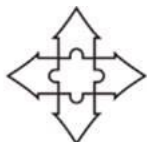


Marianne Millstein  
Ragnhild Skogheim  
Heidi Bergsli

# Storbyforskningsprogrammet – 30 års jakt på storbyfaktoren



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING



## NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO  
OG AKERSHUS

Marianne Millstein  
Ragnhild Skogheim  
Heide Bergsli

# **Storbyforskningsprogrammet - 30 års jakt på storbyfaktoren**

NIBR-rapport 2018:7

Tittel: Storbyforskningsprogrammet – 30 års jakt på storbyfaktoren

Forfattere: Marianne Millstein, Ragnhild Skogheim og Heidi Bergsli

NIBR-rapport: 2018:7

ISSN: 1502-9794

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

Prosjektnummer: 3709

Prosjektnavn: Storbyforskning 30 år

Oppdragsgiver: Program for storbyrettet forskning

Prosjektleder: Marianne Millstein

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

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juli 2018

Antall sider: 119

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

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

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

# Sammendrag

*Marianne Millstein, Ragnbild Skogheim og Heidi Bergslø*

## **Storbyforskningsprogrammet – 30 års jakt på storbyfaktoren**

NIBR-rapport 2018:7

### **Storbyforskning 30 år**

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

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

Kristiansand ble med i 2005.

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

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

*Tematiske satsinger kan oppsummeres i fire hovedtemaer:*

Sosiale levekår

Tjenesteyting: behov, kvalitet, effektivitet og rammebetingelser

Plan, styring og økonomi

Storbyene som økonomisk drivkraft

Levekårsutfordringer, ulikhet og sosiale utgifter.

Effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen.

Bydelsreformer, lokaldemokrati og deltagelse.

Befolkningsutvikling og boligmarked.

Næringsutvikling i storbyregionen.

Dette er noen av temaene som Program for storbyrettet forskning –

Storbyforskningsprogrammet – har satt på dagsorden siden oppstarten i 1987. I 30 år har programmet hatt som mål å framskaffe kunnskap forankret i byenes egne utfordringer og som er nyttig for byenes rolle som myndighetsutøver, samfunnsutvikler og tjenesteprodusent.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Jakten på storbyfaktoren**

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

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

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

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

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

### **Organisering, samarbeid og formidling**

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

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

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

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

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

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

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

### **Hva skaper et godt prosjekt? Erfaringer for framtida.**

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

#### *Forankring og ledelse*

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

#### *Tid og ressurser*

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



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

#### *Kompetanse i kommunen, og hos forskerne*

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

#### *Samarbeid*

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

#### *Aktualitet og relevans*

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

---

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

#### *Formidling og bruk*

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

# Summary

*Marianne Millstein, Ragnbild Skogheim and Heidi Bergsli*

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

NIBR Report 2018:7

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

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

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

---

Since 1987, the program has had two key objectives:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **What makes up an ideal project?**

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

---

*An idea and project must be embedded in the city*

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

*Time and resources*

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

*Competence and dialogue*

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

*Cooperation*

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

*Relevance timeliness*

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

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

*Dissemination and use*

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