

Hvordan samarbejder borgmestre med netværk – og hvilken betydning har det for gennemførelsen af byudviklingsprojekter?

Opsummering af PhD-afhandlingen "Byregimer og styringsevne: Politisk lederskab af store byudviklingsprojekter".

Af Peter Andreas Norn, PhD

Mail: peteranorn@yahoo.dk

Januar 2016

Executive summary

Byer konkurrerer med hinanden på lokalt, regionalt og globalt niveau. I de senere år har mange byer valgt at gennemføre ambitiøse byudviklingsprojekter, som skal skabe moderne bydele, styrke væksten og styrke byen i den globale konkurrence. En af de vigtigste forudsætninger for at lykkes med det er byens politiske lederskab. Det er politisk kompliceret og teknisk svært at styre byudviklingsprojekter. Byer rummer mange aktører med mange interesser. Derfor kræver det, at borgmestre - og holdet omkring dem - hele tiden arbejder med netværk. Det kan gøres på mange måder.

Dette notat opsummerer resultaterne af PhD-afhandlingen "Byregimer og styringsevne: Politisk lederskab af store byudviklingsprojekter". Afhandlingen analyserer politisk lederskab af to forskellige byudviklingsprojekter i to forskellige byer. Det er Aarhus Ø-projektet i Aarhus og Västra Hamnen-projektet i Malmø. Afhandlingen konkluderer, at det politiske lederskab i Aarhus og Malmø har arbejdet på to meget forskellige måder med netværk, og at det har medført to vidt forskellige processer i de to byudviklingsprojekter. I Malmø er beslutningsprocessen startet hurtigt op. Der blev bygget by, universitet og infrastruktur på rekordtid. Men derefter tabte processen momentum og projektet er ikke højt prioriteret i dag. Det gik omvendt i Aarhus. Her startede processen med en længere forhandling om byens forhold til havnen, men da projektet først kom på skinner fik det stor momentum og projektet er i dag blandt de vigtigste i byen. De to cases er analyseret i perioden 1995 -2014.

Afhandlingen viser, at der lå to forskellige, grundlæggende modeller for byledelse bag de to politiske processer. De to forskellige modeller kaldes for byregimer. Aarhus havde i perioden 1995 til 2014 netværksorienterede byregimer, hvor det er et netværk (inkl. borgmesteren), som sætter den politiske dagsorden. I samme periode havde Malmø borgmesterorienterede byregimer, hvor det er borgmesteren selv, som sætter den politiske dagsorden. Det er hverken bedre eller dårligere for en borgmester at befinde sig i den ene eller den anden type af byregime. Pointen er, at der er forskel på den måde, som de forskellige aktører handler i de to typer af byregimer. Og der er forskel på aktørernes forventninger til den måde som borgmestre – og holdet omkring dem – handler. Som leder kan man derfor ikke gøre det samme i to forskellige typer af byregimer.

Afhandlingen er skrevet om politiske processer i 1995 – 2014, men dens resultater er relevante for nutidens bypolitiske udfordringer, herunder omstillingen til en grøn økonomi, reformer af velfærdsstatens kerneydelser og integrationen af flygtninge og indvandrere.

Global konkurrence, netværk og borgmestres styringsevne

Siden 1990'erne har det været byerne og byregionerne, som er de ledende vækstcentre og knudepunkter for viden og innovation i Europa. Byer og byregioner konkurrerer i den stigende, globale bykonkurrence. En af de måder, som europæiske byer har reageret på den internationale konkurrence, er ved at gennemføre store byudviklingsprojekter som fx havneomdannelsesprojekter. Nogle af disse projekter har været set som udviklingsprocesser, som har haft til formål at transformere byen fra ét udviklingstrin til det næste.

Byudviklingsprojekter er ikke bare store og økonomisk tunge. De er også politisk komplicerede at gennemføre. Byer er ikke retlinede systemer. De er komplekse organismer, som indeholder mange typer af aktører med mange forskellige interesser. Forskellige kulturer lever side om side i byer og har forskellige behov og drømme om det gode liv. Byer er også i stigende grad afhængige af lokale, regionale og internationale netværk. Derfor er det ikke nemt at styre en by. Det er kompliceret, og det kan kun lade sig gøre ved at mobilisere, dirigere og samarbejde gennem netværk.

Den internationale forskning viser, at nogle borgmestre spiller en kreativ og fornyende rolle ved at sætte en stærk politisk retning. Og ved at samarbejde med netværk kan de skabe en stærkere styringsevne, end borgmestre ellers har. Det kan fx være med borgergrupper, lokalforeninger, uddannelsesinstitutioner, virksomheder og foreninger i byen selv og med forsyningsselskaber, trafikselskaber, fonde, regionale vækstfora, forskellige erhvervsfremmeinstitutioner, andre kommuner, statslige institutioner, EU m.v.

Pointen er, at det ikke er ligegyldigt, hvordan man samarbejder med netværk. Denne PhD-afhandling, handler om to byers måde at håndtere transformationen fra industri- til vidensbaseret by – set gennem kommunens arbejde med to store byudviklingsprojekter. Borgmestrene i de to byer har næsten konsekvent i en knapt 20 års periode samarbejdet med netværk på to forskellige måder. Og det har givet dem to forskellige udgangspunkter for at styre deres by gennem transformationen fra industri- til vidensbaseret by. I dag er der nye politiske dagsordener på banen i de danske kommuner, som er mindst lige så vigtige som 1990'ernes og 2000'ernes omstilling fra industri- til videnssamfund, bl.a. tilpasning til klimaforandringerne og omstillingen til en grøn økonomi, omstillingen af velfærdsstatens kerneydelser og integrationen af flygtninge og indvandrere. I de kommende ti år bliver samarbejdet med netværket lige så vigtigt som tidligere – måske endnu vigtigere.

Byregimer – en måde at netværkslede på

Der findes mange måder at netværkslede på. PhD-afhandlingen ”Byregimer og styringsevne: Politisk lederskab af store byudviklingsprojekter” viser, at netværksledelsen i Aarhus og i Malmø i perioden 1995 til 2014 skete gennem byregimer. Et byregime er en varig konstellation af (halv)autonome aktører, som understøtter og implementerer en fælles politisk dagsorden for byen. Sagt på en anden måde er byregimer netværk af mennesker og organisationer, som kender hinanden godt, og som deler samme opfattelser af, hvad der er politisk vigtigt for byen. Byregimerne i Aarhus og i Malmø var en slags ”masternetværk”, der påvirkede alle større politiske tiltag inden for politikområderne: Byudvikling, infrastruktur, erhvervsudvikling og økonomisk udvikling.

Afhandlingen analyserer to forskellige typer af byregimer. Et borgmesterorienteret byregime, hvor det er borgmesteren selv, som sætter den politiske dagsorden. Og et netværksorienteret byregime, hvor det er et netværk (som inkluderer borgmesteren), som sætter den politiske dagsorden. Det er hverken bedre eller dårligere for en borgmester at befinde sig i den ene eller den anden type af byregime. Pointen i de to typer af byregimer er, at der er forskel på den måde, som de forskellige aktører handler i de to typer af byregimer. Og der er forskel på aktørernes forventninger til den måde som borgmestre – og holdet omkring dem – handler. Som leder kan man derfor ikke gøre det samme i to forskellige typer af byregimer.

De to byregimer findes i to forskellige tilstande. En tilstand af enighed og en tilstand af uenighed. Byregimerne vises i tabel 1 nedenfor.

Tabel 1: Typer og tilstande af byregimer

Type af byregime	Tilstand af byregime	
	Enighed om politisk dagsorden	Uenighed om politisk dagsorden
Borgmesterorienteret byregime	Borgmesteren formulerer den politiske dagsorden.	Borgmesteren forsøger at formulere den politiske dagsorden.
Netværksorienteret byregime	Netværk formulerer den politiske dagsorden.	Netværk forsøger at formulere den politiske dagsorden.

Byregimer i Aarhus og Malmø i perioden 1995 til 2014

Afhandlingen viser, at der i Aarhus var to netværksorienterede byregimer. Det vil sige, at borgmestre og netværk ledte byen sammen. I perioden 1995 til 2014 førtes politik i Aarhus gennem konsensus og forhandling med netværk i og omkring byen. I sammenligning med Malmø gav det en langsommere måde at sætte en politisk dagsorden, men til gengæld en stærk implementeringskraft på den lange bane. Når alle står sammen – ikke kun partierne i byrådet, men også erhvervslivet, uddannelsesinstitutionerne, arbejdsmarkedets parter og de omkringliggende kommuner – så giver det en stærk politisk trækraft.

I modsætning til Aarhus var Malmø i samme periode en by, hvor borgmestre stillede sig over de netværk af aktører, som fandtes i og omkring byen. I sammenligning med Aarhus var det i Malmø i højere grad borgmestrene selv, som personligt organiserede og ledte de netværk, som var med til at udvikle og implementere politik. Det gav flere fordele, men også ulemper. I Malmø kunne en borgmester hurtigere sætte en ny politisk dagsorden. Malmøs borgmestre kunne også gå i konflikt med stærke aktører, hvis det var nødvendigt for at gennemføre deres politik. Til gengæld er der mindre politisk stabilitet på den lange bane i Malmø og det gjorde det svært at bevare det politiske fokus med tiden.

I nogle perioder var der enighed blandt aktørerne i byen. Der foregik beslutningsprocesserne hurtigt og byudviklingsprojekterne blev set i en større strategisk sammenhæng. I andre perioder var der uenighed. Der var hastigheden lavere og projekterne blev ikke set i en strategisk sammenhæng. Tabel 2 viser de forskellige byregimer i Aarhus og Malmø.

Tabel 2: Byregimer i Aarhus og Malmø, 1995-2014

Type af byregime	Tilstand af byregime	
	Enighed om politisk dagsorden	Uenighed om politisk dagsorden
Borgmesterorienteret byregime	Malmø	Malmø
	"Vidensbyen", 1995-2005	"Vidensbyen", 2006-2009
	"Den socialt holdbare by", 2010-2014	
Netværksorienteret byregime	Aarhus	Aarhus
	"Beskæftigelsesbyen", 1995-1997	"Beskæftigelsesbyen", 1998-2001
	"Den internationale by", 2006-2014	Forsøg på dannelse af nye politiske målsætninger, 2002-2005

Byregimer i Aarhus: Fra "beskæftigelsesbyen" til "den internationale by"

Aarhus havde to byregimer i perioden 1995 til 2014. Begge byregimer var netværksorienterede. Det betyder, at det var netværk af aktører, som satte den politiske dagsorden i begge de to byregimer. Borgmestrene var en del af disse netværk.

Det første byregime (1995 – 2001) kaldes "beskæftigelsesbyen". Den fælles politiske dagsorden for deltagerne i dette byregime var at skabe økonomisk vækst gennem beskæftigelse i handels- og industrivirksomheder. Byregimet var baseret på ét enkelt netværk, som var organiseret af kommunen i det, der hed erhvervskontaktudvalget. De politiske aktører var især LO, DA og større virksomheder i byen. Aktørerne i netværket var ligestillede, og der blev anvendt en konsensusorienteret måde at skabe politik på. Den stærke borgmester i dette byregime var Thorkild Simonsen, som var borgmester frem til 1997. Det var ham, som i 1980'erne havde samlet aktørerne i erhvervskontaktudvalget. I slutningen af 1990'erne skete der en brancheglidning, hvor antallet af jobs i industrien faldt og antallet af jobs i vidensintensive brancher steg. Måske derfor opstod der uenighed i år 1998-2001 blandt de politiske aktører om den fælles politiske dagsorden. I perioden 2002-2005 var der ikke enighed i Aarhus om den politiske retning for byen.

Fra 2006 blev der dannet et nyt byregime, som kaldes "den internationale by" (2006-2014). Dette byregime blev dannet af borgmester Nicolai Wammen og videreført af borgmester Jacob Bundsgaard. De to brugte samme metode som Thorkild Simonsen, men de udvidede kredsen af deltagere, og de anvendte nye politiske redskaber til at nå deres mål. Den fælles politiske dagsorden i dette byregime var også økonomisk vækst, men væksten skulle komme igennem internationalisering og ikke gennem jobskabelse i industri- og handelsbranchen. I dette byregime indgik de samme deltagere som i det tidligere byregime, og disse var fortsat organiseret i erhvervskontaktudvalget. Men de blev suppleret af uddannelsesinstitutionerne og særligt universitetet, som begyndte at spille en nøglerolle i byens strategiudvikling. Borgmesteren havde en stærkere rolle i dette byregime, bl.a. fordi erhvervskontaktudvalget ikke længere var det eneste policy-netværk med betydning for byudvikling i Aarhus. Fx blev der også skabt et nyt policy-netværk omkring Business Region Aarhus. Men politik i Aarhus fortsatte med at være baseret på konsensus imellem de politiske aktører. Det nye byregime "den internationale by" kan ses som en modernisering af det tidligere byregime "beskæftigelsesbyen" nu blot med flere deltagende aktører, flere netværk og andre redskaber. Fra 1995 til 2014 blev politik i Aarhus ført gennem konsensus i byrådet og med byens aktører og gennem en løbende forhandling.

Byregimer i Malmø: Fra "vidensbyen" til "den socialt holdbare by"

Malmø havde også to byregimer i perioden fra 1995 til 2014. Begge regimer var borgmesterorienterede. Det vil sige, at det i begge byregimer var det borgmestrene selv, som satte den politiske dagsorden.

Det første byregime blev etableret af borgmesteren i perioden fra 1995 til 1998. Dette byregime kaldes for "vidensbyen". Den fælles politiske dagsorden var at skabe vækst gennem overgangen fra industri- til vidensby. Dette byregime blev etableret i en tid, hvor Malmø var i en dyb økonomisk krise. Byregimet indeholdt flere netværk, som havde det til fælles, at de var organiseret af borgmesteren selv eller af holdet omkring ham. Borgmesteren hed Ilmar Reepalu. I modsætning til samme periode i Aarhus var der i Malmø tre vigtige netværk. Det første var borgmesterens eget personlige, politiske netværk på nationalt og regionalt niveau. Det andet var et netværk, der bestod af politikere og topembedsmænd i kommunen, som arbejdede med byudvikling og infrastruktur. Det hed planeringsberedningen. Det tredje var forskellige bygherregrupper i Västra Hamnen, som bestod af private bygherrer og developere, som kommunen fik til at gennemføre kommunens ønsker om samarbejde, der rækker ud over, hvad der normalt kan lade sig gøre i byggeprojekter.

I perioden fra 2006 til 2009 ændrede tilstanden i dette byregime sig fra enighed til uenighed. Dette skete bl.a. fordi den økonomiske krise var forbi, men også fordi flygtning- og indvandrerspørgsmålet kom op på den politiske dagsorden - og dette spørgsmål kunne borgmesteren ikke løse. Ligesom det skete i Aarhus i 2002-2005, var der i Malmø en periode i 2006-2009, hvor der ikke var enighed i byen om den politiske retning.

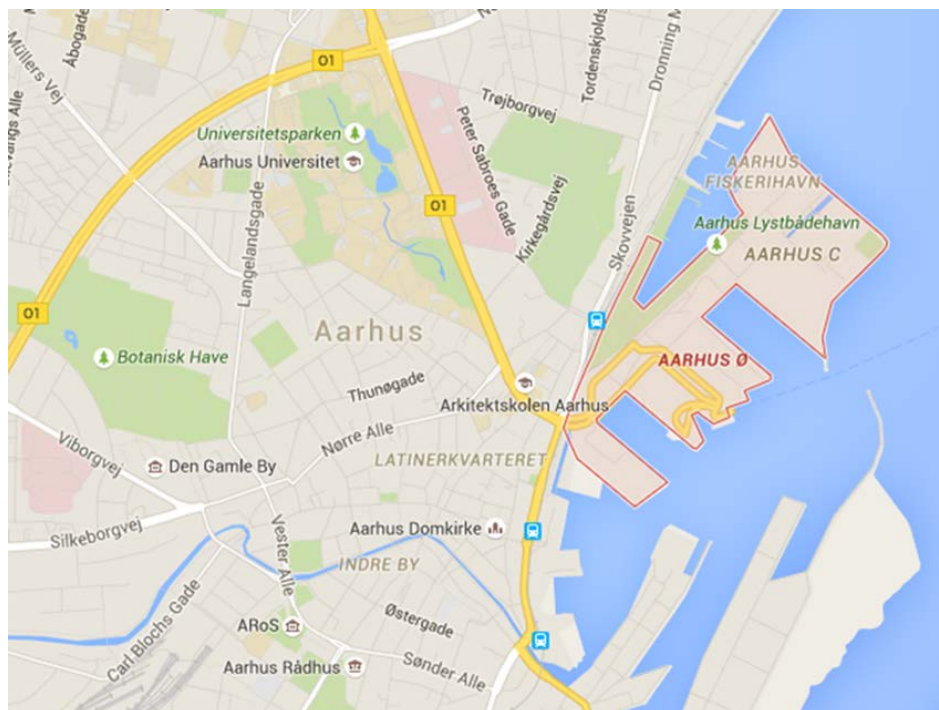
Fra 2010 blev en ny politisk leder gradvist opbygget. I 2013 tiltrådte Katrin Stjernfeldt Jammeh som ny borgmester. Hun ændrede den politiske kurs for byen fuldstændigt fra et fokus på vækst til et fokus på at skabe en by uden sociale kløfter. Det nye byregime (2010 – 2014) kaldes for "den socialt holdbare by". I 2014 var dette byregime endnu under dannelsen. Katrin Stjernfeldt Jammeh anvendte mange af de samme metoder til at opbygge hendes byregime, som Ilmar Reepalu havde gjort 15 år tidligere. Bl.a. satte hun en meget klar og visionær politisk dagsorden, som på mange punkter brød med den tidligere førte politik i byen. Ligesom sin forgænger satsede hun sin politiske liv på en visionær idé om transformationen af samfundet og ligesom sin forgænger gik hun sin egen vej.

Case I: Aarhus Ø-projektet

Indledning

Aarhus Ø-projektet er navnet på et nyt byområde, som vil transformere hele den tidligere nordlige del af Aarhus Havn til by. Byggerier i området har modtaget flere arkitekturpriser, bl.a. Best Building of the Year 2015. Aarhus Ø-området skal efter planen omfatte ca. 800.000 kvadratmeter byggeri. Når det er færdigbygget, skal der kunne bo 7.000 personer, og der skal kunne arbejde 12.000 personer. I 2014 var der realiseret en række byggerier i området, herunder flere beboelsesejendomme, et domicil for Bestseller, Navitas - center for forskning, uddannelse og iværksættere med fokus på energi, samt Urban Mediaspace, som bl.a. rummer Aarhus nye hovedbibliotek og et fuldautomatisk parkeringsanlæg. Aarhus Ø ligger centralt placeret få minutters gang fra midtbyen i Aarhus og Aarhus å.

Aarhus Øs placering kan se af kortet nedenfor.



Faser i Aarhus Ø-projektet

Beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet kan ses som fem faser forskellige, som vises i tabel 3 nedenfor.

Tabel 3: Faser i beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet

Fase 1	1995-1997	Udvidelse af Aarhus Havn.
Fase 2	1998-2001	Konflikt om grænsen mellem by og havn.
Fase 3	2002-2005	De Bynære Havnearealer forberedes.
Fase 4	2006-2009	En ny vækststrategi for Aarhus.
Fase 5	2010-2014	Aarhus gentænker sig selv og Aarhus Ø-projektet.

Fase 1: Beslutningsprocessen startede i 1995 med, at borgmesteren og havnedirektøren i Aarhus ønskede at udvide Aarhus Havn til den dobbelte kapacitet. Det skete bl.a. som følge af et ønske fra Mærsk om at etablere en oversøisk containerterminal på Aarhus Havn. I fase 1 blev denne udvidelse af havnen drøftet politisk. I den politiske drøftelse opstod idéen om en byplanidékonkurrence om de havnearealer, der stødte op til Aarhus by.

Fase 2: I perioden 1998 til 2001 blev byplanidékonkurrencen gennemført og der opstod uenighed mellem forskellige aktører i byen om, hvor grænsen mellem byen og havnen skulle ligge, samt om hvor hurtigt og under hvilke forudsætninger, der skulle bygges by ved havnen. Ved udgangen af 2001 var der skabt politisk enighed om, at det var kommunens hensigt at bygge by ved havnen, men det økonomiske, juridiske og planmæssige grundlag var endnu ikke udarbejdet. Og frem til år 2001 var Aarhus Ø-projektet ikke et af de mest prioriterede fysiske udviklingsprojekter i Aarhus.

Fase 3: I perioden 2002 til 2005 blev den politiske enighed omsat til et konkret plangrundlag for omdannelsen af området og en aftale mellem Aarhus Kommune og Aarhus Havn om pris og vilkår for overdragelsen af arealerne fra havnen til kommunen. I denne periode var der politisk opmærksomhed om, at dette projekt var et godt projekt, men frem til 2005 var der ikke sikkerhed for, at det var økonomisk muligt at gennemføre. Ved udgangen af 2005 var Aarhus Kommune klar til at påbegynde den fysiske realisering af Aarhus Ø-projektet.

Fase 4: I perioden 2006 til 2009 skete et strategisk skift i politikudviklingen i Aarhus med vedtagelsen af planstrategi 2008. Planstrategien satte for første gang konkrete og målbare målsætninger for væksten i Aarhus. Samtidig blev de konkrete vækstsmål kædet sammen med byens fysiske udvikling. Samme år ramte finanskrisen. Det fik den effekt for Aarhus Ø-projektet, at de økonomiske betingelser for gennemførelsen af de første byggeprojekter med ét slag blev forandret. I denne periode var det usikkert, om det kunne lade sig gøre at realisere Aarhus Ø-projektet. På dette tidspunkt kunne byrådet i Aarhus have valgt at droppe projektet, men i stedet valgte byrådet at holde fast og gennemføre det.

Fase 5: I perioden fra 2010 til 2014 var de umiddelbare effekter af finanskrisen overstået i forhold til Aarhus Ø-projektet. Aarhus Kommune begyndte nu at gentænke strategien for projektet. Under forberedelsen af ansøgningen om titlen som kulturhovedstad 2017 blev sloganet "RETHINK" udviklet. Det slogan blev også brugt til at gentænke realiseringen af Aarhus Ø, bl.a. med udbuddet af Bassin 7. Samtidig blev der skabt nye tværgående strategier for udviklingen af Aarhus, som kom til at påvirke Aarhus Ø-projektet. Det var udviklingen af Business Region Aarhus, Europæisk Kulturby i år 2017 og etableringen af en letbane, som løb parallelt med en vidensakse i Aarhus, der bl.a. omfatter virksomheder og uddannelsesinstitutioner. I denne periode blev Aarhus Ø-projektet prioriteret op ad den politiske dagsorden og blev et af de vigtigste fysiske udviklingsprojekter i byen.

Hvad viser casen?

Casen er et eksempel på den måde, som en stor og kompliceret politisk beslutningsproces blev håndteret i Aarhus. Casen viser, at der skulle skabes enighed i et netværk af politiske aktører om, at kommunen skulle bygge by ved havnen, før det skete. I sammenligning med den tilsvarende beslutningsproces i Malmø tog det længere tid at skabe denne enighed. Til gengæld gav denne brede enighed en stærk forankring af projektet, som gjorde, at byrådet kunne holde fast i projektet selv under finanskrisen, hvor det var økonomisk meget vanskeligt at gennemføre, og hvor der ikke var nogen garanti for, at projektet ville blive en succes. I den periode valgte Aarhus Kommune at indgå et nyt og hidtil uprøvet samarbejde med bygherre og developere for at understøtte de byggeprojekter, der allerede var valgt før finanskrisen og som havde svært ved at finde finansiering.

Casen viser også, at det kan lade sig gøre at skifte politisk strategi i en by uden, at der er en økonomisk krise i byen. Det skete med byrådets vedtagelse af planstrategi 2008, som indeholdt fire konkrete

vækstmål for kommunen. Disse vækstmål var det strategiske forankringspunkt for kommunens vækstpolitik – og for Aarhus Ø-projektet frem til udgangen af 2014, hvor PhD-afhandlingen har sit slutpunkt. Planstrategien blev vedtaget til høring allerede i 2007, dvs. året før finanskrisen.

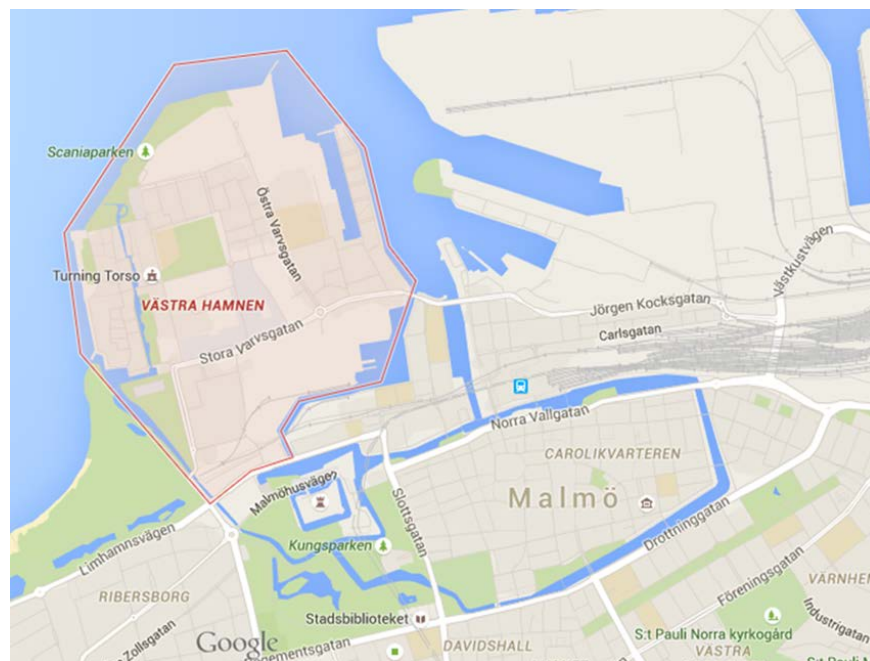
Endelig viser casen, at det i Aarhus har kunnet lade sig gøre at bevare samme strategiske sigte for byen i lange periode ad gangen. Fra 2006 til 2014 har byen haft samme vækstmål og store udviklingsprojektet er startet op og dernæst videreført på trods af et borgmesterskift. Man kan fortolke hele perioden fra 1995 til 2014 som én lang periode, hvor Aarhus har satset på at skabe vækst – men gennem to forskellige metoder. I 1995 til 2001 var det vækst gennem arbejdspladser i industrien og handelsvirksomhederne, som det handlede om. På det tidspunkt lå en del af disse virksomheder på havnen – og havnen var en forudsætning for industri- og handel i et større opland. Derfor var det politiske mål ikke i første omgang at bygge by ved havnen. Men efterhånden som service- og vidensproduktionen blev mere og mere vigtig, blev det at bygge by ved havnen og så en højere og højere prioritet, fordi det er en del af at skabe en moderne by.

Case 2: Västra Hamnen-projektet

Indledning

Västra Hamnen er et stort byudviklingsområde i Malmø. Malmø's udvikling beskrives ofte som en succes og Västra Hamnen er blevet det konkrete, fysiske symbol på denne succes. Västra Hamnen dækker 187 hektar og er et tidligere industri- og havneområde, som ligger tæt ved Malmø's gamle bydel. I 2014 var omkring halvdelen af området blevet omdannet til byformål. I 2013 boede der 6.800 mennesker i Västra Hamnen, mere end 11.000 mennesker arbejder i Västra Hamnen, og mere end 10.000 studerer på Malmö Högskola, som ligger i Västra Hamnen. En række virksomheder ligger i området, herunder IT-virksomheder og medievirksomheder. Der er også placeret et inkubatormiljø, ved navn MINC, og en klynge af medievirksomheder, ved navn MECK – Media Evolution City. Endvidere er der etableret børnehave og skole i området.

Västra Hamnens placering kan ses af kortet nedenfor.



Faser i Västra Hamnen-projektet

Beslutningsprocessen om Västra Hamnen-projektet kan ses som seks forskellige faser. De seks faser vises i tabel 4 nedenfor.

Tabel 4: Faser i beslutningsprocessen i Västra Hamnen-projektet

Fase	År	Navn på fase
Fase 1	1995	Vision 2015: Fra industri- til vidensby
Fase 2	1996-1998	Realiseringen af Vision 2015: Universitet og Bo01
Fase 3	1999-2001	Bo01, Västra Hamnens etape 1
Fase 4	2002-2005	Västra Hamnens etape 2 og Välfärd för alla
Fase 5	2006-2009	Västra Hamnens etape 3 og finanskrisen
Fase 6	2010-2014	Kommissionen: En ny socialpolitik for Malmø

Beslutningsprocessen om Västra Hamnen projektet startede i 1995 med, at der var en svær økonomisk krise i Malmø. Byen var præget af høj arbejdsløshed, et lavt uddannelsesniveau og manglende fremtidsmuligheder, og så var byen også fysisk set slidt og trist. I 1995 var der enighed blandt alle politiske aktører i Malmø om, at noget nyt måtte ske.

Fase 1: I 1995 gennemførte Malmø kommune en visionsproces, som kom til at sætte en helt ny strategisk kurs for byen, herunder for arbejdet med Västra Hamnen. Arbejdet blev igangsat af den nye borgmester, Ilmar Reepalu. Målet var, at Malmø skulle udvikle sig fra en industriby til en vidensby. Det tog et år at formulere Vision 2015.

Fase 2: I perioden 1996 til 1998 begyndte Malmø Kommune at realisere visionen. Det skete gennem flere, store udviklingsprojekter, som blev set i en sammenhæng. Det var etableringen af universitet i Malmø (Malmø Höskola), som skulle udvikle byen til en vidensby. Etableringen af en citytunnel, som ville lede de kommende togrejsende fra København igennem Malmø og endelig etableringen af Västra Hamnen.

Fase 3: I 1999 – 2001 planlagde og realiserede Malmø Kommune Bo01-området, som var første etape af Västra Hamnen. Det var et meget vanskeligt byggeprojekt at gennemføre (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014). Det var der flere grunde til. For det første var ambitionerne for det kvalitetsmæssige niveau og for bæredygtigheden i projektet meget høje. For det andet var tiden for opførelsen meget

knap, og det fysiske design af området gjorde det teknisk komplekst at bygge. For det tredje var der ingen efterspørgsel efter boliger på det sted i Malmø. Byen var i økonomisk krise og boligmarkedet var frosset til. Udbygningen af første etape af området lykkedes gennem en blanding mellem visionær overtalelse, kompetenceudvikling af de deltagende bygherrer, økonomiske incitamenters til at bygge i området og endelig politisk pres. Mange af bygherrerne byggede med tab i den første etape af Västra Hamnen.

Fase 4: Imod alle odds lykkedes det at etablere første etape af Västra Hamnen, men prisen var politisk kritik. Bl.a. kritik af at kommunen etablerede et byområde for de rige. Planlægningen og byggeriet af den følgende etape (2002-2005) tog udgangspunkt i den kritik. Det skulle være et billigere byggeri og denne gang skulle bygherrerne have kapitaliseret deres investering. Derfor kom de følgende bydele også til at se anderledes ud end den første etape. Samtidig skete der det, at socialpolitikken trængte sig på som et nyt politisk problem. I perioden 1995 til 2001 var den økonomiske krise så stærk, at politikken kunne koncentreres om at skabe vækst. Fra 2003 og frem blev det et større og større problem, at den økonomiske udvikling i byen ikke kom en stor befolkningsgruppe til gode. Tværtimod skete udviklingen samtidig med en øget segregering af befolkningen. Og segregeringen var primært defineret gennem etniske tilhørsforhold.

Fase 5: I 2006 til 2009 var der usikkerhed om den politiske retning for byen. De store udviklingsprojekter (Västra Hamnen, universitetet og citytunnelen) var godt undervejs, men den politiske opbakning til visionen om at transformere Malmø fra en industriby til en vidensby begyndte at vakle. Kommunen stod over for en ny socialpolitisk udfordring, som der stadig ikke var taget hånd om. Fra 2009 forsvandt idéen om at Malmø skulle udvikle sig til en vidensby ud af kommunens dokumenter. Samtidig begyndte en ny udvikling af den socialpolitiske dagsorden.

Fase 6: I 2010 nedsatte byrådet "Kommissionen for et socialt holdbart Malmø" efter et oplæg fra rådmanden, Katrin Stjernfeldt Jammeh. Baggrunden var, at der var opstået en udbredt politisk opfattelse af, at der måtte gøres noget mere for at løse de sociale udfordringer i byen og at den hidtidige politik på området var kørt træt. Rådmanden overtog borgmesterposten i 2013 og vandt kommunalvalget i 2014. Kommissionen for et socialt holdbart Malmø var hendes nye politiske dagsorden og den blev så central for det politiske liv i byen, at den simpelthen bare blev kaldt for "Malmø-kommissionen". Borgmesteren (og kommissionen selv) sammenlignede den nye politiske

dagsorden om social holdbarhed med den tidligere politiske dagsorden om overgang fra industri- til vidensby. Begge dagsordener handlede om transformation fra et samfund til et andet. Med dette politiske skift forsvandt den politiske vision, som oprindeligt havde ligget bag udviklingen af Västra Hamnen og projektet var i 2014 ikke længere et politisk vigtigt instrument for at løse byens udfordringer.

Hvad viser casen?

Casen er et eksempel på den måde, som en stor og kompliceret politisk beslutningsproces blev håndteret i perioden 1995 til 2014 i Malmø. Casen viser, at det var muligt for borgmesteren i 1995 at skabe en radikalt ny politisk kurs for byen – og at det senere var muligt for en ny borgmester at gøre det samme i perioden 2010 – 2014. Begge borgmestre ledte byen gennem visionære nye politikker, som havde til formål at transformere byen. Begge borgmestre satte også deres eget politiske liv på spil. Borgmestrene skabte hver i sær en stærk styringsevne ved selv at organisere de netværk, som de ledte byen sammen med. Det havde muligheden for at gå i konflikt med stærke aktører, hvis det gavnede gennemførelsen af deres politik. Og de benyttede denne mulighed. Denne måde at føre politik på gjorde, at det overhovedet var muligt at realisere den første etape af Västra Hamnen. Det var et projekt, som var svært på rigtig mange måder. Hvis ikke alt var blevet sat på et brædt for at realisere det, så er det ikke sikkert, at omdannelsen af Västra Hamnen var blevet til noget. I alt fald ikke i det omfang og den hastighed, som det skete.

Casen viser også at borgmestrene til gengæld også var personligt afhængige af den dagsorden, som de selv satte. Faldt dagsordenen, så faldt de også selv. Da den politiske opbakning til at transformere byen fra en industri- til en vidensby forsvandt omkring 2005, så forsvandt opbakningen til borgmesteren også og Malmø havde en periode med usikkerhed om den politiske retning i slutningen af 00'erne. Det var først med opbygningen af en ny borgmester, at der kunne skiftes politisk kurs og skabes enighed på ny.

Læringspunkter for ledelse af fremtidige byudviklingsprojekter

De to cases peger på læringspunkter for ledelse af fremtidige byudviklingsprojekter. Der tre læringspunkter er:

- Byudviklingsprojekter skal have samme strategiske retning som byen.
- Byens strategiske retning skal sættes på baggrund af de lokale, regionale og globale udfordringer og muligheder.
- Gennemførelse af byudviklingsprojekter forudsætter netværksledelse.

Læringspunkt 1: Byudviklingsprojekter skal have samme strategiske retning som byen

Det er afgørende, at kommunens politiske og administrative ledelse ser et byudviklingsprojekt i sammenhæng med byens overordnede, strategiske retning. Det er især betydningsfuldt i de tilfælde, hvor byudviklingsprojektet er så stort og betydningsfuldt, at det kan tjene som et politisk redskab til at forandre byen.

De to cases i afhandlingen viser perioder i gennemførelsen af begge projekter, hvor der ikke var en tæt kobling mellem byudviklingsprojektet og byens strategiske retning. Begge cases i afhandlingen viser også eksempler på perioder, hvor de politiske og administrative ledelser udviklede visioner og strategiske retninger, som placerede byudviklingsprojekterne i en større strategisk ramme. I de tilfælde, hvor projekterne blev set i en større strategisk sammenhæng, var det muligt at træffe en række delbeslutninger om fx tekniske, miljømæssige, arkitektoniske, kulturelle, sociale, juridiske og økonomiske emner ud fra en samlet betragtning om projektets betydning for byen i stedet for ud fra en snævrere administrativ eller privatøkonomisk logik, som fx kunne sætte funktionaliteten af en konkret teknisk løsning højere end den samlede værdi, som byudviklingsprojektet havde til hensigt at skabe for byen.

I praksis betyder denne anbefaling, at det i nogle tilfælde kan være en fordel for en kommune på kort sigt at investere i forhold som fx en høj bykvalitet, god infrastruktur, tilgængelighed til byområdet og fremtidssikring af klimaforhold med henblik på at øge attraktiviteten af området på langt sigt – også selv om at det betyder, at kommunes likviditet på kort sigt belastes.

Læringspunkt 2: Byens strategiske retning skal sættes på baggrund af de lokale, regionale og globale udfordringer og muligheder

Begge cases viser, at det er vigtigt at analysere kommunens globale udfordringer og lokale og regionale muligheder, når der lægges en strategisk retning for byen. I begge cases er der eksempler på, at der skete strategiske skift, som bragte byerne i en mere international retning. Begge politiske skift forudsatte en analyse af kommunens globale position, og begge skift indebar en nyorientering af kommunen i forhold til den omkringliggende region. Den type af spørgsmål, som kommunerne stillede var: Hvilken position har byen i den globale konkurrence? Hvilket uddannelsesniveau og kompetencer har byens borgere? Hvilke virksomheder ligger i byen? Hvilke uddannelsesinstitutioner og hvilken infrastruktur findes? Hvilket renommé har byen? Hvilken attraktivitet har den fx i forhold til bykvalitet og kulturtilbud? Hvilket urbaniseringsmønster og hvilke teknologiske udviklinger påvirker byen på sigt? Hvilke muligheder har byen for at styrke sin regionale position? Kan der tiltrækkes borgere og virksomheder - og hvilke?

Læringspunkt 3: Gennemførelse af byudviklingsprojekter forudsætter netværksledelse

Byudviklingsprojekter er langvarige beslutningsprocesser, som forudsætter et samspil fra mange aktører. Netværk er vigtige for at skabe ejerskab til byudviklingsprojektet og for at kunne tiltrække ressourcer, som er nødvendige i processen, og som kommunen ikke selv har adgang til. Hidtil har den danske debat fremhævet samarbejdet mellem borgmesteren og kommunaldirektøren som afgørende for at lede en by. Nogen kalder det for "guldzonen". Men afhandlingen viser, at dette kun er et blandt flere vigtige samarbejder. Der er en række eksempler i de to cases, som peger på, at det er den brede opbakning i byrådet og blandt en stor kreds af eksterne aktører, som er vigtig. De to cases viser også, at det ikke på forhånd kan forudsiges, hvilke aktører der vil være mest væsentlige og hvornår. Derfor er der et meget betragteligt netværksarbejde forbundet med politiske beslutningsprocesser om byudviklingsprojekter. Et eksempel på en afgørende samarbejdspartner er lederen af oppositionspartiet. I begge cases var samarbejdet med oppositionslederen afgørende for, at borgmesteren kunne skabe enighed om den fælles politiske dagsorden for byen og den strategiske retning for byudviklingsprojektet. Bl.a. var dette samarbejde afgørende for, at byrådet kunne træffe politiske beslutninger og tiltrække statslig finansiering.

Netværk er også afgørende for, at politiske og administrative ledere kan risikoafdække beslutninger. Risikoafdækningen betyder i denne sammenhæng, at der kan skabes en stor grad af sikkerhed for gennemførelsen af delbeslutninger i store og langvarige byudviklingsprojekter. Det er afgørende for både politiske og administrative leders evne til at forhandle med eksterne parter, at de eksterne aktører kan have tillid til, at aftaler med de politiske og administrative repræsentanter for kommunen vil blive efterlevet i praksis.

Afhandlingens metode, begrænsninger m.v.

Dette notat er en kort opsummering af PhD-afhandlingen ”Byregimer og styringsevne: Politisk lederskab af store byudviklingsprojekter”.

Afhandlingen er baseret på 41 dybdegående interviews med centrale beslutningstagere i de to byer, herunder alle borgmestre og stadsdirektører (på nær en), tekniske direktører, kommunale chefer, rådmænd fra andre partier, repræsentanter for andre politiske aktører m.v.

Endvidere er den baseret på skriftlige dokumenter, som er centrale for forståelsen af begivenhedsforløbet i de to cases, herunder indgår alle kommuneplaner og planstrategier, alle erhvervshandlingsplaner i Aarhus og alle strategiske dokumenter knyttet til Vision 2015 og Kommissionen for et Socialt Holdbart Malmø i Malmø. Derudover indgår udvalgte kommunale strategier, handlingsplaner og debataviser om de to byudviklingsprojektet, samt forskellige typer af dokumenter, som kommunerne har anvendt til at sætte den politiske dagsorden bl.a. inden for byudvikling. Endelig er forskellige typer af procesdokumenter i de to byudviklingsprojekter inkluderet i undersøgelsen.

På baggrund af dette kildemateriale rekonstruerer afhandlingen den politiske beslutningsproces i de to byudviklingsprojekter gennem den historiske metode. Beskrivelsen af de politiske beslutningsprocesser er skabt på baggrund af aktørernes egne udsagn. Afhandlingen påstår ikke, at disse to historier er objektivt sande, men blot at det er den måde, hvorpå de politiske aktører i de to byer selv opfatter processerne. Afhandlingen er ikke en evaluering af de to kommuners arbejde med byudviklingsprojekter; bl.a. er kvaliteten af de to projekter ikke vurderet og afhandlingens resultater kan ikke anvendes til at udtrykke holdninger til kvaliteten af de to byområder. Afhandlingen er heller ikke en vurdering af forskellige borgmestres succes i deres embede.

Afhandlingen er skrevet som en erhvervs-PhD-afhandling ved CBS. Afhandlingen er finansieret af Realdania By, som led i satsningsområdet Viden & Kompetencer. Ansvar for fortolkningerne og konklusionerne i afhandlingen påhviler alene forfatteren.

Afhandlingen kan downloades i sin fulde længde på www.openarchive.cbs.dk.