalt som *metagovernance*. I motsetning til det lokale, som kun har blitt styrt av kommunen.
- **Unngå for mye kompleksitet tilknyttet nettverkssamarbeidene (f.eks. for mange samtale-fora under ett nettverk).** Dette studiet bekrefter at for mye kompleksitet i nettverk, i form av hvor mange, kan føre til vanskeligheter spesielt for de aktørene med mindre ressurser enn f.eks. kommunen. Blir det for mange nettverk kan det bli vanskelig å vite hvilke nettverk en bør ta del i og hvor en skal investere. Et viktig punkt å ta med videre kan dermed være å sørge for lav kompleksitet i flernivåstyringen, som gjerne kan bidra til at flere aktører velger å delta og bruke ressurser inn mot samarbeidet.
- **Rapportering av resultater skaper engasjement, og behov for intern omstrukturering (horisontal samordning).** I Bergen kommune, er det tydelig at den årlige rapporteringen til programmets sentrale ledelse skapte et engasjement blant de kommunale aktørene som motiverte dem til å se de ulike arbeidsoppgavene i programmet ved siden av hverandre, noe som førte til en intern omstrukturering og bedre samarbeid mellom aktørene i kommunen og sammenheng mellom oppgaven.

Litteraturliste

- Aall, C., Groven, K. og Lindseth, G. (2007) The scope of action for local climate policy: the case of Norway. *Global environmental politics*, 7 (2), s. 83-101.
- Aarsæther, N., et al. (red.) (2012) *Utfordringer for norsk planlegging- kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aase, T. H. og Fossåskaret, E. (2014) *Skapte virkeligheter: om produksjon og tolkning av kvalitative data*, Oslo, Universitetsforlaget
- Amdam, J. og Veggeland, N. (2011) *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Amundsen, H., Berglund, F. og Westskog, H. (2010) Overcoming barriers to climate change adaptation a question of multilevel governance? *Environment and planning : government and policy*, 28, s. 276-289.
- Andersen, S. S. (1997) *Case-studier og generalisering : forskningsstrategi og design*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Andersen, S. S. (2013) *Casestudier : forskningsstrategi, generalisering og forklaring*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Armstrong, A., et al. (2009) Cities and climate change. The role of institutions, governance and urban planning.
- Bache, I. og Flinders, M. (2004) Themes and issues in multi-level governance. I Bache, Ian og Flinders, Matthew (red.) *Multi-level governance*. New York, Oxford university press, s. 1-11.
- Baldersheim, H. og Ståhlberg, K. (2002) From guided democracy to multi-level governance: trends in central-local relations in the nordic countries. *Local government studies*, 28 (3), s. 74-90.
- Bergen kommune (2008) *Framtidens byer- Byer med lavest mulig klimagassutslipp og godt bymiljø*.
- Bergen kommune (2009a) *Cities of the future, action program 2009-2014*.
- Bergen kommune (2009b) *Framtidens byer, areal og transport handlingsplan*.
- Bergen kommune (2013) *Framtidens byer Bergen- status handlingsprogram september 2013. Hva saken gjelder*.
- Bergen kommune (2016) *Innfører datokjøring i Bergen kommune*
- Bergen næringsråd (2014) *Bergensregionen 2030- Planlegge eller løpe etter? Bergen*.
- Betsill, M. og Bulkeley, H. (2006) Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global governance: a review of multilateralism and international organizations*, 12 (2), s. 141-159.
- Betsill, M. og Bulkeley, H. (2007) Looking back and thinking ahead: a decade of cities and climate change research. *Local environment*, 12 (5), s. 447-456.
- Brink, H. I. L. (1993) Validity and reliability in qualitative research. *1993*, 16 (2).
- Brunborg, H. 2009. Sentraliseringen fortsetter.
- Bulkeley, B. (2010) Cities and the governing of climate change. *Annual review of environment and resources*, 35 (1), s. 229-253.
- Bulkeley, H. (2013) *Cities and climate change*, Oxon, Routledge.
- Bulkeley, H. og Betsill, M. (2005) Rethinking sustainable cities: multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental politics*, 14 (1), s. 42-63.
- Busch, T. (2013) *Akademisk skriving for bachelor- og masterstudenter*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Cash, D.W., et al. (2006) Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world. *Ecology and society*, 11 (2), s. 8.

- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2011) Complexity and hybrid public administration— theoretical and empirical challenges. *Public organization review*, 11 (4), s. 407-423.
- Clifford, N. J., French, S. og Valentine, G. (2010) *Key methods in geography*, Thousand Oaks, Calif, Sage.
- Crass, M. (2008) OECD- Competitive cities and climate change.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene. 2015. *Krav om konfidensialitet* [Internett]. <https://www.etikk.no>. [Hentet 15.10.2015].
- Eckerberg, K. og Joas, M. (2004) Multi-level environmental governance: a concept under stress? *Local environment*. Routledge.
- Eisenhardt, K. M. og Graebner, M. E. (2007) Theory building from cases: opportunities and challenges. *The academy of management journal*, 50 (1), s. 25-32.
- Fairbraas, J. og Jordan, A. (2004) Multi-level governance and the environmental policy. I Bache, Ian og Flinders, Matthew (red.) *Multi-level governance*. New York, Oxford university press s. 147-164.
- Flyvberg, B. (2010) Fem misforståelser om casestudiet. I Svend, Brinkman. og Tangaard, Lene (red.) *Kvalitative metoder*. København, Hans Reitzels forlag, s. 463-487.
- FN- sambandet. 2016. *Hva er bærekraftig utvikling?* [Internett]. <http://www.fn.no>. [Hentet 10.10.2016].
- Glaser, B.G. og Strauss, A. G. (1999) *Discovery of grounded theory : strategies for qualitative research*, Piscataway, NJ, USA, Aldine Transaction.
- Granberg, M. og Elander, I. (2007) Local governance and climate change: reflections on the Swedish experience. *Local environment*, 12 (5), s. 537-548.
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Gupta, J. (2007) The multi-level governance challenge of climate change. *Environmental sciences*, 4 (3), s. 131-137.
- Haaland, C. (2011) Menn som selger seksuelle tjenester. En kartleggingsrapport om mennene, markedet og hjelpetilbudene i Bergen. *Utekontakten i Bergen*.
- Halvorsen, K. (2008) *Å forske på samfunnet : en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo, Cappelen akademisk forlag.
- Hanssen, G. S., Mydske, P.K. og Dahle, E. (2013) Multi-level coordination of climate change adaptation: by national hierarchical steering or by regional network governance? *Local environment*, 18 (8), s. 869-887.
- Hanssen, G.S., Hofstad, H. og Hisdal, H. (2015) Manglende lokal tilpasning til klimaendringer: kan flernivånettverk øke tilpasningskapasiteten? *Kart og plan*, 75, s. 64-78.
- Hay, I. (2010) *Qualitative research methods in human geography*, Oxford, Oxford University press.
- Helgesen, M. K og Hanssen, G. S. (2014) Kommunalt handlingsrom etter samhandlingsreformen. *Tidsskrift for norsk velferdsforskning*, 17 (3), s. 41-53.
- Herod, A. (2011) *Scale*, London, Routledge.
- Hooghe, L. og Marks, G. (2001) Types of multi-level governance. *European integration online papers*, 5 (11).
- Hooghe, L. og Marks, G. (2003) Unraveling the central state, but how? Types of multi-Level Governance. *The American political science review*, 97 (2), s. 233-243.
- Hovik, S. og Hanssen, G.S. (2014) The impact of network management and complexity on multi-level coordination. *Public Administration*.
- Jick, T. D. (1979) Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. *Administrative science quarterly*, 24 (4), s. 602-611.
- Jordan, A. (2001) The European Union: an evolving system of multi-level governance ... or government? *Policy and politics*, 29 (2), s. 193-208.

- Kleven, T. (2011) *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging : norsk kommuneplanlegging 1965-2005*, Trondheim, Tapir akademisk.
- Kolbenstvedt, M. og Strand, A. 2014. *Samordnet areal- og transportplanlegging- statlige føringer* [Internett]. <http://www.tiltakskatalog.no>. [Hentet 14.01.2016].
- Leknes, E. og Farsund, A. A. (2010) *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*, Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Lilledahl, G. og Hegnes, A.W. (2000) Kvalitativ metode.
- Longhurst, R. (2010) Semi-structured interviews and focus groups. I Clifford, N., French, S. og Valentine, G. (red.) *Key methods in geography*. 2 utg. Thousand Oaks, California, Sage publications, s. s. 103-115.
- Marks, G. (1993) Structural policy and multilevel governance in the EC. *The state of the European community*, 2, s. 391-410.
- Marsden, G., et al. (2014) Muddling through with climate change targets: a multi-level governance perspective on the transport sector. *Climate policy*, 14 (5), s. 617-636.
- Marsden, G. og Rye, T. (2010) The governance of transport and climate change. *Journal of transport geography*, 18 (6), s. 669-678.
- Miljøstatus. 2016. *Klimagassutslipp fra transport* [Internett]. www.miljostatus.no. [Hentet].
- Miljøverndepartementet (2012) *Meld.St. 21 (2011-20112) Norsk klimapolitikk*
- Moe, T. A. 2016. *Dårlig luft i flere timer i Bergen i dag* [Internett]. www.nrk.no: NRK. [Hentet 08.02.16].
- Newig, J. og Fritsch, O. (2009) Environmental governance: participatory, multi-level – and effective? *Environmental policy and governance*, 19 (3), s. 197-214.
- Nielsen, Gustav, Norges forskningsråd Området for kultur og, samfunn og Lokal transport- og arealpolitikk (2000) *Synteserapport ... fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA) : Nr 3 : Mer effektive institusjoner og bedre planlegging*, Oslo, Norges forskningsråd, Området for kultur og samfunn.
- OECD (2013) *Colombia: implementing good governance*, OECD Publishing.
- Ottelei, S. S. 2011. *Norge dømt for dårlig luftkvalitet* [Internett]. www.nrk.no: NRK. [Hentet 08.02.2016 2016].
- Peters, B. G. og Pierre, J. (1998) Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8 (2), s. 223-243.
- Piattoni, S. (2010) *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford University Press.
- Plan og bygningsloven (1985, § 2) *Plan og bygningsloven - plbl*.
- Plan og bygningsloven (2008, § 1-1) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven)*.
- Rambøll (2011) *Framtidens byer, nullpunkts- og førsteårsrapport*.
- Rambøll (2014) *Følgeevaluering av Framtidens byer rapport 2014*. Rambøll.
- Rambøll (2015) *Følgeevaluering av Framtidens byer- sluttrapport*.
- Regjeringen (1999) *Miljøvernforvaltningens arbeid med lokal Agenda 21*.
- Regjeringen (2009) *Intensjonsavtale mellom staten, KS og næringslivet*.
- Regjeringen (2014) *Om Framtidens byer*, Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Regjeringen (2015) *Areal og transport*.
- Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2008) Kommunalt selvstyre eller samstyring? *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Universitetsforlaget.
- Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2012) *Styring og samstyring : governance på norsk*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Røsnes, A.E. (2005) Byplanlegging- fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer. I Fimreite, A. L. og Medalen, T. (red.) *Governance i norske storbyer, mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo, Norge, Spartacus forlag.

- Sack, D. (2011) Governance failures in integrated transport policy-on the mismatch of 'co-opetition' in multi-level systems. *German policy studies*, 7 (2), s. 43.
- Samferdselsdepartementet (2016) *Grunnlagsdokument, Nasjonal transportplan 2018-2029*.
- Silverman, D. (2014) *Interpreting qualitative data*, Los Angeles, Sage.
- Statistisk sentralbyrå (2014) *Befolkningsframskrivninger, 2014-2100* Statistisk sentralbyrå.
- Stephenson, P. (2013) Twenty years of multi-level governance: 'where does it come from? What is it? Where is it going?'. *Journal of European public policy*, 20 (6), s. 817-837.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2005) The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian political studies*, 28 (3), s. 195-218.
- Torfing, J. og Sørensen, E. (2007) Theories of democratic network governance. I Torfing, Jacob og Sørensen, Eva (red.) *Theories of democratic network governance*. Basingstoke, Palgrave Macmillian.
- Verweij, S., et al. (2013) What makes governance networks work? A fuzzy set qualitative comparative analysis of 14 dutch spatial planning projects *Public administration*, 91 (4), s. 1035-1055.
- Wälti, S. (2010) Multi-environmental governance. I Enderlein, H., Wälti, S. og Zürn, M. (red.) *Handbook on multi-level governance*. UK, Edward Elgar publishing limited.
- Yin, R.K. (1981) The case study crisis: some answers. *Administrative science quarterly*, 26, s. 58-65.

Vedlegg 1: Liste over informanter med koding

Informanter	Koding
Statlig aktør	Statlig informant 1
Statlig aktør	Statlig informant 2
Statlig aktør	Statlig informant 3
Kommunal aktør	Kommunal informant 4
Kommunal aktør	Kommunal informant 5
Fylkeskommunal aktør	Fylkeskommunal informant 6
Fylkeskommunal aktør	Fylkeskommunal informant 7
Kommunal aktør	Kommunal informant 8
Ikke-kommunal aktør	Ikke-kommunal informant 9
Ikke-kommunal aktør	Ikke-kommunal informant 10
Ikke-kommunal aktør	Ikke-kommunal informant 11
Ikke-kommunal aktør	Ikke-kommunal informant 12
Inter-kommunal aktør	Inter-kommunal informant 13
Kommunal aktør	Kommunal informant 14

Vedlegg 2: Liste over dokumenter i dokumentanalysen

Type dokument (år/av)	Navn	Hentet fra
Handlingsprogram 2008/Bergen kommune	<i>Framtidens byer-byer mer lavest mulig klimagassutslipp og godt bymiljø</i>	Bergen.kommune.no
Handlingsprogram (status) 2011/Bergen kommune	<i>Framtidens byer</i>	Bergen.kommune.no
Handlingsprogram (status) 2013/Bergen kommune	<i>Framtidens byer</i>	Bergen.kommune.no
Sluttrapport 2015 (uoffisiell)/Bergen kommune	<i>Framtidens byer- sluttrapport</i>	Bergen.kommune.no
Sluttrapport 2015 (offisiell)/Bergen kommune	<i>Framtidens byer Bergen 2008-2014 Dette fikk vi til</i>	Bergen.kommune.no
Førsteårsrapport 2011/Rambøll	<i>Framtidens byer, nullpunkts og førsteårsrapport</i>	Regjeringen.no
Følgeevaluering 2012/ Rambøll	<i>Følgeevaluering av Framtidens byer-rapport 2012</i>	Regjeringen.no
Følgeevaluering 2014/Rambøll	<i>Følgeevaluering av Framtidens byer-rapport 2014</i>	Regjeringen.no
Følgeevaluering 2015/Rambøll	<i>Følgeevaluering av Framtidens byer, sluttrapport</i>	Regjeringen.no
Dybdestudie 2012/Rambøll	<i>Framtidens byer, dybdestudie 2012</i>	Regjeringe.no
Artikkel 2014/Regjeringen	<i>Om Framtidens byer</i>	Regjeringen.no
Artikkel 2014/Regjeringen	<i>Framtidens byers avtaler</i>	Regjeringen.no
Artikkel 2015/Regjeringen	<i>Areal og transport</i>	Regjeringen.no
Artikkel 2015/Regjeringen	<i>Næringslivet</i>	Regjeringen.no
Artikkel/2014/Regjeringen	<i>Byen som ressurs</i>	Regjeringen.no

Vedlegg 3: Intervjuguide

- Introduksjon av meg og studiet

Spørsmål/stikkord:

- Hvordan har du vært tilknyttet Framtidens byer?
- Hva arbeidet du med i programmet?
- Hvordan har programmet blitt iverksatt i kommunen?
- Hvem har hatt ansvaret for hvilke temaområder?
- Hvem samarbeidet dere med?
 - Innad i kommunen
 - Med andre lokale aktører? Eventuelt hvem?
 - Med Bergen kommune og andre statlige etater
 - Fylkeskommunen
 - Staten
 - Næringslivet
- Hva samarbeidet dere om?
- Hva er ditt inntrykk av hvilke av de ulike områdesatsningene som ble mest suksessfullt? Hvorfor?
- utfordringer
 - utfordringer med programmet?
 - utfordringer med å samarbeide?
- Resultat:
 - Hva synes du at Framtidens byer har fått til når det kommer til å forbedre Bergen kommunes situasjon når det gjelder bærekraft?
 - Hvilke andre resultater har vært bra for kommunen?
 - Hva burde gjøres annerledes til eventuelt neste gang?
- Hva var det beste som kom ut av programmet?
 - Nettverket
 - Kapitalen
 - Kompetanse
- Noe mer du ønsker å tilføye?