

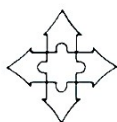
Nettverkssamarbeid som virkemiddel for storbyutvikling

Hovedfunn fra studien

Februar 2008



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING



”Det er rettet økende oppmerksomhet mot storbyenes rolle for nasjonal verdiskaping, internasjonal konkurransevne og som bosted for en stadig større befolkning. Gjennom regjeringens storbymelding våren 2003 og Stortingets behandling, har staten uttrykt at storbyenes rolle i samfunnsutviklingen skal ivaretas gjennom en statlig storbypolitikk”.

”I den kommende perioden vil både staten og storbykommunene måtte utvikle og ta i bruk ny kunnskap som skal inngå i en slik storbypolitikk. Program for storbyrettet forskning skal bidra til kunnskapsutvikling som kan bidra til bedre tjenester og levekår, styrket lokaldemokrati og bærekraftig vekst og fornyelse i storbyene og storbyregionene”.

Programnotat for storbyrettet forskning for perioden 2004-2007

Med dette sitatet fra programnotatet for storbyrettet forskning for perioden 2004-2007 sattes scenen for prosjektet ”Nettverkssamarbeid som virkemiddel for storbyutvikling” finansiert av Kommunens Sentralforbund (KS). Med Oslo som prosjektførende by ønsket storbyprogrammet å få bedre innsikt i hva som kjennetegner en vellykket storbyutvikling i Europa, hvordan et utvalg større byer arbeider med nettverk, hvilke resultater som er oppnådd og hvorfor noen måter å arbeide fungerer, mens andre ikke gir effekt. Innsikten har blitt ervervet ved gjennomgang av tilgjengelig kunnskap om suksessfaktorer for storbyutvikling samt studier av et utvalg storbyer i Europa.

Formålet med prosjektet er todelt. For det første, er prosjektet ment å gi en oversikt over hva ulike forskningsarbeider og studier betrakter som suksesskriterier for storbyutvikling i en europeisk kontekst. For det andre, har prosjektet til hensikt å gi en oversikt over ulike konfigurasjoner av nettverkssamarbeid samt en analyse av sammenhengen mellom nettverkskonfigurasjon og ønskede resultater. Dette utgjør hovedtyngden av prosjektet, og baserer seg på studier av nettverk i åtte ulike byer; København, Århus, Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingfors, Glasgow og Lyon.

Bakgrunn og formål

For å utløse dagens byregioners utviklingspotensial arbeider de norske storbyene med å utvikle ulike nettverk mellom de kommunale myndigheter og ulike eksterne aktører. For at storbyene skal få bedre innsikt i hvordan et utvalg større europeiske byer arbeider med nettverk, hvilke resultater som er oppnådd og hvorfor noen måter å arbeide på fungerer, mens andre ikke gir effekt, har konsulentselskapet Oxford Research gjennomført et prosjekt knyttet til hvordan nettverk kan brukes som virkemiddel for storbyutvikling. Prosjektet er finansiert gjennom Kommunens Sentralforbund (KS) sitt program for storbyrettet forskning.

Oxford Research har i denne anledning utformet to stk. delrapporter og en synteserapport. I Delrapport I har vi tatt for oss det vi kaller ” Suksesskriterier for en vellykket storbyutvikling”, mens Delrapport II omhandler ”Nettverk som redskap for storbyutvikling”. Sistnevnte er en studie av hvordan åtte europeiske storbyer benytter nettverk som redskap i sin utvikling og har til hensikt å gi en oversikt over ulike konfigurasjoner av nettverkssamarbeid samt en analyse av sammenhengen mellom nettverkskonfigurasjon og ønskede resultater.

Denne synteserapporten er i midlertidig kun ment å være en oppsummering av hovedfunnene fra de to delrapportene slik at leseren kan få en bedre innsikt i hva som kjennetegner en vellykket storbyutvikling i Europa, hvordan et utvalg større byer arbeider med nettverk, hvilke resultater som er oppnådd og sist men ikke minst, hvorfor noen måter å arbeide fungerer, mens andre ikke gir effekt.

Suksesskriterier for storbyutvikling

Hva er en vellykket storbyutvikling og hva må til for å skape den? For å forsøke å finne svar på dette, er det gjennomført en teoretisk gjennomgang av ulike suksesskriterier. Litteraturstudien viser på mange måter at det ikke finnes en enhetlig definisjon på hva som er en vellykket storbyutvikling og hvilke kriterier som skal inngå i en slik sammenheng. Hva som betraktes som en vellykket utvikling avhenger derfor i stor grad av den enkeltes preferanser og vektlegging. De fleste enes om at disse to er gjensidig avhengige av hverandre i en viss grad, men en er uenig om blandingsforholdet. Noen legger større vekt på å oppnå størst mulig verdiskapning, mens andre legger mer vekt på at verdiskapningen skjer innenfor en akseptabel fordelingsmessig ramme.

Selv om økt globalisering er et viktig utviklingstrekk i dagens verdensøkonomi, er det slik at det lokale og unike ved et sted er en av de viktigste forklaringer på dagens ”suksesshistorier”. Ut fra vårt ståsted er en vellykket storbyutvikling avhengig av to sett av faktorer:

- Nødvendige, men ikke tilstrekkelige faktorer for å skape en vellykket storbyutvikling
- Faktorer som utgjør en forskjell (de unike betingelsene) i forhold til å skape økt velferd.

De nødvendige ressursene har vi valgt å avgrense til basisressurser i det fysiske bymiljø, mens de unike betingelser er knyttet til oppgradering av lokale ressurser i bred forstand, endrings- og andre utviklingsevner.

Basert på eksisterende forskning er det ikke mulig å si noe om hvilke nødvendige faktorer som har størst betydning i forhold til å skape en vellykket storbyutvikling. Litteraturstudien viser imidlertid at det er relativt stor enighet om hva som er de nødvendige faktorene isolert sett. Europakommisjonen sitt arbeid gir et fyllestgjørende bilde her. Kommisjonen fremhever ressurser som transport, tilgjengelighet og mobilitet, tilgang til tjenester og andre goder, natur og det fysiske miljø og den kulturelle sektor. OECD på sin side gjør et hovedpoeng ut av at en må finne en fornuftig balanse mellom en politikk som legger til rette for et konkurransedyktig næringsliv og en politikk som fremmer sosial utjevning og byer som er gode og bo i. I tillegg peker blant annet OECD på at det å ha en velutdannet og velkvalifisert befolkning blir stadig viktigere ettersom økonomien blir mer kunnskapsintensiv.

Når det gjelder de *unike betingelsene* som i stor grad bidrar til å utgjøre en forskjell i forhold til å skape en vellykket byutvikling, finnes det en rekke slike avhengig av hvilke områder en ser på. I vårt arbeid har vi fokusert på *næringsutvikling* og *innovasjon* i storbyer som overordnet ramme. De unike betingelsene kan da knyttet til to hovedelementer: For det første *egenskaper ved selve nærings- og kunnskapsmiljøet*¹. Dette innebærer i korte trekk etablerte tradisjons- og kulturkvaliteter i det eksisterende byrom samt en kontinuerlig, dynamisk oppgradering av det nåværende byrom. Det andre hovedelementet er knyttet til ”*evnen til å utvikle kompetanse – og innovasjonsgivende nettverk og samarbeid i regionen og eksternt*”. Dette handler om flere ting:

- Det er nødvendig å legge til rette for innovasjon og entreprenørskap i og med at dette er drivkraften i all næringsutvikling. Blant annet er det nødvendig å fremme en entreprenøriell orientering på organisasjonsnivå. Dette handler om å stimulere til utvikling og aksept av en innovativ, proaktiv og risikoorientert måte å jobbe på.
- Bruk av nettverk bidrar til informasjonsutveksling og komplettering av de tilgjengelige ressursene i byen. Dette gir kommunen muligheter til å få løst nye (og kanskje også noen annerledes) oppgaver, og ikke minst anledning til å få løst oppgaver på nye måter.
- Den overordnede næringsstrukturen og relasjonene mellom næringene har betydning for hvilke resultater som oppnås i en by. Det er ofte gunstig med relatert

¹ NIBR-notat 2006 (103):7. *Byenes attraktivitet – byutvikling som grunnlag for profilering og markedsføring*. NIBR.

variasjon, det vil si å bygge på næringer som utfyller hverandre og benytter seg av de samme innsatsfaktorene.

- Governance. Markedet, sivilsamfunnet, aktører på andre nivåer innenfor det offentlige, media eller pressgrupper legger alle føringer på de beslutninger som tas. Governance kjennetegnes av at de tradisjonelle styringsvirkemidlene i offentlig sektor som hierarkisk kontroll, myndighetsutøvelse, planlegging og regelstyring er videreutviklet eller erstattet. Dette kan bidra til bedre beslutningsprosesser.

I praksis er det imidlertid ikke noe klart skille mellom hvilke faktorer som er nødvendige, men ikke tilstrekkelige betingelser for å oppnå suksessfull storbyutvikling, og hvilke faktorer som er unike betingelser. Det er mulig å kombinere ulike nødvendige ressurser på forskjellige måter slik at de i større eller mindre grad går over til å bli betingelser som *virkelig* bidrar til å utgjøre en forskjell (unike betingelser). Dette skyldes simpelthen at ressurskombinasjonene er mer verdifulle, sjeldnere, vanskelige å kopiere og å kjøpe.

For å utløse ulike byers utviklingspotensial er det en rekke regioner som har utviklet, og arbeider med å utvikle forskjellige relasjoner og nettverk mellom kommunale/fylkeskommunale myndigheter, næringsliv og kompetansemiljøer for å nettopp bidra til de unike betingelsene, - altså kampen om å utgjøre en forskjell. For å få fram informasjon om hvordan de norske storbyene kan bruke nettverk som et redskap i sin utvikling, har vi gjennomført åtte studier av nettverk i europeiske storbyer. De valgte byene er ikke store metropoler, men byer som i størrelse og kontekst har fellestrekk med de norske storbyene. De utvalgte byene er København, Århus, Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingfors, Glasgow og Lyon.

Mest typisk benyttes nettverk innenfor fagområdet næringsutvikling og innovasjon. Her har kommunene tradisjonelt stor strategisk interesse, men liten direkte styringsmulighet. Nettverk benyttes imidlertid også på andre områder. Dette er både områder der kommunen har betydelig myndighet, og områder der kommunen har liten formell makt, men hvor det likevel er svært viktig å få til en positiv utvikling. Integrasjon av innvandrere i samfunnslivet er et eksempel på det sistnevnte.

Nettverk som virkemiddel for storbyutvikling

Hva er nettverk?

En snakker ofte om at det moderne samfunn er et nettverkssamfunn, og at nettverk i alle livets sfærer har betydning. Det kan være på personlig, organisatorisk eller samfunnsmessig plan. For denne studien er det særlig det sistnevnte som er interessant i og med at bruken av nettverk her knytter seg til hvordan byer planlegges og utvikles? Men hvordan kan en da karakterisere et nettverk og hvilke effekter kan det føre til?

Tijssen (1998)² definerer nettverk som: *"an evolving dependency system based on resource relationships in which their systemic character is the outcome of interactions, processes, procedures and institutionalization"*. Et nettverk er altså et bevegelig eller foranderlig system mellom interagerende aktører, som er avhengige av hverandre i større eller mindre grad, og er åpent for, og involverer alle aktørgruppene som er aktive på lokale arenaer i et samarbeid. Graden av integrasjon kan av denne grunn oppfattes som en særlig dimensjon ved et nettverk ettersom det kun kan fungere på grunnlag av gjensidig tillit mellom deltakerne. Dersom dette eksisterer, kan alle aktørene i nettverket vinne på et samarbeid der de utveksler kontroll over ressursene.

Til tross for den ikke-statiske natur, inneholder nettverk en form for praksis som springer ut av prosesser, prosedyrer og utveksling som har betydning for de aktiviteter, som finner sted i nettverket. I aktivitetene anvendes ressurser som f.eks. viten og informasjon, og det er blant annet gjennom nettverkets aktiviteter av dets effekter skapes. Et relatert og særdeles vesentlig karaktertrekk ved nettverk, er tilstedeværelsen av relasjoner mellom nettverkets aktører. Det er gjennom disse relasjoner, at de enkelte aktører tilegner seg viten og informasjon, og det er blant annet også gjennom disse relasjoner at nettverket oppnår sine effekter eller realiserer sine målsetninger. Nettverksbegrepet kan summeres opp ved hjelp av følgende elementer³:

- Et nettverk er en vidt forgrenet gruppe, som holder sammen og hjelper hverandre.
- Et nettverk er avhengig av deltakernes evne og vilje til å gi for å motta.
- Et nettverk er basert på gjensidig kontakt og kommunikasjon.
- I et nettverk eksisterer en gjensidig forpliktelse mellom deltakerne og aktørene.

Nettverk inneholder også et annet vesentlig karaktertrekk. Dette knytter seg til nettverkets formaliseringsgrad, det vil si i hvor høy grad nettverkes styres av vedtekter, har lønnede medarbeidere, selvstendige budsjetter osv. Tradisjonelt finnes det to typer overordnede nettverk; uformelle og formelle nettverk. Mellom disse to ytterpunktene finnes det et kontinuum av forskjellige grader av nettverkets formalisering. Formaliseringsgraden spenner således fra det helt uformelle nettverk til permanente forenings- og selskapskonstruksjoner. Selve avgrensingen av når et nettverk går over til å bli en selvstendig virksomhet er ofte et spørsmål selskapsformål. Ikke-profittsøkende selskaper kan ha nettverkskarakter hvis det er snakk om joint venture av flere parter. Dette innebærer at profittsøkende virksomheter faller utenom definisjonen av nettverk.

Et trekk som det er viktig å være klar over er at nettverkets effektivitet og målrealisering ikke nødvendigvis er avhengig av formaliseringsgraden. Uformelle nettverk kan være like så effektive som formelle. Derimot er dets effekter avhengig av dels dets aktører, dels den måte som nettverket er organisert på samt dets aktiviteter. Det vil si at man via utvelgelse av antall og type av aktører samt gjennom dets organisatoriske oppbygning kan påvirke nettverkets effekter. Et nettverk er å betrakte som et åpent system, bestående av relasjoner av forskjellig styrke, karakter og varighet. Dette innebærer at nettverk også inneholder en viss uforutsigbarhet ettersom det er åpent og dermed mottakelig for nye og uventede input. Men nettopp denne åpenhet er også et

²

³ Listen er beskrevet med utgangspunkt i Lone Dalgaard og Jan Bendix "Netværksorganisering - etablering og ledelse af netværk som ny organisationsform"; Børsens Forlag 1996.

av nettverkets styrker. Det er gjennom nye relasjoner og input som gode ideer skapes og utvikling finner sted.

Gjennom bruk av nettverk sørger en således for å skape synergier mellom aktørene for å realisere forskjellige mål som for eksempel overlevelsesraten til nyetableringer, forbedring av et boligområde sosialt eller skaping av et forum der byens utvikling diskuteres. I et byutviklingsperspektiv handler således anvendelsen av nettverk om bringe aktører med interesse for byen sammen. Dette skjer i praksis gjennom forskjellige nettverk med varierende formål og varighet.

Hvor brukes nettverk?

Kommunen benytter nettverk på en lang rekke områder. Anvendelsen av nettverk i byutviklingen er i høy grad karakterisert av hvordan det offentlige planleggningssystemet er organisert. I noen tilfeller fungerer de etablerte nettverkene som en reell samarbeidspartner for de offentlige planmyndigheter. Grunnlaget for samarbeidet er da ofte en offentlig fastsatt byutviklingsstrategi. I andre tilfeller fungerer nettverkene mer som en partner som ivaretar oppgaver som det offentlige har ”outsourcet”. Det vil si at nettverkssamarbeidet mellom kommune og nettverk utelukkende er av økonomiske karakter. Dette har igjen betydning for den måten som byutviklingen formuleres på, da det overveiende er andre aktører fra for eksempel næringslivet som er med på å sette dagsorden for den utviklingen som skapes og føres.

Relatert til dette er synergien mellom langsiktig by – og utviklingspolitiske målsetninger og nettverkssamarbeid. Jo klarere politisk visjon og målsetting, jo tydeligere kan nettverkens formål defineres og desto mer målrettet kan dets aktiviteter bli.

Hva bidrar nettverk til?

Liste under summerer opp hvilke områder hvor nettverk kan bidra i forhold til byutvikling. Listen er utarbeidet ut fra de gjennomførte casestudiene, og viser at kommunene benytter nettverk av en rekke grunner:

- Nettverk kan bidra til at legitimere beslutninger ut fra prinsippet om en arm lengdes avstand. Det vil si at andre aktører enn de kommunale er med på å gi tyngde til en bestemt beslutning, utvikling eller debatt.
- Nettverk bidrar med nye og kanskje originale vinkler.
- Nettverk kan komme med provoserende innlegg i en aktuell debatt som ikke kan komme fra en offentlig myndighet. Dette innebærer at nettverk kan være med på å stimulere til en mer nyansert diskusjon.
- Nettverk kan bidra med den nyeste kunnskap da de i mange tilfeller har en større fornemmelse av utviklingen innen et bestemt område gjennom deres daglige aktiviteter og berøringsflater.
- På tradisjonelle områder innen kommunal forvaltning og myndighetsutøvelse ser vi interessant bruk av nettverk som virkemiddel. Utvikling av nye byområder er ett eksempel der byene har benyttet en nettverksorganisering for å trekke inn private aktører (utbyggere og innholdsutviklere) og befolkningen på en konstruktiv måte.

- Nettverk benyttes som et virkemiddel på områder som ligger i grenselandet av hva som er kommunens primær oppgaver. Drift av etablerer/nyskapingssentra er ett eksempel.
- Kommunene benytter nettverk til å skaffe seg økt innflytelse på områder der den har stor strategisk interesse, men begrenset direkte makt. Innovasjon og næringsutvikling er det fremste eksempelet her, men vi ser også interessante nettverk på kulturområdet der kommunen gjennom nettverk får bedre inngrep med bl.a. statlige kulturinstitusjoner i byen.

Kommuners rolle i nettverk

Ut fra den gjennomførte casestudiene ser vi at kommunene kan innta mange forskjellige roller i nettverkssamarbeidet med eksterne aktører. Likevel er det mulig å utarbeide en liste som gir en kortfattet oversikt over de mest vanlige rollene som kommunene har hatt i nettverkssamarbeidet:

- Initiativtaker til dannelse av nettverk innen ulike områder. På områder som ikke er en direkte del av kommunenes virksomhet er det typisk at kommunens engasjement reduseres noe over tid, mens nettverk knyttet til primær oppgavene ofte opplever økt engasjement.
- Fungerer som nettverkssekretariat. Dette er en god måte for kommunene å få kontroll med hva som foregår i nettverket, men kan også være forbundet med faglige utfordringer i forhold til å være møtefasilitator eller motivator for nettverkens deltakere.
- Bidrar med politisk oppbakning. Dette er viktig for nettverkens suksess, og helst skal det være oppbakning på høyt nivå, som for eksempel fra ordføreren eller byrådet. Ideelt sett bør både nettverkens strategi og aktiviteter være politisk forankret. Dette er med på å gi nettverkene legitimitet og dermed større gjennomslagskraft.
- Yter økonomisk støtte enten som driftsstøtte eller bidrar med øremerkede midler til bestemte prosjekter. For mange nettverk er det viktig at de har en grunnfinansiering som ligger i bunn. Dette gir dem en viss trygghet, noe dem i stand til å være mer proaktive og utviklingsorienterte.
- Er styremedlem, innehar ordinært medlemskap eller aksjeposter. Den formelle rollen varierer ut fra hvilke områder nettverkene er innen for og deres størrelse.
- Inngår direkte i prosjektarbeid. Dette er mest vanlig på områder som er knyttet til kommunens sentrale oppgaver. De kommunalt ansatte bidrar da direkte med sin arbeidsinnsats og kompetanse.

"Best practise" i forhold til bruk av nettverk

Ut fra casestudiene og den teoretiske kunnskapen om byutvikling samt nettverk, er det mulig å identifisere flere punkter relatert til hvordan nettverk kan brukes på en best mulig måte i en byutviklingsammenheng. Enkelte av punktene kan kanskje virke banale ved første øyekast, men ofte er det slik at ting som er innlysende og relativt lette å ta hånd om blir oversett.

- **Nettverkets formål.** Det er nødvendig å ha definert og tenkt igjennom hva som ønskes gjennom nettverket samt hvordan målsetningene skal realiseres. Det er viktig å benytte mye tid på å utvikle visjoner og mål som aktørene enes om og har en felles forståelse av.
- **Nettverkets størrelse.** En bør vurdere i hvilke grad det er hensiktsmessig med større og mer komplekse nettverk eller om formålet med nettverket kan oppnås på en bedre måte dersom nettverket er lite og mindre komplekst. Et annet spørsmål som det må tas stillingen til er om en eventuelt ønsker å legge til rette for et nettverk som kan vokse.
- **Nettverkets aktører.** Det er essensielt å samle de ”riktige” aktører for å oppnå et dynamisk og velfungerende nettverk. Dette dreier seg om å sette sammen parter som har forskjellige interesser i forbindelse med byutvikling samt å få synergieffekter til å oppstå. En faktor som er svært viktig i forhold til å få arbeidet i nettverkene til å fungere er ildsjelene. Ildsjelene omtales ofte som ”limet” i nettverket. De sørger for at nettverksmedlemmene holder kontakt, og bidrar til at det bygges opp tillitt mellom dem som gjør at nettverket kan fungere på en enda bedre måte
- **Nettverkets konstruksjon.** I forhold til det ovenstående punktet er det viktig å organisere det på en slik måte at en blir i stand til å opprettholde interessen fra nettverkets aktører. Erfaringene viser at det kan være særlig utfordrende å opprettholde interessen fra næringslivets representanter. En måte som dette kan løses på er at næringslivsaktørene blir lyttet til i stor grad samt bli gjort mer ansvarlig for arbeidet i nettverket.
- **Tid.** Er det ønskelig å etablere nettverk som i prinsippet er tidsavgrensede eller er det mer formålstjenlig å arbeide med tidsavgrensede nettverk som eventuelt kan forlenges?
- **Kommunens rolle.** Hvilken rolle ønsker kommunen å spille i nettverket? Vil kommunen alltid skulle ha en rolle i nettverket eller skal nettverket kunne fungere uavhengig av kommunen på et gitt tidspunkt? Sagt med andre ord, skal kommunen kun være initiativtaker?
- **Nettverkets kontekst.** Nettverkernes fokus, formål og karakter er avhengig av hvilken sammenheng de etableres i. Dette innebærer at det ikke er mulig å kopiere alle typer av nettverk til alle typer av byer. Kommunen må være bevisst i forhold til hvilke styrker og svakheter den har. Det er lettere å få nettverk til å fungere der en har komparative fortrinn.
- **Økonomisk støtte.** Størrelsen på den kommunale økonomiske støtte er ikke nødvendigvis avgjørende for nettverkets suksess. Det som har betydning er stabiliteten og eventuelt langsiktigheten i finansieringen. Det er viktig at nettverkene har en grunnfinansiering som ligger i bunn. Det gjør dem i stand til å være mer proaktive og utviklingsorienterte.
- **Politisk støtte.** Den politiske ledelsesrollen og den politisk oppbakning er viktig for nettverkernes suksess. Politisk støtte på høyt nivå gir nettverkene større legitimitet og større gjennomslagskraft.

VÅR KJERNEKOMPETANSE:



Oxford Research er et skandinavisk konsulentselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har nå kontorer også i Norge (Kristiansand) og Sverige (Stockholm).