CBS COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN

Byregimer og styringsevne

Politisk lederskab af store byudviklingsprojekter

Norn, Peter Andreas

Document Version
Final published version

Publication date:
2015

License
CC BY-NC-ND

Citation for published version (APA):
Norn, P. A. (2015). *Byregimer og styringsevne: Politisk lederskab af store byudviklingsprojekter*. Copenhagen Business School [Phd]. Ph.D.serie No. 32.2015

Link to publication in CBS Research Portal

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us (research.lib@cbs.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 04. Jul. 2025

COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
SOLBJERG PLADS 3
DK-2000 FREDERIKSBERG
DANMARK

WWW.CBS.DK

ISSN 0906-6934

Print ISBN: 978-87-93339-46-0
Online ISBN: 978-87-93339-47-7

BYREGIMER OG STYRINGSEVNE: POLITISK LEDERSKAB AF STORE BYUDVIKLINGSPROJEKTER

Ph.d. Serie 32-2015

Peter Andreas Norn

BYREGIMER OG STYRINGSEVNE: POLITISK LEDERSKAB AF STORE BYUDVIKLINGS-PROJEKTER

PhD School in Organisation and Management Studies

Ph.d. Serie 32.2015

CBS COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN

BYREGIMER OG STYRINGSEVNE: POLITISK LEDERSKAB AF STORE BYUDVIKLINGSPROJEKTER

Af Peter Andreas Norn

Universitetsvejleder: Professor Ove Kaj Pedersen

Virksomhedsvejleder: Tidl. adm. dir. Mette Lis Andersen

Skrevet som erhvervsPhD-afhandling. Finansieret af Realdania By.

Doctoral School of Organisation and Management Studies.

Copenhagen Business School.

Peter Andreas Norn
Byregimer og styringsevne:
Politisk lederskab af store byudviklingsprojekter

1. udgave 2015
Ph.d. Serie 32-2015

© Peter Andreas Norn

ISSN 0906-6934
Print ISBN: 978-87-93339-46-0
Online ISBN: 978-87-93339-47-7

Doctoral School of Organisation and Management Studies (OMS) er et tværvidenskabeligt forskningsmiljø på Copenhagen Business School for ph.d.-stipendiater, der teoretisk og empirisk beskæftiger sig med organisation og ledelse i private, offentlige og frivillige organisationer.

Alle rettigheder forbeholdes.
Kopiering fra denne bog må kun finde sted på institutioner, der har indgået aftale med COPY-DAN, og kun inden for de i aftalen nævnte rammer. Undtaget herfra er korte uddrag til anmeldelse.

Tak til

Tidl. adm. direktør Mette Lis Andersen, Realdania By, for finansieringen, gode kontakter og medvirken som virksomhedsvejleder i projektet, og til tidl. souchef Jakob Cold, Realdania By, for interessen. Professor Ove Kaj Pedersen, CBS, for altid højt kompetent universitetsvejledning, samt for overblik og forståelse for processen. Lektor Antje Vetterlein, CBS, for afgørende kommentarer til teori og metode som bivejleder.

Tak til følgende for afgørende akademiske diskussioner: Professor Kristian Kreiner, CBS, professor Carsten Greve, CBS, professor Bent Flyvbjerg, Oxford University, professor Bob Jessop, Lancaster University, professor Jon Pierre, Gøteborg Universitet, professor Ulrik Kjær, Syddansk Universitet, og lektor Rasmus Brun Pedersen, Aarhus Universitet. Tak til følgende for drøftelser af den generelle politiske udvikling og historie i Aarhus og Malmø: Lektor Håkan Magnusson, Lunds Universitet, professor Mikael Stigendal, Malmö Högskola, seniorkonsulent Tove Dannestam, Malmö stad, tidl. chefstrateg Julia Branting, Malmö stad, og postdoc Henrik Møllgaard Frandsen, Aarhus Universitet.

Tak til følgende for muligheden for at skrive om de to byudviklingsprojekter: Stadsbyggnadsdirektør Christer Larsson, Malmö stad, og teknisk direktør Erik Jespersen, Aarhus Kommune. Tak til følgende for hjælp til interviewaftaler og fremskaffelse af dokumenter: Seniorkonsulent Göran Rosberg, Malmö stad, tidl. sekretariatsleder Lotte Pape, Aarhus Kommune, og arkitekt Birte Gersbøll, Aarhus Kommune.

Tak til alle, der bidrog til interviews i byerne. Særligt tak til projektdirektør Jes Møller, Køge Kyst, for stor interesse og mange diskussioner. Og tak til følgende, der bidrog til den indledende interviewrunde: Adm. direktør Jens Kramer Mikkelsen, By og Havn, tidl. international miljødirektør, Mikkel Aarø-Hansen, Miljøministeriet, teknisk direktør Erik Jespersen, Aarhus Kommune, tidl. sekretariatschef Bente Lykke Sørensen, Arealudvikling Aarhus, stadsarkitekt Peder Baltzer Nielsen, Aalborg Kommune, tidl. konst. adm. direktør Anne Skovbro, Københavns Kommune, tidl. viceborgmester Uffe Steiner Jensen, Fredericia Kommune, project manager Bo Aronsson, RiverCity Gothenburg, adm. direktør Frede Clausen, TK Development, direktør Søren Ulslev, ejendomschef Lars Gjørret, PensionDanmark Ejendomme, formand for Byplanlaboratoriet, vicedirektør Maj Green, Gladsaxe Kommune, projektchef, Svend Erik Rolandsen, COWI, og tidl. director, Diana Fitzsimons, Turley Associates, samt en stor tak til chefkonsulenter Claus Ravn, Ann Hein og Filip Zibrandtsen, Realdania By.

Men mest af alt tak til min kone, Maria-Theresa Norn, uden hvem denne afhandling og mange andre ting aldrig var blevet til noget!

Resumé

Det er i dag en udbredt opfattelse, at byer deltager som selvstændige aktører i den internationale konkurrence. Siden 1990'erne har en række byer gennemført politiske projekter for at styrke deres regionale, nationale og internationale konkurrenceposition. Store byudviklingsprojekter er blevet et ofte benyttet element i dette arbejde. Denne PhD-afhandling handler om politisk lederskab af to store kommunale, byudviklingsprojekter i Aarhus og Malmø. Afhandlingen analyserer sammenhængen mellem byregimer, politisk lederskab og gennemførelsen af politiske beslutningsprocesser. Byregimer defineres i denne afhandling som en varig konstellation af (halv)autonome aktører, som understøtter og implementerer en fælles politisk dagsorden for byen. Afhandlingen udvikler en matrix, som viser typer og tilstande af byregimer. Afhandlingen viser, at der fandtes to forskellige typer af byregimer i de to byer. Byregimerne forandredes over tid, men typen af regime forblev den samme igennem hele den undersøgte periode i hver by. Afhandlingen viser endvidere, at borgmestrenes styringsevne i de konkrete politiske beslutningsprocesser afhang af disse byregimer, og at tilstanden af byregimerne havde indflydelse på forløbet af de politiske beslutningsprocesser. Derfor kunne de to byudviklingsprojekter, som analyseres i denne afhandling, ikke udvikles på den samme måde i de to byer.

Afhandlingens ene teoretiske bidrag er at vise, at borgmestres udøvelse af politisk lederskab påvirkes af den måde, hvorpå aktørernes indbyrdes relationer organiseres, dvs. af byregimet. Dette forhold har hidtil været underbelyst i den europæiske litteratur om lokalt politisk lederskab. Afhandlingens andet teoretiske bidrag er at vise, hvordan det amerikanske urban regime begreb kan lægges til grund for en analyse af forandring af regimer, og hvordan dette kan kobles til en analyse af udøvelsen af lokalt politisk lederskab.

Afhandlingen rekonstruerer 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. Afhandlingen er heller ikke en vurdering af forskellige borgmestres succes i deres embede.

Afhandlingen er skrevet som en erhvervs-PhD-afhandling, der er finansieret af Realdania By. Ansvaret for fortolkningerne og konklusionerne i denne afhandling er alene mit.

Summary

We live in an urban age. Today it is widely accepted that cities are competing on a regional, national and international scale – and that cities have agency. Since the 1990'ies, it has become common for cities to engage in this competition by carrying out large-scale urban development projects. This dissertation is about the political leadership of two such projects in the Nordic cities, Aarhus and Malmö. The dissertation analyses the connection between urban regimes, political leadership and political decision-making processes in the two projects. Urban regimes are defined as a durable constellation of (semi-) autonomous actors supporting and implementing a citywide governing agenda. Urban regimes are conceptualized in two dimensions: Type and condition. The dissertation shows, that there were two different types of urban regimes in the two cities. Several characteristics changed through time, but the type of regime remained the same in each city. The analysis also shows, that the governing capacity of the mayors was affected by these urban regimes, and that the condition of the urban regimes affected the type of decision-making process in the two cases.

The dissertation has two theoretical contributions. The first contribution is to show, that political leadership of mayors is affected by the organization of the relations between actors that are involved in the decision-making process, i.e. by the regime. This has previously been partly neglected by the European literature on local political leadership. The second contribution is to develop the American urban regime concept and use it in order to analyze how regimes change and how this is connected to local political leadership.

The two decision-making processes of the urban development projects are reconstructed through the historical method. The description of the processes are based on the stories of the participating actors. The dissertation does not claim that the resulting narratives are objectively true. The dissertation is not an evaluation of how the two municipalities have conducted the decision-making processes in the two urban development projects. Nor is it an assessment of the success of the mayors.

The dissertation is written as an industrial PhD-dissertation. It has been financed by Realdania Urban Development. The responsibility for the analysis and conclusions are solely mine.

Indholdsfortegnelse

Tak til ... 3
Resumé ... 5
Summary ... 6
Kapitel 1: Lokalt politisk lederskab, styringsevne og den globale konkurrence ... 13
1.1. Indledning ... 13
1.2. Forskningsspørgsmål og begreber i analysen ... 15
1.3. Casevalg ... 17
1.4. Analysestrategi ... 19
1.5. Hvad er byudviklingsprojekter, og hvorfor er de politisk vigtige? ... 22
1.6. Afhandlingens resultat ... 23
1.7. Afhandlingens bidrag og begrænsninger ... 28
1.8. Læringspunkter til ledelse af fremtidige byudviklingsprojekter ... 29
1.9. Læsevejledning ... 30
Kapitel 2: Byregimer, kontekst og lokalt politisk lederskab ... 31
2.1. Det teoretiske perspektiv på lokalt politisk lederskab ... 31
2.1.1. Den traditionelle forståelse af lokalt politisk lederskab ... 31
2.1.2. Hierarki, netværk og lokalt politisk lederskab som en kreativ kraft ... 33
2.1.3. Leder som position og lederskab som handling ... 35
2.1.4. Relationen mellem borgmesteren, andre aktører og konteksten ... 36
2.1.5. Urban regime-teori ... 38
2.2. Afhandlingens konceptuelle ramme ... 44
2.2.1. Typer og tilstand af byregimer ... 46
2.2.2. Byregimer og styringsevne ... 49
2.2.3. Byregimer og udkomme af politiske beslutningsprocesser ... 50
2.2.4. Forandring af byregimer ... 51
2.2.5. Opsummering af begreber i analysen, deres definition og operationalisering ... 52
Kapitel 3: Metodologi, casevalg og metode ... 53
3.1. Metodologi: Det socialkonstruktivistiske udgangspunkt for analysen ... 53
3.1.1. Kompleksitet og kontekstafhængighed ... 53
3.1.2. Socialkonstruktivismens betydning for analysestrategien og for konklusionernes gyldighed 54
3.2. Cases ... 57
3.2.1. Casevalg og type af cases ... 57
3.2.2. Ligheder mellem de to cases: Sammenlignelige politiske og administrative institutioner ... 58
3.2.3. Forskelle mellem de to cases: Byernes politiske og økonomiske situation ... 59

3.3. Metode: Indsamling og analyse af kildemateriale ... 60
3.3.1. Opbygningen af analysen ... 60
3.3.2. Gatekeeperen som udgangspunkt for indsamlingen af kildemateriale ... 62
3.3.3. Udvælgelse af interviewpersoner som kilder ... 62
3.3.4. Gennemførelse af interviews ... 63
3.3.5. Kodning af interviews ... 65
3.3.6. Udvælgelse af tekster som kilder ... 67
3.3.7. Anvendelse af skriftlige kilder ... 70
3.3.8. Stadier i empiriindsamlingen og analyseprocessen ... 72
3.3.9. Fortolkningen af kilder gennem den historiske kildekritik ... 75
3.4. Opbygningen af og overvejelser om de historiske narrativer ... 78
3.4.1. Kildematerialets begrænsninger og valg i analysen ... 78
3.4.2. Forskelle i arbejdet med de to cases ... 80
3.5. Metodiske og begrebsmæssige udfordringer og begrænsninger ... 82
Kapitel 4: Aarhus Ø-projektet ... 85
4.1. Indledning ... 85
4.2. Forudsætninger for udøvelsen af politisk lederskab i 1995 ... 85
4.2.1. Den formelle politiske og administrative struktur: Magistratstyret og havneudvalget ... 86
4.2.2. Den uformelle organisering af de politiske aktører: Byregimet ”beskæftigelsesbyen” ... 89
4.2.3. Byens økonomiske situation: Stabilisering efter lavkonjunkturen i 1986-1993 ... 92
4.2.4. Opsummering af forudsætningerne for udøvelsen af politisk lederskab i 1995 ... 92
4.3. Beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet, 1995-2014 ... 93
4.3.1. Fase 1 (1995-1997): Udvidelse af Aarhus Havn ... 93
4.3.2. Fase 2 (1998-2001): Konflikt om grænsen mellem by og havn ... 97
4.3.3. Fase 3 (2002-2005): De Bynære Havnearealer forberedes ... 101
4.3.4. Fase 4 (2006-2009): En ny vækststrategi for Aarhus ... 103
4.3.5. Fase 5 (2010-2014): Aarhus gentænker sig selv og Aarhus Ø-projektet ... 107
4.4. Oversigt over beslutninger og begivenheder i Aarhus Ø-projektet ... 111
4.5. Analyse af beslutningsprocessen i Aarhus Ø-projektet ... 112
4.5.1. Fase 1 (1995-1997): Relationerne i byregimet, ”beskæftigelsesbyen”, forandres ... 112
4.5.2. Fase 2 (1998-2001): Uenighed om den fælles politiske dagsorden ... 116
4.5.3. Fase 3 (2002-2005): Nye politiske mål forsøges sat ... 121
4.5.4. Fase 4 (2006-2009): Byregimet genetableres og udvides, ”den internationale by” ... 125
4.5.5. Fase 5 (2010-2014): Byregimet, ”den internationale by”, leverer resultater ... 131
4.6. Udøvelse af politisk lederskab og byregimer i Aarhus ... 135

4.6.1. Udøvelsen af politisk lederskab i beslutningsprocessen 135
4.6.2. Karakteristik af byregimerne i Aarhus som idealtype 137
4.6.3. Opsummering af de to byregimer i Aarhus i perioden 1995-2014 139
Kapitel 5: Västra Hamnen-projektet 141
5.1. Indledning 141
5.2. Forudsætninger for udøvelsen af politisk lederskab i 1995 142
5.2.1. Den formelle politiske og administrative struktur: Kommunstyrelsen 142
5.2.2. Byens politiske og økonomiske situation: Kulminationen på en langstrakt økonomisk krise 144
5.2.3. Den uformelle organisering af de politiske aktører: Intet byregime i Malmø 145
5.2.4. Opsummering af forudsætningerne for udøvelsen af politisk lederskab i 1995 146
5.3. Beslutningsprocessen om Västra Hamnen, 1995-2014 147
5.3.1. Fase 1 (1995): Vision 2015: Fra industri- til vidensby 147
5.3.2. Fase 2 (1996-1998): Realiseringen af Vision 2015: Universitet og Bo01 149
5.3.3. Fase 3 (1999-2001): Bo01, Västra Hamnens etape 1 156
5.3.4. Fase 4 (2002-2005): Västra Hamnens etape 2 og Välfärd for alla 160
5.3.5. Fase 5 (2006-2009): Västra Hamnens etape 3 og finanskrisen 164
5.3.6. Fase 6 (2010-2014): Kommissionen: En ny socialpolitik for Malmø 168
5.4. Oversigt over beslutninger og begivenheder i Västra Hamnen-projektet 171
5.5. Analyse af beslutningsprocessen i Västra Hamnen-projektet 172
5.5.1. Fase 1 (1995): Den fælles politiske dagsorden for byregimet, ”vidensbyen”, dannes 172
5.5.2. Fase 2 (1996-1998): Relationerne i byregimet organiseres 175
5.5.3. Fase 3 (1999-2001): Byregimet leverer resultater i Västra Hamnen 179
5.5.4. Fase 4 (2002-2005): Byregimet svækkes 182
5.5.5. Fase 5 (2006-2009): Uenighed om den fælles politiske dagsorden 186
5.5.6. Fase 6 (2010-2014): Forsøg på etablering af et nyt byregime, ”den socialt holdbare by” ... 189
5.6. Udøvelse af politisk lederskab og byregimer i Malmø 191
5.6.1. Udøvelsen af politisk lederskab i beslutningsprocessen 191
5.6.2. Karakteristik af byregimerne i Malmø som idealtype 192
5.6.3. Opsummering af de to byregimer i Malmø i perioden 1995-2014 193
Kapitel 6: Byregimer, styringsevne og politiske processer 195
6.1. Byregimer i Aarhus og Malmø 195
6.1.1. Byregimer i Aarhus 195
6.1.2. Byregimer i Malmø 200
6.2. Dannelsen og forandringen af byregimerne 205

6.2.1. Dannelse og forandring af byregimer i Aarhus 206
6.2.2. Dannelse og forandring af byregimer i Malmø 210
6.3. Effekten af byregimer på beslutningsprocesserne 213
6.3.1. Beslutningsprocessens karakteristika i Aarhus Ø-projektet 214
6.3.2. Beslutningsprocessens karakteristika i Västra Hamnen-projektet 218
6.4. Hvilken styringsevne fik borgmestrene adgang til gennem byregimerne? 222
6.4.1. Borgmestrenes adgang til eksterne ressourcer i byregimerne i Aarhus 222
6.4.2. Borgmestrenes adgang til eksterne ressourcer i byregimerne i Malmø 225
Kapitel 7: Konklusioner og perspektivering 227
7.1. Konklusion 227
7.1.1. Hvilken rolle spiller borgmestres politiske lederskab for udviklingen og gennemførelsen af store byudviklingsprojekter? 228
7.1.2. Hvordan opbyggede borgmestrene i Aarhus og Malmø en styringsevne, som rakte ud over deres myndighedsområde, og hvilken indflydelse havde det på de konkrete politiske beslutningsprocesser i de to byudviklingsprojekter? 235
7.2. Perspektivering 241
7.2.1. Kunne der være andre tolkninger af beslutningsprocessen i de to cases? 241
7.2.2. Studiet af lokalt politisk lederskab: Et nødvendigt dilemma? 244
7.2.3. Byregimer: Et tidssvarende begreb? 245
Kapitel 8: Læringspunkter for ledelse af fremtidige byudviklingsprojekter 247
Referencer til Aarhus Ø-casen 253
Referencer til Västra Hamnen-casen 258
Øvrige referencer 262
BILAG 1 274
Liste over personer interviewet i forbindelse med caseudvælgelse 274
BILAG 2 275
Liste over mulige cases 275
BILAG 3 276
Eksempel på Interviewguide 276
BILAG 4 280
Mandater ved kommunalvalg i Aarhus i perioden 1981-2013 280
BILAG 5 281
Udviklingen i arbejdsløsheden i Aarhus Kommune 281
BILAG 6 283
Udviklingen i erhvervsstrukturen i Aarhus Kommune 283

BILAG 7 288
Samlet oversigt over begivenheder og beslutninger i Aarhus Ø-projektet 288
BILAG 8 289
Liste over interviewpersoner i Aarhus 289
BILAG 9 291
Mandater ved kommunalvalg i Malmö stad i perioden 291
BILAG 10 292
Udviklingen i arbejdsløsheden i Malmø 292
BILAG 11 293
Udviklingen i erhvervsstrukturen i Malmø 293
BILAG 12 294
Samlet oversigt over begivenheder og beslutninger i Västra Hamnen-projektet 294
BILAG 13 295
Liste over interviewpersoner i Malmø 295

Kapitel 1: Lokalt politisk lederskab, styringsevne og den globale konkurrence

1.1. Indledning

Vi lever i den største urbaniseringsbølge nogensinde i menneskets historie. Allerede i dag lever mere end halvdelen af verdens befolkning i byer, og fortsætter den nuværende udvikling, vil to tredjedele af verdens befolkning i 2030 bo i byer (UN-HABITAT, 2006). I de senere år er der kommet fornyet fokus på byers politiske rolle, og det betragtes i dag som et faktum, at byer deltager i den globale konkurrence (Le Galès, 2002; Kresl & Ietri, 2012)[1]. EU-Kommissionen skriver: "Cities are the indisputable engines of economic growth across Europe. In virtually all European countries, urban areas are the foremost producers of knowledge and innovation – the hubs of a globalizing world economy" (EU Commission, 2007, side 84). Det tages også for givet i dag, at byer ikke alene er udsat for den internationale konkurrence, men også handler som selvstændige politiske og økonomiske aktører i denne konkurrence (Savitch & Kantor, 2004; Buck et al., 2005)[2]. Flere, nyere forfattere har endda hævdet, at byer og byregioner har påtaget sig et stærkt politisk lederskab og har formået at skabe vækst og grøn omstilling i en tid, hvor staters politiske ledelser ikke har formået det samme (Barber, 2013; Katz & Bradley, 2013).

En af de måder, hvorpå europæiske byer og byregioner siden begyndelsen af 1990'erne har reageret på den internationale konkurrence, er, at de har gennemført udviklingsprocesser med det formål at transformere byen fra en industribaseret til en servicebaseret by[3]. Store byudviklingsprojekter som fx havneomdannelsesprojekter og udvikling af bymidter har ofte været centrale elementer i disse

[1] Ledende globale organisationer som fx EU (EU Commission, 2007), OECD (OECD, 2006), FN, World Economic Forum (WEF, 2014) og Verdensbanken har alle annerkendt de store byers rolle som ledende vækstcentre og knudepunkter for udvikling af samfundsrelevante løsninger.

[2] Denne antagelse er udbredt i den videnskabelige debat. Fx blev den seneste konference i European Urban Research Association og den amerikanske Urban Affairs Association afholdt i 2014 med temaet: Cities as strategic places and players (www.eura.org). Et af konferencens to hovedformål var netop at analysere, hvordan byerne tager rollen på sig som strategiske spillere på den regionale, nationale og globale scene.

[3] Blandt de mest kendte eksempler er Barcelonas eventbaserede strategi i forbindelse med De Olympiske Lege i 1992, den ikonbaserede brandingstrategi, som Bilbao anvendte i forbindelse med etableringen af Guggenheimmuseet og Bordeauxs infrastrukturbaserede omdannelsesstrategi gennem etableringen af en letbane i byen (Kvorning, 2010). Også Manchesters udvikling er et eksempel på, hvordan byudvikling anvendes som element i en økonomisk omstilling (DAMVAD, 2011). Et dansk eksempel er Københavns Kommunes udvikling fra 1980 til 2010, hvor byen udviklede sig fra en nedslidt by med en industriel base til en vidensby (Bisgaard, 2010).

processer[4] (Block & Paredis, 2012; Salet & Gualini, 2006). I dag arbejder mange danske og nordiske byer med byudviklingsprojekter – eller de overvejer at gøre det (Nordic City Network, 2014).

Det lokale politiske lederskab ses i dag som en central forudsætning for at gennemføre denne type af politiske beslutningsprocesser (Peters & Pierre i Mossberger et al., 2012; John & Cole, 2001). I særlig grad er der gennem de senere år kommet fokus på den rolle, som borgmestre spiller i forhold til at sætte den politiske retning og mobilisere aktører med henblik på gennemførelsen af den (Borraz & John, 2004; Goldsmith & Larsen, 2004; John, 2001; Peters & Pierre i Mossberger et al., 2012; Steyvers et al., 2008). Årsagen til dette fokus er et skift i forståelsen af lokalt politisk lederskab i Europa. Hvor lokalt politisk lederskab traditionelt blev set som en funktion af nationale politiske og administrative institutioner (John, 2001), ses lokalt politisk lederskab i stigende grad som en adfærd, der udfoldes i en grænseflade mellem det kommunale hierarki og netværk af politiske aktører (Peters & Pierre i Mossberger et al., 2012; John, 2001; Borraz & John, 2004), der går på tværs af den offentlige sektor, den private sektor og civilsamfundet. Teoretisk betragtes lokale politiske processer i dag som governance-prægede processer. Governance på lokalt politisk niveau definers som: "… a more or less *polycentric* system in which a *variety* of actors are engaged in local *public decision making processes* (Denters i Bevir, 2011, side 313). Dette har ledt til den antagelse, at borgmestre må have tilpasset deres udøvelse af politisk lederskab til den nye governance-situation (John, 2001; Borraz & John, 2004), hvori politisk lederskab ikke alene kan udøves på basis af en hierarkisk position. Sagt på en anden måde, så er det muligt, at borgmestre kan skabe en styringsevne, der rækker ud over borgmesterens eget myndighedsområde ved at samarbejde med andre aktører. Borgmestres politiske handlerum er altså ikke nødvendigvis givet af formelle institutioner. Borgmestre har muligheden for at spille en kreativ rolle i forhold til at udvikle og gennemføre politik.

Spørgsmålet er, hvordan borgmestre skaber denne styringsevne, og hvilken indflydelse dette har på konkrete politiske beslutningsprocesser. På trods af en stigende interesse for studiet af lokalt politisk lederskab i Europa, står disse spørgsmål åbne. Der mangler i dag empiriske studier af den rolle, som politisk lederskab spiller i konkrete politiske beslutningsprocesser på byniveau (Block og Paredis, 2012). Dette efterlader ikke alene et hul i den teoretiske viden om lokalt politisk lederskab, det betyder også, at aktører i den kommunalpolitiske praksis i Danmark – og andre nordiske lande – ikke har et tilstrækkeligt fundament at stå på, når det drejer sig om politisk lederskab. Dette er et reelt problem, da interessen for

[4] Siden 1990'erne er det blevet almindeligt at gennemføre byudviklingsprojekter i mellemstore og store europæiske byer, og disse projekter er blevet et symbol på byernes ambitioner og udvikling (Salet & Gualini, 2006). Også i de nordiske lande er store byudviklingsprojekter blevet almindelige kommunale redskaber (Nordic City Network, 2014).

strategisk ledelse i kommunerne og for politisk lederskab og dets betydning for byudvikling har været stigende i de sidste par år (KL, 2014; Nordic City Network, 2011)[5].

1.2. Forskningsspørgsmål og begreber i analysen

Afhandlingen besvarer det overordnede forskningsspørgsmål:

> *Hvilken rolle spiller borgmestres politiske lederskab for udviklingen og gennemførelsen af store byudviklingsprojekter?*

Afhandling bidrager til at opbygge denne viden gennem et eksplorativt studie af politisk lederskab i to store byudviklingsprojekter, Aarhus Ø-projektet i Aarhus og Västra Hamnen-projektet i Malmø. Begrebet *politisk lederskab* defineres som de handlinger, hvorigennem borgmesteren, eventuelt sammen med andre aktører, sætter og gennemfører en politisk dagsorden i relation til de to undersøgte byudviklingsprojekter.

Afhandlingen besvarer det overordnede forskningsspørgsmål gennem en analyse af det mere detaljerede forskningsspørgsmål:

> *Hvordan opbyggede borgmestrene i Aarhus og Malmø en styringsevne, som rakte ud over deres eget myndighedsområde, og hvilken indflydelse havde det på de konkrete politiske beslutningsprocesser i de to byudviklingsprojekter?*

Dette spørgsmål besvares gennem en analyse af dannelsen og forandringen af byregimer[6]. *Begrebet byregime* defineres i afhandlingen som en varig konstellation af (halv)autonome aktører, som

[5] Byledelse, og politisk lederskab som et element i byledelse, har været et emne for debat i kommunalpolitiske kredse i Danmark og de nordiske lande i de seneste år. Denne debat har bl.a. ledt til dannelsen af begrebet strategisk byledelse, som inden for en kort årrække har vundet indpas blandt topbeslutningstagere i danske kommuner. Begrebet strategisk byledelse er skabt af foreningen Realdania i samarbejde med Kommunal Teknisk Chefforening, KTC, og Kommunaldirektørforeningen, Komdir, og disse tre organisationer har etableret et uddannelsesforløb i strategisk byledelse for kommunale topledere i Danmark (www.dac.dk). Strategisk byledelse kan opfattes som et parallelt begreb til urban governance, og interessen for strategisk byledelse i Danmark er parallel med den internationale udvikling på området. Fx har OECD siden 2007 afholdt en række Urban Round Tables med det formål at inspirere offentlige og private beslutningstagere til at deltage i udviklingen af en stærkere og mere effektiv bypolitik i 2007 (www.oecd.org).

[6] Byregimebegrebet er importeret fra den amerikanske urban politics-litteratur, hvor et byregime kaldes for et urban regime (Stone, 1989a). I denne afhandling oversættes dette til et byregime.

understøtter og implementerer en fælles politisk dagsorden for byen (van Ostaaijen, 2013). Regimebegrebet betegner et institutionelt arrangement, som sammenkæder politiske aktører, ideer og interesser (May & Jochim, 2013). Da byregimer er institutionelle arrangementer, eksisterer de ikke af sig selv. De skabes, vedligeholdes og forandres af aktørerne.

Analysen besvarer det detaljerede forskningsspørgsmål gennem fire delspørgsmål:

> Delspørgsmål 1: Hvad karakteriserede de forskellige byregimer i de to byer, og i hvilken grad var der tale om kontinuitet eller forandring af regimerne over tid?
>
> Delspørgsmål 2: Hvordan blev regimerne dannet og forandret, herunder hvilken rolle spillede forskellige borgmestre som forandringsagenter, og på hvilken kontekstuel baggrund skete dette?
>
> Delspørgsmål 3: Hvilken styringsevne fik borgmestrene adgang til gennem byregimerne?
>
> Delspørgsmål 4: Hvilke rammer lagde forskellige byregimer for beslutningsprocesserne i de to byudviklingsprojekter?

Afhandlingen skelner mellem to *typer af byregimer*: Det borgmesterorienterede og det netværksorienterede byregime. Afhandlingen skelner endvidere mellem to *tilstande af byregimer*: Enighed om den fælles politiske dagsorden og uenighed om den fælles politiske dagsorden. Typer og tilstande af byregimer opstilles som en typologi i afhandlingens kapitel 2. Denne typologi over byregimer betragtes som weberianske idealtyper (Lange, 2013). Typologien beskriver fire forskellige typer af styringsmæssige situationer, som antages at have betydning dels for borgmestres styringsevne, dels for de typer af politiske beslutningsprocesser, som kan gennemføres. Det er vigtigt at understrege, at der ikke er knyttet en værdidom til de to typer af byregimer. Det er hverken bedre eller dårligere for en borgmester at befinde sig i et borgmesterorienteret byregime end i et netværksorienteret byregime. Fx er der ikke tilknyttet en antagelse om, at borgmestre er mere effektive i det ene regime end i det andet. Pointen i de to typer af byregimer er, at der er forskel på den adfærd, som aktørerne udviser og dermed også forskel på den type af beslutningsprocesser, som kan gennemføres.

1.3. Casevalg

Afhandlingen besvarer forskningsspørgsmålet gennem et komparativt casestudie af den politiske beslutningsproces, der knyttede sig til to store havneomdannelsesprojekter. Beslutningsprocesserne har haft sammenlignelige udgangspunkter og resultater, men de er nået frem til resultaterne af forskellige veje. Beslutningsprocesserne har haft sammenlignelige udgangspunkter, fordi de to byer har haft sammenlignelige politiske og administrative institutioner. Det gælder både, når der ses generelt på kompetenceforholdet mellem kommuner og stat i Danmark og Sverige, når der ses mere specifikt på borgmesterens formelle politiske og administrative rolle i forhold til byrådet og forvaltningen, og endelig når der ses på de kommunale plankompetencer i Danmark og Sverige. Begge byer har også skabt sammenlignelige resultater igennem deres byudviklingsprojekter, idet det er lykkedes begge byer at gennemføre projekterne[7]. Der er ikke her taget stilling til den fysiske kvalitet af de to projekter. De to politiske beslutningsprocesser i forbindelse med projekterne har imidlertid haft vidt forskellige procesmæssige udfald, når der ses på hastigheden i beslutningsprocessen, den økonomiske risikovillighed i beslutningerne og sammenhængen mellem beslutningsprocessen i det specifikke byudviklingsprojekt og andre kommunale udviklingsprojekter. Bl.a. er det påfaldende, at beslutningsprocesserne i Malmø forløb væsentligt hurtigere end i Aarhus i begyndelsen af de to byudviklingsprojekter. Det er også påfaldende, at fordelingen af de økonomiske risici i de to projekter har været så forskellig. Spørgsmålet er, om forskellene i det procesmæssige udfald kan forklares af udøvelsen af politisk lederskab. De formelle institutioner kan ikke forklare denne forskel i beslutningsprocessernes forløb, da de to byers borgmestre er underlagt sammenlignelige formelle institutioner. Endvidere er de to byudviklingsprojekter også sammenlignelige i den forstand, at der er tale om samme type af projekt, i samme størrelsesorden og i samme tidslige periode. Det er således aktørernes handlinger, der står i centrum for analysen.

De to cases er valgt som hhv. en paradigmatisk (Aarhus Ø) og en deviant (Västra Hamnen) case. Ifølge den traditionelle, europæiske litteratur om lokalt politisk lederskab, som sætter fokus på de politiske og administrative institutioner (John, 2001), burde begge byer have svage borgmestre (Goldsmith & Larsen, 2004; Berg & Kjær, 2007), hvor betegnelsen svag henviser til borgmesterens formelle politiske og administrative kompetencer. Ifølge denne litteratur burde borgmestrenes politiske lederskab være afhængigt af et langstrakt samarbejde med aktører i byen. Man skulle tro, at borgmestre med svage

[7] I gennemførelsen ligger, at kommunerne har formået at opnå adgang til store havnearealer, gennemføre lovforskrevne planprocesser, etablere fysisk infrastruktur og offentlige arealer m.v., sælge byggegrunde til bygherre, som derefter selv har opført byggerier, og endelig markedsføre projektområderne som sammenhængende projekter.

formelle kompetencer ville have svært ved at styre den politiske beslutningsproces, fx i forhold til, hvilke aktører der er involveret i beslutningsprocessen, hvilke arenaer beslutninger træffes i, og hvilke mekanismer beslutningsprocessen træffes gennem. Dette er imidlertid ikke tilfældet. Casevalget er baseret på udsagn fra en overbliksskabende interviewrunde, som pegede på, at de to politiske beslutningsprocesser i de to cases blev gennemført på to vidt forskellige måder, og at netop borgmesterens politiske lederskab blev beskrevet som afgørende for beslutningsprocessen i den ene case. Ved udvælgelsen af de to cases var der altså en begrundet formodning om, at de to beslutningsprocesser havde gennemløbet forskellige forløb, og at udøvelsen af politisk lederskab kunne have haft en betydning for disse processers forløb. Den efterfølgende analyse af de to cases viser, at politisk lederskab ganske rigtigt blev udøvet på to forskellige måder i de to byer. I casen om Aarhus Ø-projektet blev politisk lederskab udøvet af skiftende borgmestre baseret på konsensus og i relation til et vedvarende policy-netværk i byen. Mens politisk lederskab i casen om Västra Hamnen-projektet blev praktiseret af én borgmester som et mere individualiseret lederskab. I den forstand kan Aarhus Ø-projektet ses en case på udøvelsen af politisk lederskab, der i højere grad korresponderer til den traditionelle, europæiske teori om lokalt politisk lederskab, mens Västra Hamnen-projektet kan ses som en atypisk case, der er baseret på et mere individuelt politisk lederskab.

Afhandlingen fokuserer på byudviklingsprojekter i mellemstore nordiske byer, fordi det praktiske sigte med afhandlingen er, at politiske og administrative topledelser i danske kommuner skal kunne lære af de to cases. Danske og svenske kommuner har så mange lighedstræk, at der vil være rige muligheder for læring af en sammenligning, hvorimod dette ikke i samme grad ville have været tilfældet, hvis sammenligningen var foretaget mellem mere ekstreme cases, fx en sammenligning mellem København og byer som fx Singapore, Barcelona eller Vancouver[8]. Der er endvidere sat fokus på mellemstore byer i afhandlingen ud fra den betragtning, at hovedstædernes størrelse giver dem særlige fordele, der ikke kan kopieres i andre nordiske byer[9], mens andre nordiske byer godt kan lære af beslutningsprocesser i Aarhus og Malmø. At det netop er Västra Hamnen-projektet og Aarhus Ø-projektet, der er udvalgt til analyseformål, hænger også sammen med, at Västra Hamnen-projektet er anerkendt som et af de mest

[8] Disse byer fremhæves ofte som internationalt førende eksempler på byudvikling, men de er underlagt helt andre politiske og administrative institutioner end danske og svenske kommuner.

[9] Det er anerkendt, at "agglomeration economies" indebærer positive eksternaliteter, som følger af koncentrationen af virksomheder og mennesker i et område. Dette giver store byer fordele i forhold til mindre byer. Disse fordele kommer delvis af, at virksomheder i byer med en stor koncentration af virksomheder og mennesker har adgang til specialiseret arbejdskraft, specialiserede services og et større flow af information og ideer (Buck et al., 2005). De fleste europæiske hovedstæder er store i forhold til de øvrige byer i landet og har dermed denne agglomerationsfordel. Derfor er hovedstæderne fravalgt som mulige cases i denne afhandling. Hvorvidt det er muligt for mindre byer at kopiere agglomerationsfordele gennem bysamarbejde, er et spørgsmål, som ligger uden for denne afhandlings emneområde.

vellykkede byudviklingsprojekter i de nordiske lande, når der ses på projektets bymæssige kvalitet. Afhandlingen beskriver og analyserer ikke kvaliteten af projekterne, men Västra Hamnen-projektets kvalitetsniveau gør casen – og dermed også sammenligningen – interessant for danske beslutningstagere.

1.4. Analysestrategi

Analysen er foretaget som et komparativt casestudie med en eksplorativ tilgang. Den eksplorative metode er valgt af to årsager. For det første fordi lokalt politisk lederskab er et relativt uudforsket fænomen i Danmark[10] (Goldsmith og Larsen, 2004; Berg & Kjær, 2007). For det andet, fordi det antages, at de politiske beslutningsprocesser, som undersøges, er komplekse (Teisman, 2000). Begge forhold peger på behovet for en eksplorativ analyse, som har den fordel, at de analytiske kategorier udvikles undervejs i selve analysen – og ikke før empirien indsamles[11]. Dette er konkret foregået på den måde, at analysen er begyndt med udviklingen af to historiske narrativer[12], som beskriver den politiske beslutningsproces i de to cases. Disse narrativer udgør derefter det empiriske grundlag for komparationen af de to cases. Komparationen udføres gennem begrebet byregime. Byregimernes typer og tilstand betragtes som idealtyper. Komparationen af de to cases analyserer således de konkrete beslutningsprocesser i de to cases på baggrund af de karakteristika, der ligger i typer og tilstand af byregimerne.

Analyseprocessen er således foregået i to trin. I det første trin er der udviklet historiske narrativer. Disse historiske narrativer er beskrivelser af kronologiske begivenhedsforløb på mikroprocesniveauet. Narrativerne konstruerer en kæde af beslutninger og begivenheder, som aktørerne selv beskriver som et

[10] Goldsmith og Larsen (2004) konstaterer, at der er overraskende lidt forskning om lokalt politisk lederskab i Danmark. Den eneste nyere bog om lokalt politisk lederskab i Danmark er "Lokalt politisk lederskab" (Berg & Kjær, 2007).

[11] Begrebet eksplorativ analyse anvendes her om en analyse, hvori analysens begreber og kategorier dannes i selve analyseprocessen. Den eksplorative analyse giver mulighed for at danne et emiprinært begrebsapparat, som kan registrere forandringer i begreber og kategorier, som findes i kildematerialet. Peter Dahler-Larsen beskriver selve den kvalitative metode, som en eksplorativ analyse i hvilken "… de vigtigste undersøgelseskategorier (de begreber, som undersøgelsens resultater samler sig om) ikke er eller kan være fastlagt af forskeren på forhånd. Tværtimod udvikler kategorierne sig som en funktion af selve undersøgelsesarbejdet" (Dahler-Larsen, 2007, side 322).

[12] Begrebet historisk narrativ anvendes i denne afhandling i betydningen en historisk fortælling. Lange definerer det historiske narrativ som: "A narrative description of the characteristics of a social phenomenon. Different from causal narrative, it attempts to describe, not explain, the phenomenon" (Lange, 2013, side 68). Det historiske narrative svarer til George og Bennetts definition af det, som de kalder for a detailed narrative: "… a detailed narrative or story presented in the form of a chronicle that purports to throw light on how an event came about. Such a narrative is highly specific and makes no explicit use of theory…" (George & Bennett, 2005, side 210).

sammenhængende forløb fra et oprindeligt problem til et udkomme. Det er altså aktørernes egen historie og de sammenhænge, som aktørerne selv peger på, der danner beslutningsprocessen[13]. De historiske narrativer konstrueres gennem en historisk analyse af interviews og tekster. Borgmesteren udpeges, før indsamlingen af kildemateriale, som den aktør, der har størst sandsynlighed for at udøve politisk lederskab; men indsamlingen af kildemateriale og analysen holdes åben for, at andre aktører også kan medvirke. I det andet trin analyseres disse narrativer gennem byregimebegrebet. Dette involverer en within case analyse, som belyser eventuelle forandringer af byregimer i de to byer over tid. Det involverer endvidere en cross case analyse, som er komparationen af de to cases. I dette trin analyseres de specifikke aktørkonstellationer og politiske dagsordener i hver case altså som historisk specifikke eksempler på byregimerne forstået som idealtyper. Som nævnt ovenfor skelnes der i analysen mellem forskellige typer og tilstande af byregimer. Analysen kæder endvidere disse typer og tilstande sammen med tre underbegreber: Styringsevne; dannelse og forandring af regimer; samt typer af politiske beslutningsprocesser. Hensigten med denne del af analysen er at belyse, hvorvidt forskellige typer og tilstande af byregimer lægger forskellige rammer om den politiske beslutningsproces, og om der er forskelle i forhold til, hvordan disse regimer dannes og forandres. *Begrebet styringsevne* defineres som de eksterne ressourcer[14], som en borgmester og eventuelle andre aktører kan opnå adgang til gennem et specifikt byregime. *Dannelsen og forandringen af byregimer* viser den proces, som byregimerne er dannet igennem, herunder borgmestrenes rolle heri. Begrebet *typer af politiske beslutningsprocesser* defineres som hhv. successive processer og parallelle processer. De to typer af politiske processer kendetegnes ved hhv. en hurtig/langsom proces, en høj/lav grad af økonomisk risikovillighed, og hvorvidt beslutningsprocesser om samtidige politiske sager samtænkes eller ej. Den analytiske begrebsramme præsenteres i kapitel 2. Den proces, som har været involveret i udviklingen af den analytiske begrebsramme, er beskrevet i afsnit 3.3.6.

Afhandlingen er baseret på et socialkonstruktivistisk, videnskabsteoretisk grundlag. Årsagen er, at det antages, at udøvelsen af politisk lederskab er kontekstafhængig, og at aktørernes opfattelse af denne kontekst delvis skabes gennem aktørernes egen fortolkning. Dermed står det centralt i analysen, hvordan aktørerne har skabt mening i de politiske processer, hvordan de har organiseret deres indbyrdes

[13] Der ligger ikke en antagelse om, at processerne forløber efter en linær model fra et oprindeligt problem til en endelig løsning. Tværtimod er det antagelsen, at beslutningsprocesserne kan skifte formål, aktørkreds og forløb med tiden (Teisman, 2000).

[14] Eksterne ressourcer er i denne afhandling defineret som ressourcer, som borgmesteren ikke selv besidder, men som borgmesteren kan have brug for mhp. at gennemføre politik. Typer af eksterne ressourcer defineres som finansielle ressourcer, produktionsressourcer, beslutningskompetencer, viden og legitimitet (se afsnit 2.2.2).

relationer i overensstemmelse hermed[15], og hvordan dette igen har muliggjort og begrænset udøvelsen af politisk lederskab og de konkrete politiske beslutningsprocesser. Det følger af det socialkonstruktivistiske udgangspunkt, at der ikke er en eller flere kausale relationer, som disse beslutningsprocesser forløber igennem. Forholdet mellem struktur og aktør ikke er et spørgsmål om en årsag og en effekt, som peger fra den ene til den anden, men om en gensidig relation. Det er "… et forhold mellem muliggørende og begrænsende strukturer og refleksive subjekter, der kan både undvige og ændre strukturer" (Esmark et al., side 10). I modsætning til mange historiske, komparative studier (Lange, 2013) er denne afhandling således ikke en kausal analyse af, hvilke forudsætninger eller kausale mekanismer[16] der ledte til bestemte politiske beslutninger og et bestemt udkomme. Som følge af det socialkonstruktivistiske udgangspunkt må denne afhandling fraskrive sig en kausal ambition.

Det antages, at konteksten for de politiske beslutningsprocesser udgøres af byens økonomiske og politiske situation. De politiske aktører kan vælge at fortolke og anvende (eller ikke anvende) denne kontekst på forskellige måder til at legitimere politiske initiativer. Det er kildernes egne udsagn om den politiske og økonomiske situation, der lægges til grund for analysen; men der er også vedlagt en statistik for udviklingen i byernes politiske og økonomiske situation, for at læseren selv kan danne sig et indtryk af forskellene i den måde, hvorpå aktørerne fortolkede situationen. Aktørerne i Malmø henviser i meget stort omfang til byens økonomiske situation i 1995 som en forklaring på igangsættelsen af Västra Hamnen-projektet. Aktørerne henviser endvidere til forandringer i mandatfordelingen ved kommunalvalget i 2006 som en forklaring på deres oplevelse af, at de politiske retningslinjer blev uklare. Aktørerne i Aarhus referer til byens økonomiske situation under finanskrisen som en forklaring på en række politiske beslutninger, der påvirkede Aarhus-Ø projektet på det tidspunkt. Aktørerne referer endvidere til mandatfordelingen ved kommunalvalget i 2001 som forklaringen på et kortvarigt politisk systemskift i byen. Statistisk set var forskellen mellem de to byer, at de havde økonomiske kriser på forskellige tidspunkter. I Malmø kulminerede der en økonomisk krise i 1995, som var det år, hvori beslutningsprocessen om Västra Hamnen-projektet begyndte. Der var økonomisk krise i hele Sverige, men den var stærkere i Malmø. Senere blev Malmø berørt af finanskrisen i 2008, men ikke i stort omfang. I modsætning hertil var der ikke en økonomisk en krise i Aarhus i midten af 1990'erne. Byen var – ligesom resten af Danmark – på vej til at restituere efter en økonomisk lavvækstperiode, der tog sin begyndelse med kartoffelkuren i 1986. Til gengæld blev Aarhus – ligesom resten af Danmark – påvirket af finanskrisen i 2008 og frem. Dog ikke i større omfang end resten af landet. De to byer har altså oplevet

[15] Aktørerne analyseres som organisationer og ikke som individer. Organisationsbegrebet refererer derfor til den indbyrdes relation mellem forskellige oganisationer.

[16] Studiet af kausale mekanismer (causal process tracing) har har ellers vundet stor annerkendelse som metode inden for de senere år (Beach & Pedersen, 2013; George & Bennett, 2005).

økonomiske kriser på forskellige tidspunkter og med forskellig intensitet i forhold til hele landet. I begge byer er der endvidere sket en brancheglidning i perioden fra 1995 til 2014, hvor antallet af arbejdspladser i industrierhverv dalede og antallet af arbejdspladser i vidensservice steg.

Byernes politiske situation har også været forskellig i perioden i de to byer. I begge byer havde socialdemokraterne med en enkelt undtagelse borgmesterposten i hele den undersøgte periode. Socialdemokraterne byggede imidlertid denne position på to forskellige parlamentariske situationer. I Malmø dominerede de to store partier, Moderaterna[17] og Socialdemokraterna, byrådet i midten af 1990'erne. Fra 1998 og frem til 2014 skete der en mandatmæssig forskydning fra begge partier til en række mindre partier[18]. Særligt Sverigedemokraterna[19] voksede i antal mandater i perioden. Sammensætningen af byrådet blev dermed mere plural i løbet af perioden. I Aarhus havde Socialdemokratiet et nogenlunde konstant antal mandater og var det dominerende parti i hele perioden. Undtagelsen var valgene i 2001 og 2005, hvor Venstre fik lige så mange mandater som Socialdemokratiet. Det er også væsentligt at bemærke, at der skete en mandatmæssig forskydning fra det Konservative Folkeparti til Venstre, som fra 1993 bragte Venstre ind i rollen som det borgerlige oppositionsparti i kommunen. Endelig er der den forskel mellem de to byer, at den samme politiker var borgmester i Malmø fra 1995 til 2013, mens der var fem borgmestre i Aarhus i den samme periode.

1.5. Hvad er byudviklingsprojekter, og hvorfor er de politisk vigtige?

Store byudviklingsprojekter er valgt som et studieobjekt, fordi de kan forstås som konkrete eksempler på byers respons på den øgede globale konkurrence, og fordi det er sandsynligt, at de er eksempler på governance-prægede beslutningsprocesser. Der findes ikke en entydig definition af ordet byudvikling. I denne afhandling anvendes begrebet i sin bredeste forstand som udviklingen af fysiske områder gennem sociale, kulturelle, økonomiske og fysiske indsatser (www.sv.uio.no). Ofte anvendes ordene byplanlægning og byudvikling synonymt, men mens byplanlægning handler om at planlægge og forvalte en kommunes fysiske udvikling[20], handler byudvikling om en bredere vifte af indsatser i et område. Fx definerer OECD urban development policies som: "… urban development policies seek to address a range

[17] Moderaterna er det store konservative parti i Sverige.
[18] Primært Vänsterpartiet, Miljöpartiet og Sverigedemokraterna.
[19] Sverigedemokraterna har et lignende ideologisk ståsted som Dansk Folkeparti.
[20] Begrebet byplanlægning defineres i Byplanhåndbogen som "Offentlig planlægning og forvaltning af en kommunes fysiske udvikling mht. omdannelse og fornyelse af nuværende byområder, placering af nyt byggeri, veje, det åbne land m.v." (Post & Dansk Byplanlaboratorium, 2009, side 54).

of issues – from managing urban expansion and congestion to fostering competitiveness, innovation, social inclusion and environmental sustainability" (www.oecd.org).

I denne afhandling analyseres to havneudviklingsprojekter som eksempler på byudviklingsprojekter, fordi havneudviklingsprojekterne vil være typiske byudviklingsprojekter i en årrække fremover[21], men også fordi de politiske beslutningsprocesser, der knytter sig til de to projekter, kan ses som eksempler på en lang række andre byudviklingsprojekter, herunder kommende klimatilpasningsprojekter, bymidteudviklingsprojekter, revitalisering af ældre erhvervsområder og byudvikling i forbindelse med etablering af kommende letbaner og supersygehuse. De to projekter, som analyseres i denne afhandling, kan betegnes som politiske forandringsprocesser på grund af deres størrelse samt deres økonomiske og symbolske betydning for byen. Dermed er de velegnede til at undersøge den rolle, som udøvelsen af politisk lederskab (måske) spiller, da det må forventes, at størrelsen af projekterne og deres politiske betydning vil tiltrække borgmestrenes – og andre potentielle politiske aktørers – opmærksomhed. På et mere generelt plan involverer byudviklingsprojekter et potentielt samspil mellem kommunen, andre offentlige aktører, den private sektor og civilsamfundet. Dels går mange byudviklingsprojekter på tværs af kommunale policyområder, fx erhvervspolitik, trafikpolitik, kulturpolitik og uddannelsespolitik, dels sammenkædes de ofte med andre projekttyper, som omfatter infrastrukturprojekter, klimatilpasningsprojekter, etablering af kultur- og uddannelsesinstitutioner samt kultur- og sportsevents. Dels gennemføres byudviklingsprojekter ofte i – eller op ad – eksisterende byområder, som "er præget af mange forskellige interesser, kulturer og socialgrupper. Der er mange aktører involveret med modstridende interesser, og med ejendomsret over områderne" (Kvorning, 2010, side 4). Alle disse forhold gør det sandsynligt, at politiske beslutningsprocesser om store byudviklingsprojekter gennemføres i samspil med forskellige politiske aktører, som ikke er repræsenteret som partier i byrådet og dermed at politisk lederskab udøves i gråzonen mellem hierarkiet og netværket.

1.6. Afhandlingens resultat

Afhandlingens overordnede forskningsspørgsmål er: Hvilken rolle spiller borgmestres politiske lederskab for udviklingen og gennemførelsen af store byudviklingsprojekter? Afhandlingen viser, at borgmestrene spillede forskellige roller i de politiske beslutningsprocesser. I nogle tilfælde var deres rolle at skabe kompromisser med andre aktører, som pressede på for at få gennemført byudviklingsprojektet. I andre

[21] I Danmark har der været – og er der – havneudviklingsprojekter i gang i en række byer, herunder København, Aarhus, Odense, Aalborg, Sønderborg, Køge, Fredericia, Helsingør, Kerteminde og Middelfart. På samme måde er havneomdannelsesprojekter almindelige i en række europæiske lande.

tilfælde var det borgmesteren selv, som forsøgte at fremme beslutningsprocessen vedrørende byudviklingsprojektet. I nogle tilfælde udøvede borgmestrene således politisk lederskab i medspil og i andre tilfælde i modspil til andre politiske aktører. Den måske væsentligste rolle, som borgmestrene spillede, var at organisere den politiske beslutningsproces på en måde, som understøttede deres egen politiske dagsorden, og som gjorde, at de kunne udøve politisk lederskab i medspil med andre politiske aktører.

Afhandlingen viser, at de politiske beslutningsprocesser i de to byudviklingsprojekter forløb på en governancepræget måde, men dette medførte ikke, at de politiske beslutningsprocesser blev gennemført på en tilfældig måde. Tværtimod var der i de to byer etableret to forskellige måder at gennemføre politiske beslutningsprocesser på. Disse måder analyseres i denne afhandling som forskellige typer byregimer. En af afhandlingens hovedkonklusioner er således, at der var forskellige typer af byregimer i de to byer, og at disse byregimer udgjorde forskellige forudsætninger for udøvelsen af politisk lederskab og den måde, hvorpå politiske beslutningsprocesser kunne forløbe. En anden af afhandlingens hovedkonklusioner er, at byregimerne havde en betydning for den grad af styringsevne, som borgmestrene havde i de konkrete politiske beslutningsprocesser. Når borgmestrene kunne støtte deres lederskab på et byregime, hvor der var enighed blandt aktørerne, så havde borgmestrene en høj grad af styringsevne, fordi de kunne trække på eksterne ressourcer, som andre aktører var i besiddelse af. I disse tilfælde kunne beslutningsprocesserne forløbe med høj hastighed, det var muligt for byrådet at træffe beslutninger med en potentiel høj økonomisk risiko, og beslutningsprocessen i byudviklingsprojektet blev tænkt sammen med andre, sideløbende politiske beslutningsprocesser i byen. I de tilfælde, hvor der ikke var enighed blandt aktørerne om den fælles politiske dagsorden, forløb beslutningsprocesserne omvendt. Det gjorde de også i de tilfælde, hvor borgmesteren ikke selv prioriterede byudviklingsprojektet politisk. Besvarelsen af afhandlingens detaljerede forskningsspørgsmål er således, at borgmestrene i Aarhus og Malmø opbyggede en styringsevne, som rakte ud over deres eget myndighedsområde, ved at etablere og vedligeholde byregimer, der understøttede deres egen politiske dagsorden.

Byregimerne eksisterede ikke af sig selv. De blev dannet af borgmestrene. Borgmestrenes styringsevne var således betinget af, at de formåede at etablere et byregime, som understøttede deres politiske dagsorden. De borgmestre, der lykkedes med dette, var selv med til at skabe en effektiv platform for udøvelsen af deres eget politiske lederskab. I Aarhus var byregimet allerede dannet i 1980'erne af daværende borgmester Thorkild Simonsen. Dette skete i en tid, hvor handel og industri udgjorde de vigtigste private erhverv i byen, og hvor de så ud til at udgøre fremtiden. Det var også en tid, hvor det var

muligt at lede en by ved at aktivere de politiske aktører, som var i byen selv[22]. Thorkild Simonsen var i sin tid meget populær, og han kom senere til at blive betragtet som en af Danmarks stærkeste borgmestre i nyere tid. Thorkild Simonsen skabte et byregime, som dels organiserede alle væsentlige politiske aktører i ét policy-netværk, og som skabte forventninger om, hvordan byen skulle ledes. Efter at Thorkild Simonsen forlod borgmesterposten i 1997, var der fire borgmestre i Aarhus, som alle måtte forholde sig til det byregime, som var skabt i Thorkild Simonsens tid. Nogle af disse borgmestre blev efterfølgende betegnet som stærke, andre som svage. Afhandlingen karakteriserer ikke borgmestrenes styrke, men viser, hvilke borgmestre det lykkedes at samle de politiske aktører omkring deres politiske dagsorden – og hvordan. Efter at Thorkild Simonsen fratrådte som borgmester, forandrede den politiske og økonomiske situation sig i Aarhus. De efterfølgende borgmestre forholdt sig på forskellige måder til denne forandring. Aarhus Ø-projektet startede i Thorkild Simonsens borgmestertid som et ubetydeligt politisk forslag. Siden blev det et centralt element i denne politiske og økonomiske forandring i byen.

Byregimet i Malmø blev dannet af borgmester, Ilmar Reepalu, fra midten til slutningen af 1990'erne. Dette skete på en væsentlig anden politisk og økonomisk baggrund end byregimet i Aarhus var dannet på. Malmø havde en dyb økonomisk krise i midten af 1990'erne. På dette tidspunkt var der ikke stærke politiske aktører, som borgmesteren måtte forholde sig til i samme grad som borgmestrene måtte i Aarhus. Der var heller ikke et eller flere policy-netværk i byen, som borgmesteren måtte forholde sig til. Borgmesteren skabte et byregime som dels indebar en organisering af de politiske aktører og dels indebar bestemte forventninger til ledelsen af byen. I modsætning til Aarhus var det ikke baseret på arbejdsmarkedets parter, men på en bredere kreds af aktører og flere netværk. Borgmesteren organiserede disse netværk, hvoraf nogle var baseret på borgmesterens egne personlige kontakter. Borgmesteren i Malmø udøvede et mere individuelt politisk lederskab, end Thorkild Simonsen og hans efterfølgere var i Aarhus. Hvor Thorkild Simonsen foretrak konsensus, gik Ilmar Reepalu ikke af vejen for at tage en konflikt, hvis dette var nødvendigt for at gennemføre den politiske dagsorden. Ilmar Reepalus borgmesterperiode strakte sig fra 1995 til 2013.

Der fandtes to byregimer i Aarhus og to byregimer i Malmø i den undersøgte periode (1995-2014). I begge byer var der perioder, hvor der var uenighed mellem aktørerne om den fælles politiske dagsorden i disse regimer, og i begge byer førte dette efterfølgende til etablering af nye byregimer. Byregimerne, samt deres type og tilstand, fremgår af tabel 1.1 nedenfor.

[22] Denne situation er parallel til den situation, som mellemstore, amerikanske industribyer befandt sig i i perioden fra 1960'erne til 1990'erne. I denne periode udpeger urban regime-teorien de mest betydningsfulde lokalpolitiske aktører i USA som hhv. byens politiske ledere og byens toneangivende forretningsfolk (Pierre, 2014).

Tabel 1.1: Byregimer i Aarhus og Malmø, 1995-2014		
	Tilstand af byregime	
Type af byregime	Enighed om politisk dagsorden	Uenighed om politisk dagsorden
Borgmesterorienteret byregime	Malmø "Vidensbyen", 1995-2005 "Den socialt holdbare by", 2010-2014	Malmø "Vidensbyen", 2006-2009
Netværksorienteret byregime	Aarhus "Beskæftigelsesbyen", 1995-1997 "Den internationale by", 2006-2014	Aarhus "Beskæftigelsesbyen", 1998-2001 Forsøg på dannelse af nye politiske målsætninger, 2002-2005

Aarhus havde to byregimer i perioden, som begge var netværksorienterede og havde økonomisk vækst som målsætning. Forskellen mellem de to regimer bestod dels i, hvilke aktører der var involveret i byregimet, dels i, hvilken fælles politisk dagsorden de havde. Det første byregime fandtes i perioden 1995 til 2001. Det andet fandtes i perioden 2006 til 2014. Det første byregime kaldes "beskæftigelsesbyen". Den fælles politiske dagsorden for deltagerne i dette byregime var at skabe økonomisk vækst gennem beskæftigelse i handels- og industrivirksomheder. De politiske aktører udgjorde et policy-netværk, som var organiseret af kommunen i det, der hed erhvervskontaktudvalget. Aktørerne i netværket var ligestillede og der blev anvendt en konsensusorienteret måde at skabe politik på. I perioden 1998-2001 opstod der uenighed blandt de politiske aktører i dette regime om den fælles politiske dagsorden. I perioden 2002-2005 var der ikke et byregime i Aarhus[23]. I denne periode forsøgte borgmesteren at sætte nye politiske mål. Fra 2006 blev der dannet et nyt byregime, som kaldes "den internationale by". 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. Der blev også skabt et nyt policy-netværk omkring Business Region Aarhus, og forvaltningen selv kom selv til at spille en større rolle i politikudviklingen. Men politik i Aarhus fortsatte med at være baseret på konsensus imellem de politiske aktører, og alle borgmestre (undtagen én) i perioden lagde vægt på dette. 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. Det er kendetegnende for begge

[23] For overskuelighedens skyld medtages denne periode alligevel i oversigten over byregimerne i Aarhus.

byregimer, at de dannede ramme om den samme adfærd mellem de politiske aktører, herunder borgmesteren. Denne adfærd var baseret på konsensus (i byrådet og med byens aktører) og en løbende forhandling. Med undtagelse af ét enkelt tilfælde blev den samme mekanisme anvendt til at sætte den politiske dagsorden og til at skabe konsensus i hele perioden.

Malmø havde også to byregimer i perioden fra 1995 til 2014. Begge regimer var borgmesterorienterede. De to regimer havde to forskellige politiske dagsordener. Det første byregime blev udviklet 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. Byregimet indeholdt flere aktørkonstellationer, som havde det til fælles, at de var organiseret af borgmesteren (eller af borgmesteren gennem forvaltningen). Det var dels borgmesterens eget personlige politiske netværk på nationalt og regionalt niveau, dels et policy-netværk, der bestod af politikere og topembedsmænd i kommunen med relevans for byudvikling og infrastruktur, kaldet planeringsberedningen. Og endelig bygherregrupperne, som var implementeringsnetværk i relation til Västra Hamnen-projektet. I perioden fra 2006 til 2009 ændredes tilstanden i dette byregime sig fra enighed blandt aktørerne til uenighed. Dette skete delvist som følge af en ændret politisk og økonomisk situation i byen og på nationalt plan. Fra 2010 blev et nyt politisk lederskab gradvist opbygget i byen. I 2013 overlod borgmesteren posten til sin efterfølger, som forsøgte at danne et nyt byregime. Dette indebar et skift fra den politiske dagsorden om økonomisk vækst til en dagsorden om at skabe en by uden sociale kløfter. Det nye byregime kaldes for "den socialt holdbare by". I 2014 var dette byregime endnu under dannelse. Det er endnu for tidligt at karakterisere dette (mulige) byregime, men den proces, som borgmesteren anvender til at danne regimet og borgmesterens egen rolle, har mange lighedstræk med det tidligere byregime.

De to typer byregimer har konsekvent ført til to forskellige typer adfærd i ledelsen af de to byer i perioden fra 1995 til 2014. I Malmø er adfærden, hos repræsentanterne for byregimet, visionspræget. Formålet er at skabe radikale forandringer i byen, borgmesteren er frontfiguren, som selv legemliggør den politiske dagsorden, og borgmestre og de kommunale forvaltningstopchefer har muligheden for at gå i konflikt med væsentlige politiske interessenter, hvis det er nødvendigt for at gennemføre den politiske dagsorden. I Aarhus er adfærden konsensusorienteret, og borgmestrene spiller ikke helt så centrale roller som personlige bærere af en forandringsdagsorden. Byregimerne er baseret på et langstrakt samarbejde snarere end på politiske visioner om radikale forandringer af samfundet.

Afhandlingen indeholder ingen værdidom over, hvilken type af regime eller politisk ledelsesadfærd der er bedst. Begge byer har formået at gennemføre store, omkostningstunge og komplekse byudviklingsprojekter. Men byernes politiske ledelser har haft forskellige udgangspunkter for at

gennemføre disse beslutningsprocesser. Byregimerne udgør to forskellige forudsætninger for politisk lederskab, og borgmestrene må derfor forholde sig forskelligt til de politiske beslutningsprocesser i de to byer. Konkret har Malmö stad formået på meget kort tid og under meget svære omstændigheder at skabe Bo01 (en del af Västra Hamnen-projektet) som et projekt, der i dag betragtes som noget af det bedste, der er præsteret i de nordiske lande i nyere tid. Til gengæld ledte projektet til politisk splid, og fokus på projektet kunne ikke fastholdes. I Aarhus tog det længere tid at etablere Aarhus Ø-projektet. Til gengæld har der aldrig været politisk splid om projektet, efter at det blev vedtaget – også selv om de økonomiske vilkår for realiseringen af projektet forandredes markant under finanskrisen. De politiske beslutningsprocesser afspejler de byregimer, som fandtes i de to byer.

1.7. Afhandlingens bidrag og begrænsninger

Afhandlingens indeholder to teoretiske bidrag. Det ene bidrag er at vise, at forskellige typer og tilstande af byregimer gør en forskel som grundlag for politisk lederskab og gennemførelsen af politiske beslutningsprocesser. Dette nuancerer forståelsen af de faktorer, der påvirker udøvelsen af lokalt politisk lederskab, i den europæiske litteratur, som hidtil hovedsageligt har fokuseret på formelle institutioners betydning. Afhandlingen lægger en anden vinkel på studiet af lokalt politisk lederskab end den, som den europæiske litteratur traditionelt har lagt. Dels ved at definere politisk lederskab anderledes end det traditionelt har været tilfælde i Europa, dels ved at undersøge udøvelsen af politisk lederskab i konkrete politiske beslutningsprocesser. Det andet teoretiske bidrag er at videreudvikle det amerikanske urban regime-begreb dels med henblik på, at det kan anvendes i en nutidig europæisk kontekst, dels med henblik på, at det kan anvendes til en analyse af forandringer af byregimer og udøvelse af politisk lederskab. Afhandlingen anvender byregime-begrebet, fordi det er velegnet til at analysere samspillet mellem borgmesteren og en række politiske aktører. Analysen er så vidt vides den første analyse baseret på byregimebegrebet i Danmark. Med anvendelsen af byregime-begrebet og med definitionen af politisk lederskab som handling er afhandlingens begrebsapparat inspireret af den amerikanske urban politics litteratur, som har analyseret politik og magt på byniveau gennem mere end 50 år.

Afhandlingens hovedbegrænsninger ligger dels i valget af det socialkonstruktivistiske udgangspunkt og dels i den teoretiske linse, som de to cases analyseres igennem. Det socialkonstruktivistiske udgangspunkt betyder, at afhandlingen må frasige sig en kausal ambition. De resultater, som afhandlingen indeholder, kan dermed ikke generaliseres fra de to cases til at gælde for en større population af cases, fx byudviklingsprojekter i alle mellemstore nordiske byer. Afhandlingen indeholder

heller ingen udsagn om kausale mekanismer i beslutningsprocesserne eller bestemt sæt af faktorer, der betinger bestemte procesforløb i byudviklingsprojekter. På samme måde begrænser anvendelsen af byregimebegrebet forståelsen af de politiske processer i afhandlingen. Afhandlingen fokuserer på byregimer som et institutionelt arrangement, der er placeret mellem de formelle institutioner, der bl.a. er givet af statslig lovgivning, og borgmestres egne personlige egenskaber og kompetencer. Afhandlingen afviser ikke, at borgmestrenes personlige egenskaber og kompetencer også er betydningsfulde for forståelsen af udøvelsen af politisk lederskab i de to beslutningsprocesser. Sandsynligvis vil nogle borgmestre have en større personlig evne til at indgå i politiske beslutningsprocesser end andre. Afhandlingen afgrænser sig imidlertid fra at analysere dette forhold, da det vil være en meget omfattende opgave at analysere både byregimer og de politiske aktørers personlige karaktertræk. De to cases indeholder dog beskrivelser af, hvilke initiativer de forskellige borgmestre tog (og ikke tog). Dermed kan det ses af de to cases, hvordan de forskellige borgmestre valgte at handle inden for de forskellige byregimer. Afhandlingen indeholder dog ikke en analyse, der direkte kæder borgmestres handlinger sammen med deres karaktertræk.

Afhandlingens begrebslige, metodiske og metodologiske begrænsninger diskuteres yderligere i afsnit 3.5 og perspektiveres i afsnit 7.2.

1.8. Læringspunkter til ledelse af fremtidige byudviklingsprojekter

Afhandlingen afsluttes i kapitel 8 med generelle anbefalinger til kommuners politiske og administrative ledelser. Anbefalingerne er ikke udledt direkte af afhandlingens metode og metodologi, men er generelle observationer, som er baseret på de to cases, og som dels er inspireret af den internationale forskningslitteratur om byregimer, lokalpolitiske processer og netværksledelse, og dels er inspireret af den viden, der er skabt i den indledende interviewrunde med 16 topbeslutningstagere og eksperter (se bilag 1).

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.

De tre læringspunkter uddybes i kapitel 8.

1.9. Læsevejledning

Afhandlingen er opdelt i otte kapitler. Kapitel 2 beskriver den teoretiske baggrund for analysen. Kapitlet præsenterer den europæiske litteratur om lokalt politisk lederskab og det skift i fokus, der har været fra government til governance. Kapitlet konstaterer, at der mangler en teoretisk ramme for en analyse af, hvordan politisk lederskab samskabes mellem en række aktører. Kapitlet præsenterer det amerikanske urban regime-begreb og videreudvikler dette som en konceptuel ramme for afhandlingen. Kapitel 3 præsenterer afhandlingens metodologiske udgangspunkt, casevalg og metode. Kapitel 4 og 5 beskriver og analyserer beslutningsprocessen i de to byudviklingsprojekter, hhv. Aarhus Ø-projektet i Aarhus Kommune og Västra Hamnen-projektet i Malmö stad. Kapitel 6 indeholder en cross case-analyse, som besvarer forskningsspørgsmålets fire delspørgsmål. Kapitel 7 konkluderer analysen og perspektiverer de to bærende begreber: Lokalt politisk lederskab og byregimer. Afhandlingen afsluttes med kapitel 8, som indeholder tre læringspunkter til dem, der beskæftiger sig med ledelse af byudviklingsprojekter i praksis.

Kapitel 2: Byregimer, kontekst og lokalt politisk lederskab

Dette kapitel falder i to dele. Første del introducerer den traditionelle forståelse af lokalt politisk lederskab og den nyere urban governance-forskning. Derefter introduceres, kritiseres og videreudvikles det amerikanske urban regime-begreb. I anden del af kapitlet operationaliseres byregimebegrebet som en konceptuel ramme for et eksplorativt studie af samspillet mellem byregimer, styringsevne og politiske beslutningsprocesser.

2.1. Det teoretiske perspektiv på lokalt politisk lederskab

2.1.1. Den traditionelle forståelse af lokalt politisk lederskab

Den politologiske teori om politisk lederskab er ikke særligt veldefineret eller sammenhængende (Elgie i Smelser & Baltes, 2001). Inden for den europæiske litteratur om lokalt politisk lederskab er der dog enighed om at fremhæve tre faktorer som betydningsfulde for udøvelsen af lederskab (Copus & Leach i Rhodes & t' Hart, 2013; Berg & Kjær, 2007):

- Formelle politiske og administrative institutioner
- Lederens personlige karaktertræk, læring og kapabilitet
- Kontekst og kultur

Selv om at alle tre faktorer anerkendes som betydningsfulde, har hovedparten af den europæiske forskning inden for political science[24] fokuseret på de formelle institutioners indflydelse[25]. Dette sker ud fra en forventning om, at faktorer som fx partisystemer, kompetenceforholdet mellem borgmesteren, byrådet og administrationen, samt kompetenceforholdet mellem kommuner og staten spiller en afgørende rolle for borgmestres position og mulighed for at føre politik. I Europa har dette ført til en

[24] Der fokuseres her på subdisciplinen local government, som over de senere år har udviklet til til local governance.

[25] Et eksempel på de formelle institutioners dominans i den europæiske debat er den seneste større debat om lokalt politisk lederskab, som blev ført i perioden 2004 til 2008. Debatten handlede om, hvorvidt lokalt politisk lederskab kunne siges at være blevet transformeret. Den blev primært ført gennem analyser af formelle politiske og administrative institutioner i de forskellige lande. Debatten er den seneste store debat om lokalt politisk lederskab i Europa. Den blev ført i flere tidsskrifter, men især i temanumre i International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 28.1, 2004 og i Local Government Studies, vol. 34, no. 2, 2008.

række sammenlignende studier, hvori der traditionelt har hersket den opfattelse, at der findes et skel mellem nordeuropæiske og sydeuropæiske formelle institutioner, som giver forskellige forudsætninger for at udøve politisk lederskab (John, 2001). Ud over de formelle institutioner er der i Europa bred enighed om at anerkende de to andre faktorer. Det er for det første den politiske leders egne personlige karaktertræk, læring og kapabilitet og for det andet den kontekst, som politiske beslutningsprocesser udspiller sig i. Imidlertid er disse to faktorer ikke nær så veludviklede i den europæiske forskningslitteratur. De defineres og anvendes forskelligt, og der kan ikke tegnes et klart billede af de to faktorers betydning (Greasley & Stoker i Davies & Imbroscio, 2009).

Litteraturen om lederens personlige karaktertræk, læring og kapabilitet har oprindeligt sit udspring i det 19. århundredes teori om "the Great Man" (Hambleton, 2015; Elgie i Smelser & Baltes, 2001). Teorien var, at nogle mennesker er særligt begavede og dermed født til at lede. Disse blev betragtet som særligt karismatiske personer, der besad særlige personlige karaktertræk, som gjorde dem mere velegnede til at lede end andre, herunder vision, styrke, energi og påholdenhed (Hambleton, 2015). Det er dog aldrig lykkedes at identificere en særlig kombination af personlige faktorer, der udgør DNA'et i lederskab (Berg & Kjær, 2007), og teorien om "the Great Man" anvendes ikke længere. Siden opstod der teorier, der fokuserede på lederens socioøkonomiske baggrund (Berg & Kjær, 2007) og på lederens læring. Disse teorier har dog ikke stået centralt i den europæiske political science-litteratur i de senere år og vælges fx helt fra i Berg og Kjærs (2007) analyse af lokalt politisk lederskab i Danmark[26]. Den tredje faktor er den kontekst og kultur, hvori politisk lederskab udøves. Denne faktor er ikke særligt veldefineret i den europæiske forskning. Fx optræder kontekst som et selvstændigt begreb i den engelske litteratur (fx Lowndes & Leach, 2004), mens den ikke gør det i Berg og Kjærs danske bog "Lokalt politisk lederskab" (Berg og Kjær, 2007). I nogle tilfælde defineres politisk kultur som en del af kontekst (Greasley & Stoker i Davies & Imbroscio, 2009), mens det i andre tilfælde er et selvstændigt begreb (Leach & Wilson, 2000). Generelt konstateres det, at kontekst er et svært begreb at arbejde med, da konteksten nemt kommer til at omfatte alt, der har en indflydelse på politisk lederskab (Greasley & Stoker i Davies & Imbroscio, 2009).

Når politiske ledere karakteriseres som stærke eller svage i den europæiske litteratur om lokalt politisk lederskab (Copus & Leach i Rhodes & Hart, 2013), sker det som regel på baggrund af en kombination af lederens personlige egenskaber og de formelle politiske og administrative institutioner, som giver lederens kompetencer. Denne afhandling afviser ikke, at disse faktorer spiller en afgørende rolle for udøvelsen af politisk lederskab. Der er ingen tvivl om, at borgmestres personlige egenskaber spiller en

[26] Der findes en litteratur om politiske lederers personlige karaktertræk, læring og kapabilitet inden for politisk psykologi og offentlig forvaltning. Derudover findes der en primært anglosaxisk litteratur, som beskriver politiske ledere gennem biografier.

rolle for deres udøvelse af politik. Der er heller ingen tvivl om, at de muligheder og begrænsninger, som gives af lovgivning, partisystemer m.v., spiller en rolle for borgmestres udøvelse af politik. Afhandlingen påpeger imidlertid, at lederskab ofte udøves sammen med andre (Copus & Leach i Rhodes & Hart, 2013), og at det i stigende grad er blevet afgørende at forstå, hvordan dette sker. Lederskab skal samskabes, og forskelle i, hvordan dette gøres, har i sig selv en betydning for udøvelsen af politisk lederskab.

2.1.2. Hierarki, netværk og lokalt politisk lederskab som en kreativ kraft

Den traditionelle opfattelse af de formelle institutioners betydning for udøvelsen af politisk lederskab er blevet udfordret gennem de sidste 15 år, hvor der er opstået en udbredt forestilling om, at det lokale politiske lederskab i Europa udøves mellem hierarki og netværk (Goldsmith & Larsen, 2004; Greasley & Stoker, 2008; Borraz & John, 2004; Steyvers et al., 2008). Baggrunden for denne forestilling er observationen af, at de politiske beslutningsprocesser er blevet mere komplekse. De politiske aktører er i stigende grad afhængige af at samarbejde med hinanden, flere aktører inkluderes i beslutningsprocesser, og styringsrelationerne er ikke længere så entydige, som de har været[27]. B. Guy Peters beskriver udfordringen således: "Governing has never been easy, but it has become all the more complicated… The process of governing now involves more actors, more policy areas that impinge upon one another, and most importantly involves a wider range of goals" (Peters, 2011, side 11). Ofte beskrives denne situation som skiftet fra *government* til *governance*[28] (Rohdes, 1996). Inden for studiet af lokalpolitik har dette ført til udviklingen af urban (også kaldet local) governance-litteraturen. Local governance henviser til: "… a more or less *polycentric* system in which a *variety* of actors are engaged in local *public decision making processes"* (Denters i Bevir, 2011, side 313-314). Det antages i denne litteratur, at der ikke er en dominerende aktør i de politiske beslutningsprocesser, og at disse processer forløber gennem mekanismer, hvoraf hierarki og formaliserede politiske processer kun er en del. Beslutninger kan fx også baseres på forhandlinger i netværk. Urban governance handler derfor om, hvordan enighed skabes på lokalt politisk niveau. Dette er også kernen i definitionen af urban governance i Oxford Handbook of

[27] Denne nye komplekse styringssituation har givet anledning til en række nye teoretiske styringskoncepter baseret på governanceteorien, bl.a. network governance og metagovernance (fx Sørensen & Torfing 2007; Klijn, 2008; Jessop in Bevir, 2011) og en række nye begreber for offentlige strategier for inddragelse af andre aktører end den offentlige sektor selv i formuleringen og implementeringen af politik, herunder collaborative public management (O'leary & Bingham, 2009) og co-production (Osborne, 2010).

[28] I dette skift antages det, at man er gået fra en situation, hvor magten er centraliseret i få lokationer til en situation, hvor den er spredt ud over en række aktører og beslutningsfora (Davies & Imbroscio, 2009; Sørensen & Torfing, 2007; Strom & Mollenkopf, 2007). At omtale dette som et skift er imidlertid et uheldigt ordvalg, da ordet skift indebærer, at governance har erstattet government. Dette er ikke tilfældet (Denters i Bevir, 2011). Det repræsentative demokrati og det tilhørende offentlige bureaukrati eksieterer stadig, men det har ikke længere den samme givne rolle i udviklingen og implementeringen af politik.

Urban Politics: "Urban governance, simply defined, is about the formulation and pursuit of collective goals at the local level of the political system" (Peters & Pierre i Mossberger et al., 2012).

Der er i dag enighed om, at lokalpolitik i Europa kan siges at blive ført i en governance-situation (Denters i Bevir, 2011; John, 2001). Der er endvidere enighed om, at den eksisterende, politiske og administrative struktur, som er karakteriseret af hierarki, ikke er blevet erstattet af nye netværksstrukturer, men at de nye netværksstrukturer supplerer det eksisterende hierarki (Denters i Bevir, 2011). Lokalpolitisk lederskab udøves således i spændingsfeltet mellem hierarki og netværk. Dette har ført til forventningen om, at det lokalpolitiske lederskab har tilpasset sig denne nye situation, men hvordan og med hvilken effekt er uklart. Hvis antagelsen om styringssituationens øgede kompleksitet er korrekt, betyder det, at det ikke (længere) er tilstrækkeligt at vinde et valg for at kunne styre en by. Borgmestre kan dermed i mindre grad støtte sig til deres formelle beslutningskompetencer og må i højere grad skaffe sig deres indflydelse gennem mobilisering af forskellige politiske aktører omkring fælles politiske mål. I denne teoretisk uafklarede situation er der i dag enighed om at pege på lokalt politisk lederskab som en kreativ kraft, der kan skabe sammenhæng i den fragmenterede beslutningsstruktur, der antages at kendetegne politik på byniveau, som kan lede netværk, skabe mening, sikre enighed og sætte en retning for byens politiske udvikling (Borraz & John, 2004; Goldsmith & Larsen, 2004; John 2001; Peters & Pierre i Mossberger et al., 2012; Steyvers et al., 2008). Det antages altså, at lokalt politisk lederskab ikke alene er påvirket af formelle institutioner, men at der kan skabes et rum for kreativitet i udøvelsen af politisk lederskab[29]. Fx beskriver Borraz og John (Borraz & John, 2004) en kreativ politisk lederskabsrolle, hvori borgmestre er: "… skilled social actors, 'who mobilize cooperation among others by generating and propagating cultural frames. Cultural frames are representations of collective problems and solutions that help other actors to link their own interests and identities to a collective purpose'" (Stone Sweet et al., 2001, side 8-9, citeret i Borraz & John, 2004, side 112). Borraz & John beskriver endvidere den lokalpolitiske ledelsesudfordring således: "The politics of decentralization, networks, participation, partnerships, bureaucratic reform, rapid policy change and central intervention need powerful but creative figures to give a direction to local policy-making. In a time of institutional fragmentation and complexity, leaders can make the shifting framework of individuals and organizations work together.

[29] Dette er på linje med en lang række observationer i studiet af lokalt politisk lederskab inden for de sidste 10 år. Fx konstaterer Copus og Leach i deres oversigtskapitel om lokalt politisk lederskab i Oxford Handbook of Political Leadership, at borgmestre kan "rise above system and structural constraints, even where those constraints have been designed to blunt political power, to extend their power and influence beyond formally recognized limits" (Copus & Leach i Rohdes & 't Hart, 2013, side 3). I samme ånd konstaterer Berg og Kjær (2007), at på trods af at de formelle institutioner placerer danske borgmestre i en relativt svag ledelsesposition, så peger alle lokalpolitiske aktører på borgmesteren som den vigtigste politiske aktør i danske kommuner. Der må således være andre faktorer, som påvirker udøvelsen af lokalt politisk lederskab end blot formelle institutioner. Denne observation er motivationen for Berg og Kjær analyse af lokalt politisk lederskab i Danmark.

They can recreate local identities and senses of purpose in an age where locality has lost its association with traditional industries and well-defined spaces of economic activity. Whilst creating the need for better leadership, the transition to governance imposes intense strains on those who exercise policy choices. They have to make sense of the complexity and cope with novel circumstances" (Borraz & John, 2004, side 112). Inden for den europæiske litteratur om lokalt politisk ledereskab har denne forventning om borgmestres tilpasning af den politiske lederskabsrolle bl.a. ført til studier af den facilitative lederrolle, som forstås som en ny lederrolle, der er bedre egnet til at skabe politiske resultater i en kompleks beslutningssituation (Greasley & Stoker, 2008; Svara, 2009). Greasely og Stoker indleder deres undersøgelse af engelske borgmestres facilitative lederskab med at konstatere: "Our starting point is that few urban leaders in mature industrial democracies at the beginning of the twenty-first century are in a position to provide domineering and direct "boss", still less "entrepreneur", styles of leadership… both styles require the leader to have very high access to and control over the resources of finance, authority, organization, networks and patronage" (Greasley & Stoker, 2008, side 722-723).

På trods af den udbredte forventning om, at borgmestre har tilpasset deres udøvelse af politisk lederskab til den nye governance-situation, er der imidlertid kun udviklet få analyser af, hvordan lokalt politisk lederskab udøves i praksis, og hvordan det påvirker konkrete politiske beslutningsprocesser (Block & Paredis, 2012). Hvis dette ledelsesmæssige mulighedsrum skal forstås, må analyser af lokalt politisk lederskab gennemføres på baggrund af en anden forståelse, end det traditionelt har været tilfældet i Europa.

2.1.3. Leder som position og lederskab som handling

Konsekvenserne af governance-situationen er, at lokalt politisk lederskab ikke alene kan udøves på baggrund af borgmesterens hierarkiske position. Det må antages, at borgmesteren er en central figur i udøvelsen af politisk lederskab[30], men også at borgmesteren ikke nødvendigvis er ikke alene om det. Det er velkendt inden for den offentlige administrationslitteratur, at samarbejdet mellem en borgmester og

[30] Når der ses på politiske beslutningsprocesser om store byudviklingsprojekter, må det antages, at borgmesteren altid udøver politisk lederskab, idet en række væsentlige beslutninger i forbindelse med disse projekter skal træffes af enten byrådet eller delegeres af byrådet til et eller flere politiske udvalg og/eller forvaltningen. Dette omfatter beslutninger som fx køb og salg af kommunal jord, masterplanlægning af hele byudviklingsområdet og lokalplanlægning af dele af området, myndighedsafgørelser på miljøområdet og byggesagsbehandling af konkrete projekter, evt. placering af offentlige instiutioner i området, samt anlæg af infrastruktur, veje og offentlige arealer. Som et minimum vil borgmesteren dermed kunne udøve indflydelse på dagsordenssættelsen og ansvarsplaceringen i disse sager.

en kommunaldirektør er afgørende for udøvelsen af lederskab i kommuner[31] (Klausen i Busch, 2013). Det nye er, at den europæiske litteratur om lokal politik peger på, at aktørkredsen er blevet endnu større. Fx kan det tænkes, at andre politikere, virksomhedsledere, civilsamfundsledere eller netværk af aktører deltager i udøvelsen af lederskabet. Peters og Pierre argumenterer, at det særligt på lokalt politisk niveau må forventes, at politisk lederskab involverer en kreds af aktører, da kommuners politiske ledere ikke har lige så stærke formelle kompetencer og lige så stor uafhængighed som staters politiske ledere (Peters & Pierre i Mossberger et al., 2012). Den meget sparsomme danske litteratur på området understreger også, at danske borgmestre er meget konsensusorienterede og derfor samarbejder bredt (Berg og Kjær, 2007). Hvordan dette samarbejde foregår og med hvem er endnu ubeskrevet i Danmark. Borgmesteren er altså blot én blandt flere lokalpolitiske aktører, men dog en aktør med en ganske speciel rolle: Kompetencen til at tilrettelægge den politiske beslutningsproces.

Afhandlingen definerer derfor politisk lederskab som en *handling og ikke som en position*[32] (Elgie i Smelser & Baltes, 2001). International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences definerer distinktionen mellem lederskab som position og lederskab som handling på denne måde: "...the 'leader' is the person who is able to convince the other members of the group to follow a particular course of action and 'leadership' refers to the process of interaction between the leader and the followers. In this sense, leadership is a reciprocal and essentially noncoercive relationship" (Elgie i Smelser & Baltes, 2001, side 8578). I denne afhandling defineres begrebet politisk lederskab som de handlinger, hvorigennem borgmesteren, eventuelt sammen med andre aktører, sætter og gennemfører en politisk dagsorden i relation til de to undersøgte byudviklingsprojekter[33]. Dette fører naturligt til to spørgsmål: For det første, hvem leder borgmesteren sammen med og hvordan? For det andet, med hvilket mål udøves politisk lederskab? Det er disse spørgsmål, som står centralt i byregimebegrebet, som udvikles nedenfor.

2.1.4. Relationen mellem borgmesteren, andre aktører og konteksten

Denne definition af politisk lederskab sætter fokus på relationen mellem borgmesteren og andre aktører eller netværk, som tilsammen udøver politisk lederskab. Lederskabet dannes i en gensidig proces mellem

[31] I denne afhandling skelnes der ikke imellem den rolle, som borgmestrene og deres kommunaldirektører har spillet i de to beslutningsprocesser. Dette forhold er betydningsfuldt for forståelsen af de to cases, men afhandlingen afgrænser sig fra at undersøge det, da fokus for afhandlingen er på de øvrige aktører, som måske er involveret i udøvelsen af politisk lederskab.

[32] Denne opdeling er ifølge International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences den mest grundlæggende distinktion i lederskabslitteraturen (Elgie i Smelser & Baltes, 2001).

[33] Denne definition ser bort fra det teoretisk mulige tilfælde, hvor borgmesteren slet ikke er med til at udøve politisk lederskab, og hvor lederskabet istedet udøves af andre aktører, fx en dygtig kommunaldirektør.

dem. Dette har den konsekvens, at borgmesteren selv er med til at skabe forudsætningerne for sin egen udøvelse af politisk lederskab ved at danne relationer til andre politiske aktører. Definitionen har også den konsekvens, at udøvelsen af politisk lederskab er en formålsbestemt handling (Berg & Kjær, 2007). Den eller de, der udøver politisk lederskab, skal have en målsætning for øje. Den europæiske litteratur om lokalt politisk lederskab accepterer i stigende grad denne definition (fx Berg og Kjær, 2007) og citerer amerikanske lederskabsstudier. En af de ofte citerede forfattere er Stone, som skriver: "Aimless interaction requires no leadership. Leadership revolves around purpose, and purpose is at the heart of the leader-follower relationship" (Stone i Judge et al., 1995, side 96). Lederskab opstår, fordi andre aktører accepterer den kurs, som udstikkes af lederen/lederne (Burns, 1978). Fx baserer Berg & Kjær deres definition af udøvelsen af lokalt politisk lederskab på en forståelse, hvor lederskab udøves med et mål for øje. Er der intet mål, er der heller intet lederskab, men alene administration. Politiske mål skal således skabes, og dette er en afgørende ledelsesopgave. Det antages i denne afhandling, at politiske mål dannes af de politiske aktører gennem reference til den kontekst, som omgiver dem. I denne afhandling defineres konteksten som en endogen variabel. Det vil sige, at konteksten indgår som et element i analysen, der fortolkes af de politiske aktører selv.

At definere lokalt politisk lederskab som handling og ikke som position er således almindeligt anerkendt i den amerikanske urban politics-disciplin[34], men ikke i samme grad i den europæiske litteratur. I Europa har hovedparten af den europæiske forskning inden for political science som tidligere nævnt fokuseret på de formelle institutioners indflydelse på formelle ledere. Når politisk lederskab defineres som en handling, medfører det således et behov for et andet teoretisk perspektiv end det, som traditionelt har været anvendt i Europa. Der mangler i dag europæiske teorier og begreber for lokalpolitik, som sætter fokus på interaktionen mellem borgmesteren og andre aktører, som i fællesskab udøver politisk lederskab[35]. I denne afhandling anvendes begrebet byregimer, som er en videreudvikling af det amerikanske urban regime-begreb.

[34] Bl.a. anvender Burns (1978) en lignende definition. I samme ånd understreger Stone, at politisk lederskab ikke er det samme som "office holdning" (Stone i Judge et al., 1995). Dette er også den forståelse af politisk lederskab, som ligger bag Stones begrebspar "power to" og "power over" (Stoker i Judge et al., 1995), som handler om forskellen mellem magt forstået som en givet og absolut enhed, der kan anvendes af formelle ledere til topstyring, og magt forstået som en kapacitet (governing capcity), der ikke eksisterer i sig selv, men som skal produceres i en social relation, og som derfor indebærer et samarbejde mellem aktører.

[35] Her ses bort fra den igangværende debat om begrebet politisk kapital (fx Kjaer, 2013).

2.1.5. Urban regime-teori

Urban regime-teorien er en amerikansk teori, som beskriver, hvordan politiske aktører samproducerer evnen til at styre en by (kaldet a governing capacity). Urban regime-teorien har været det dominerende perspektiv i den amerikanske urban politics-litteratur de sidste 30 år[36] (Mossberger & Stoker, 2001; Pierre, 2014; van Ostaaijen, 2013; Burns, 2015). Dette afsnit beskriver først urban regime-teoriens ophav og grundlæggende elementer. Dernæst beskrives kritikken af teorien, og endelig beskrives, hvordan urban regime-teorien anvendes i denne afhandling.

Urban regime-teoriens ophav og grundlæggende elementer

Urban regime-teorien er baseret på antagelsen om, at byer udgør komplekse og fragmenterede enheder, og at den politiske ledelsesopgave er overvældende svær at håndtere (Stoker i Judge et al., 1995). De formelle politiske institutioner opfattes som så svage, at borgmestre og andre formelle politiske ledere ikke er i stand til at styre byen uden aktiv medvirken fra væsentlige politiske aktører (Stone, 1989a). Da politiske ledere ikke har magten til at skabe de politiske resultater, som de ønsker på egen hånd, må selve kapaciteten til at lede opbygges (kaldet "a governing capacity"). Denne kapacitet skabes gennem et stabilt samarbejde mellem politiske partier og andre politiske aktører, som kaldes for et urban regime (Stone, 1989a). Urban regime-teorien fokuserer ikke så meget på, hvem der leder byen[37], som på, hvordan kapaciteten til at lede byen skabes (Stoker i Judge et al., 1995). Et urban regime er en specifik type samarbejdsrelation i en by, hvor flere politiske parter har formået at danne en koalition med en fælles politisk dagsorden. Det betyder også, at der ikke findes et urbane regime i alle byer. Urban regime-teorien er altså ikke en analyse af alle typer styringsmæssige relationer (som fx de europæiske governance-teorier er det). Urban regime-begrebet er reserveret til de typer relationer, hvor der er skabt et langvarigt og stabilt samarbejde omkring et politisk formål.

Urban regime-begrebet blev oprindeligt formuleret af Clarence N. Stone i et studie af lokalpolitik i Atlanta fra 1946 til 1988 (Stone, 1989a). Stones studie viste, at lokalpolitik i Atlanta efter anden verdenskrig ikke var præget af den polarisering mellem racer, som andre byers politik var i Sydstaterne. Årsagen var, at de politiske ledere af den voksende sorte middelklasse og byens forretningselite havde

[36] Regimebegrebet har også fundet anvendelse på det nationale niveau og i international politik (May & Jochim, 2013). Senest har Campbell og Pedersen kortlagt det nationale udspring af knowledge regimes (Campbell & Pedersen, 2014).

[37] Dette spørgsmål stod centralt i pluralismen og lå til grund for Dahls banebrydende studie, "Who Governs", som beskrev, hvem der ledede de politiske processer i New Haven (Dahl, 1961).

etableret en stabil koalition, som gjorde det muligt for dem i fællesskab at forfølge en langsigtet vækstpolitik, der gavnede begge parter (Stone, 1989a). Stones studie var et videnskabeligt nybrud, der gav anledning til en række empiriske studier, som påviste forekomsten af urban regimes i andre amerikanske og canadiske byer, herunder Chicago, San Francisco, Baltimore, Detroit, Philadelphia, New Orleans og Montreal (van Ostaaijen, 2013). Urban regime-teorien blev siden formuleret af Stone som en teoretisk overbygning på studiet af Atlanta. Det forhold, at teorien blev formuleret som en overbygning på et empirisk studie, har siden præget debatten om teoriens anvendelighed. Denne debat har formet sig som en fortolkning af Stones oprindelige analyse og har i høj grad drejet sig om, hvordan urban regime-begrebet skal defineres og operationaliseres. I udgangspunktet definerede Clarence Stone urban regimes som "the informal arrangements by which public bodies and private interests function together in order to be able to make and carry out governing decisions" (Stone, 1989a, side 6). Stone så urban regimes som stabile og langtidsholdbare koalitioner, der opererer på basis af en netværksrelation (Stoker i Judge et al., 1995). I Stones eget studie (Stone, 1989a) var regime-partnerne byens formelle politiske ledere i kombination med byens forretningselite. Resultaterne af dette studie blev den linse, som litteraturen senere fortolkede urban regime-begrebet igennem. Siden har debatten om definitionen af urbane regimes drejet sig om tre forhold. For det første, hvem regimedeltagerne er. For det andet, hvilken tidslig udstrækning et regime skal have. For det tredje, hvordan regimedeltagerne motiveres til at deltage – gennem et højere politisk formål eller nyttemaksimering. Debatten blev kompliceret af, at Stone selv skiftede holdning til definitionen af begrebet og udvidede det i 2005 (Stone, 2005). Der findes derfor to ligestillede definitioner af urbane regimes, som begge kan henvise til Stone som ophavsmand. Begge definitioner deler det fundament, at et urban regime er en koalition baseret på formelle og uformelle relationer, som samproducerer evnen til at lede byen (governing capacity), og som deler en politisk dagsorden. De adskiller sig fra hinanden i forhold til definitionen af, hvem der indgår som regimepartnere, og hvor lang tid koalitionen skal vare. Mossberger og Stoker (2001) repræsenterer en striks definition af begrebet, som læner sig op ad Stones tidlige arbejde. I denne definition skal et urbant regime inkludere byens forretningselite, og regimet skal være langvarigt, hvilket defineres som en varighed over årtier. I Stones egne sene beskrivelse af urban regime-begrebet[38] (Stone 2005) er begrebet udvidet, således at det omfatter flere typer aktører. I denne definition er forretningslivet ikke en nødvendig deltager i et regime (Stone, 2005). Stone bemærker, at det afgørende for definitionen af et urban regime ikke er, hvem der deltager, men hvilket formål regimet er skabt til at tackle. Deltagerkredsen formes efter formålet og spørgsmålet om, hvem der spiller en rolle som regime-

[38] I 2015 satte Stone spørgsmålstegn ved, om regime-begrebet var blevet for snævert, og foreslog i stedet begrebet "en politisk orden" (Stone, 2015). Denne gennemgang af urban regime-teorien afgrænser sig fra denne idé, som opløser regime-begrebet endeligt.

partnere "… centers on ressources, skills in action and effort applied to task"[39] (Stone, 2005, side 324). Ligeledes forventer Stone, at varigheden af et regime ikke er så lang i dag som tidligere (Stone, 2015).

Denne begrebslige diskussion handlede ikke alene om operationaliseringen af begrebet, men også om den grundlæggende forståelse af drivkræfterne bag byers udvikling og udviklingen af lokalpolitik. Bag Stones oprindelige analyse lå forestillingen om, at lokalpolitik er drevet af en dikotomi mellem byens politiske ledelse, som kontrollerer det politiske liv og byens forretningselite, som kontrollerer det økonomiske liv (Davies, 2002). Den efterfølgende teoretiske diskussion har vist, at denne antagelse er blevet udfordret af globaliseringen, som har gjort virksomheder mindre stedsbundne (Pierre, 2014) og dermed har gjort regimerne mere skrøbelige. Samtidig har bl.a. europæiske studier vist, at dikotomien mellem de lokale politiske repræsentanter og det lokale erhvervsliv ikke er det eneste væsentlige omdrejningspunkt for udøvelsen af lokalt politisk lederskab i Europa. I Europa har urban regime-teorien dannet grundlag for en række studier (Mossberger & Stoker, 2001; van Ostaaijen, 2013). Nogle af disse har påvist eksistensen af urban regimes, herunder i Bristol, Birmingham og Sheffield, men andre studier har ikke påvist regimer eller har påvist koalitionsformer, som ikke har samme form som de amerikanske regimer (van Ostaaijen, 2013). I 2001 konkluderede Peter John i den første sammenligning af local government- og local governance-studier på tværs af de vesteuropæiske lande, at urban regime-teorien peger på en dimension i udøvelsen af lokalpolitik, som tidligere har været underbelyst i Europa (John, 2001), men han tilskriver den ikke en ledende rolle i europæisk forskning. Andre har bemærket, at de europæiske studier af byregimer ikke passede præcist til Stones oprindelige definition (van Ostaaijen, 2013; Mossberger & Stoker, 2001). Alligevel står urban regime-teorien fortsat centralt i den europæiske debat[40] (van Ostaaijen, 2013; Pierre, 2014), og trods forsøg på at skabe konkurrerende teoretiske begreber (Pierre, 2014) er dette endnu ikke lykkedes.

Denne afhandling argumenterer, at der er tre årsager til, at urban regime-teorien ikke er blevet fuldt integreret i den europæiske litteratur. For det første har urban regime-teorien mere karakter af en analyseform end en teori (van Ostaaijen, 2013; May & Jochim, 2013). Det svage teoretiske fundament gør den svær at anvende i komparativt øjemed, fordi det er uklart, hvad et regime er, og manglen på kausale sammenhænge gør den uegnet til at danne forudsigelse. For det andet er urban regime-teorien

[39] I denne definition af regimer indgår aktørernes ressourcer som en afgørende faktor i forhold til, hvem der bør inkluderes i et regime. Hvilke ressourcer, der er tale om, er dog aldrig blevet udspecificeret af Clarence Stone eller andre urban regime-teoretikere. Denne afhandling undersøger bl.a., hvilke ressourcer som de forskellige regimer i Aarhus og Malmø gav de skiftende borgmestre adgang til i forbindelse med beslutningsprocesserne om hhv. Aarhus Ø-projektet og Västra Hamnen-projektet.

[40] Bl.a. ligger urban regime-teorien fortsat til grund for europæiske PhD-afhandlinger (van Ostaaijen, 2010; Lambelet, endnu ikke udgivet PhD-afhandling), ligesom at teorien i dag indgår som et fast referencepunkt i den europæiske litteratur om lokalt politisk lederskab.

oprindeligt formuleret på baggrund af mellemstore amerikanske industribyers vilkår før årtusindskiftet (Pierre, 2014). Disse vilkår er anderledes for nutidige europæiske byer. For det tredje mangler urban regime-teorien at forklare, hvordan regimer dannes og forandres (Mossberger & Stoker, 2001; Rast, 2015). Denne afhandling argumenterer, at urban regime-begrebet imidlertid stadig er det mest attraktive udgangspunkt for en eksplorativ analyse af politisk lederskab i danske og svenske byer, hvis der tages højde for disse svagheder. I de følgende afsnit gennemgås først spørgsmålet om, hvorvidt urban regime-teorien er anvendelig i Europa, og dernæst kritiseres regime-teoriens manglende fokus på forandring.

Kan urban regime-teorien anvendes i Europa?

I forbindelse med debatten om definitionen af byregimer er der stillet spørgsmålstegn ved, om begrebet egner sig til anvendelse i Europa[41]. Betragtningen er, at europæiske byer har andre vilkår end amerikanske byer og derfor ikke er så afhængige af samspillet med forretningslivet som de amerikanske byer (Mossberger og Stoker, 2001; Lauria et al., 1997). Mossberger og Stoker (2001, side 819-820) opsummerer forskelle mellem amerikanske og europæiske byers politiske, økonomiske og administrative forhold, som gør urban regime-begrebet mindre velegnet i Europa. For det første er amerikanske byer mere afhængige af de skatteindtægter, der genereres gennem det private erhvervsliv, end europæiske byer. For det andet har europæiske byer stærkere plankompetencer og ejer generelt mere jord and amerikanske byer, hvilket gør dem mindre afhængige af erhvervslivet. For det tredje er forretningslivet mere velorganiseret i amerikanske byer end i europæiske byer. Denne kritik er funderet i Stones tidlige definition af byregimer, hvor det var dikotomien mellem byens politiske elite og forretningseliten, som definerede regimet. Kritikken indeholder den væsentlige pointe, at europæiske byer ikke har dikotomien mellem by og marked som deres eneste og vigtigste dikotomi. I europæiske byer er forholdet til staten og de andre øvre, administrative styringsniveauer også en væsentlig faktor i lokalpolitik. Endelig spiller civilsamfundet – herunder i nogle lande fonde – også en rolle. Den europæiske situation er således mere kompleks end den amerikanske. Svaret på denne kritik er derfor ikke nødvendigvis at fravælge urban regime-teorien, men at vælge en bred definition af urban regime-begrebet, som omfatter en række forskellige aktører, og som ikke giver forrang til erhvervslivet. Dermed åbnes for en stærkere anvendelse af begrebet i en europæisk kontekst, hvor andre aktører end erhvervslivet spiller afgørende roller.

[41] Jon Pierre argumenterer, at urban regime-teorien må ses som et produkt af det politiske liv i store amerikanske, industrielle byer i slutningen af det 20. århundrede (Pierre, 2014), som var baseret på bestemte forudsætninger, der ikke længere er gældende, bl.a. som følge af globaliseringen af erhvervslivet.

Urban regime-teorien kan ikke forklare, hvordan regimer dannes og forandres

Uanset hvilke aktører, der deltager i byregimer, er det et afgørende kritikpunkt, at urban regime-analyser munder ud i statiske beskrivelser af regimer, da teorien "has limited ability to explain or predict variation in regime formation, maintenance, or change" (Mossberger & Stoker, 2001, side 811). Dette hænger sammen med, at teorien er baseret på en systemisk forståelse af magt (Davies, 2002). Aktørernes magt er hovedsageligt baseret på aktørernes position og ikke på deres handlinger (Stoker i Judge et al., 1995). Stone så i sine tidlige arbejder aktørernes position som bestemt af arbejdsdelingen mellem den private sektor og den offentlige sektor, hvor den private sektor ejer produktionsmidlerne, og den offentlige sektor kontrollerer det politiske liv. Regimet er den mekanisme, som medierer relationen mellem privat kontrol over økonomien og offentlig kontrol over politiske beslutningsprocesser (Davies, 2002). Stone understreger, at aktørernes systemiske positioner skal oversættes gennem handling for at have effekt, men urban regime-teorien har ingen begreber for, hvordan aktørerne handler for at danne, vedligeholde eller forandre regimer. Teorien mangler således et aktørperspektiv. Fx har teorien ikke et begreb for politisk lederskab. Politisk lederskab må eller forventes at spille en rolle i forhold til at etablere og vedligeholde byregimer, men det er ikke specificeret, hvem der udøver politisk lederskab, eller hvilke roller politisk lederskab spiller i forskellige typer byregimer, forskellige stadier af et regimes liv eller forskellige typer politiske situationer. På samme måde specificerer urban regime-teorien ikke, hvilke faktorer der motiverer aktørernes deltagelse i et regime. Diskussionen har omfattet to kilder til motivation. Dels (økonomiske) incitamenter, dels et højere politisk formål (Stone 2005; Mossberger & Stoker, 2001). Det er således ikke muligt inden for det eksisterende begrebsapparat at identificere forskellige typer regimer, som motiverer forskellige typer adfærd blandt regimets deltagere. Endelig mangler urban regime-teorien at udspecificere, hvilke ressourcer deltagerne i et regime udveksler med hinanden. I Stones sene definition af regimebegrebet er det ressourcerne, som definerer, hvilke aktører der inkluderes i regimet. Dermed er det også centralt for regimeteorien at specificere, hvilke ressourcer der er tale om. Stone argumenterede i 2005, at et regime må omfatte de ressourcer, som der er nødvendige for at gennemføre regimets politiske dagsorden: "…the governing coalition must be able to draw together the resources commensurate with its policy agenda" (Stone, 2005, side 313). Men Stone specificerede ikke, hvilke ressourcer der var tale om, eller hvordan de blev tilknyttet regimet. Denne kritik leder i denne afhandling frem til en operationalisering af forskellige typer og tilstande af byregimer, som gør det muligt at analysere skift mellem forskellige regimer – og som gør det muligt at analysere, hvordan forskellige aktører forsøger at danne og påvirke regimerne.

Anvendelsen af urban regime-teorien i en nutidig europæisk kontekst

På trods af den ovenstående kritik er urban regime-teorien relevant i Europa i dag. Selv om at urban regime teorien er formuleret i slutningen af 1980'erne, er dens grundlæggende antagelser på linje med den nyeste udvikling inden for urban governance-litteraturen i Europa[42]. Denne afhandling argumenterer, at urban regime-begrebet er ideelt som udgangspunkt for en eksplorativ analyse af udøvelsen af politisk lederskab og politiske beslutningsprocesser på byniveau. I Europa er der behov for et begreb, som er åbent over for en række aktørers deltagelse i processerne – samt over for, hvordan dette sker. Det kan urban regime-begrebet. Værdien ligger i anvendelsen af begrebet som analyseredskab og ikke som en teori med forudsigelser af kausale relationer. Til forskel fra den europæiske urban governance-litteratur har urban regime-teorien den fordel, at den er baseret på en større empirisk base. Derfor har urban regime-teorien også inspireret europæiske urban governance-forskere og fortsætter med at gøre det (Pierre, 2014; van Ostaaijen, 2013; John 2001), og urban regime-teorien anvendes i dag som et fast referencepunkt i diskussioner af konsekvenserne af governance-situationen i den politiske lederskabsdebat i Europa (Goldsmith & Larsen, 2004; John 2001). Urban regime-teorien er således blevet kritiseret i både den amerikanske og den europæiske litteratur, men trods denne kritik står begrebet stadig som det mest veludviklede begreb for stabile netværksrelationer i litteraturen om lokalpolitik. Clarence Stone valgte selv med tiden at ændre fortolkningen af sit eget begreb til en mere åben og kompleks analyseramme, hvori en række forskellige aktører kan indgå på lige vilkår (Stone, 2005). Alt efter temperament kan det argumenteres, at Clarence Stone udvandede sin egen teori til et punkt, hvor den blev så omfattende, at den overlapper med selve forskningsfeltet urban governance. Omvendt kan man også argumentere, at bypolitik i dag er blevet så kompleks og omskiftelig, at det er netop denne type analytisk begreb, der er behov for. Jo større institutionel fragmentering gennem NPM og multilevel governance (John, 2001), jo svagere opkobling byerne har i de europæiske nationalstater (Pierre, 2011; Kresl & Ietri, 2012), jo hastigere forandringer i de globale virksomhedsværdikæder og jo svagere europæiske partistrukturer, jo større bliver behovet for at forstå, hvordan styringsevne skabes og forandres med tiden.

Afhandlingen vælger derfor en pragmatisk tilgang til urban regime-begrebet ved at udvide anvendelsesmuligheden af begrebet. Dermed ofres en striks konceptuel klarhed, som fx ønsket af Mossberger og Stoker (2001). Til gengæld opnås en mulighed for at dække flere styringssituationer.

[42] Begge teorier er baseret på samme antagelse om interdependens mellem aktørerne. Begge litteraturer handler derfor om, hvordan aktører mobiliseres omkring kollektive politiske mål. I modsætning til urban governance opfatter urban regime-teorien dog byers politiske ledelser som så magtesløse, at de ikke er i stand til at få selv dagligdagens driftsmæssige opgaver til at fungere uden et regime. Denne vurdering er der ikke grundlag for i Europa.

Udfordringen er dels at definere begrebet så åbent, at det kan anvendes i den mere komplekse europæiske, nutidige kontekst, dels at skabe mulighed for en analyse af dannelse og forandring af regimer. Denne afhandling argumenterer, at urban regime-begrebet stadig er det mest attraktive udgangspunkt for en analyse som denne under forudsætning af, at regimedeltagerne ikke udpeges på forhånd, og at regimebegrebet operationaliseres således, at der åbnes mulighed for at analysere, hvordan de dannes og forandres. Dette indebærer, at regimebegrebet ikke alene er forbeholdt den bestemte styringssituation, hvor en stabil koalition er dannet og dominerer det politiske liv, men er åben over for forskellige styringsrelationer, og for at de kan have en mere midlertidig karakter. Et alternativ til at anvende urban regime-begrebet ville have været at konstruere nye begreber, som Jon Pierre fx forsøger at gøre det med begrebet urban governance (Pierre, 2014). Dermed skabes imidlertid ikke en større begrebsmæssig klarhed, da begrebet urban governance er om muligt bredere end urban regime-begrebet. Et andet alternativ ville have været at anvende begrebet policy-netværk, som det bl.a. er foreslået af Mossberger og Stoker (2001) i stedet for byregimebegrebet. I denne afhandling er policy-netværksbegrebet anvendt som et underliggende begreb til byregimebegrebet. Et byregime kan således indeholde et eller flere policy-netværk, og disse kan have forskellige karaktertræk. Det ville have været konceptuelt forvirrende at anvende policy-netværksbegrebet i flere hierarkiske niveauer (dvs. policy-netværk, som indeholder policy-netværk).

2.2. Afhandlingens konceptuelle ramme

I den resterende del af afhandlingen oversættes begrebet urban regime til byregime. Dog anvendes det amerikanske urban regime-begreb, når der henvises til urban regime-litteraturen.

I denne afhandling baseres byregimebegrebet på van Ostaaijens (2013) brede definition, som er "en varig konstellation af (halv)autonome aktører, som understøtter og implementerer en fælles politisk dagsorden for byen"[43]. Dette er en bred definition af byregimer. For det første er der ikke er en gruppe af aktører, som nødvendigvis skal indgå i et byregime. Regimet konstrueres omkring den aktørgruppe, som er nødvendig for at gennemføre regimets politiske dagorden. For det andet defineres byregimers tidslige udstrækning som minimum to valgperioder (i Danmark svarende til otte år) og dermed ikke som årtier, sådan som urban regime-begrebet er blevet udlagt af fx Mossberger og Stoker (2001)[44]. Byregime-

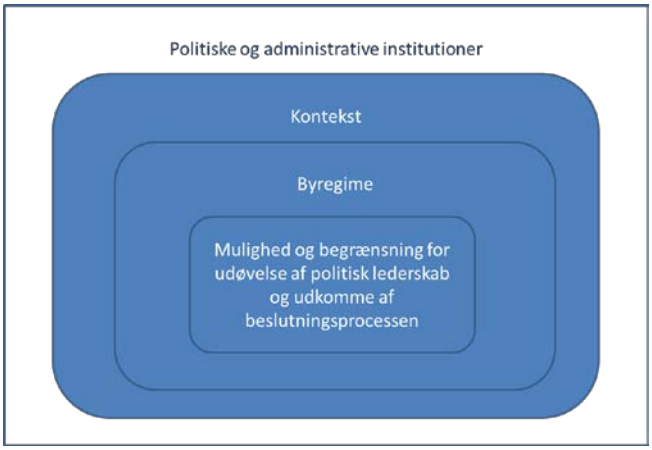
[43] Dette er en oversættelse af van Ostaaijens (2013) definition på et byregime: "a durable constellation of (semi-) autonomous actors supporting and implementing a citywide governing agenda".

[44] Spørgsmålet om varigheden af et byregime er i virkeligheden misforstået. Det afgørende er ikke, hvorvidt det kan fastslås, at en koalition har været ved magten i et bestemt antal år, men derimod regimepartnernes egen

begrebet operationaliseres i afsnittet nedenfor som typer og tilstande af regimer, dvs. som relationen mellem borgmesteren og den aktørkonstellation, der er involveret i de politiske beslutningsprocesser, samt den politiske dagsorden, som disse aktører er fælles om eller kæmper om.

Afhandlingen analyserer, hvordan byregimer er blevet dannet og forandret, hvordan dette har skabt forudsætninger for udøvelsen af politisk lederskab, og hvordan dette har påvirket de politiske beslutningsprocesser. Det antages, at byregimer indebærer både muligheder og begrænsninger for udøvelsen af politisk lederskab og angiver et udfaldsrum for politiske beslutningsprocesser. Byregimet determinerer ikke det specifikke udkomme af en politisk beslutningsproces, men skaber bestemte forudsætninger for udøvelsen af politisk lederskab og dermed for bestemte typer af politiske beslutningsprocesser. Det er aktørerne selv, der udnytter (eller ikke udnytter) disse forudsætninger på forskellige måder. Politiske og administrative institutioner vil også påvirke udøvelsen af politisk lederskab. I denne afhandling er de sammenlignelige, og der lægges derfor ikke vægt på dem. Det antages endvidere, at byregimer dannes med henvisning til en specifik kontekst, som i dette tilfælde er defineret som byens politiske og økonomiske udvikling. Sammenhængen mellem begreberne fremgår af figur 2.1. nedenfor.

Fig. 2.1: Sammenhængen mellem kontekst, byregime og politisk lederskab samt udkomme af beslutningsproces



opfattelse af koalitionens stabilitet i konkrete beslutningssituationer. Handler regimeparterne ud fra opfattelsen af, at der er et regime, så er der et regime. Da denne opfattelse imidlertid er svær at fastslå, anvendes tidsdimensionen i stedet som et tilnærmet bevis.

I dannelsen og forandringen af byregimer trækker aktørerne på deres egen fortolkning af en kontekst. Konteksten kan i princippet involvere alle forhold, der kan begrunde politisk handling. I denne afhandling begrænses konteksten til at udgøre byens økonomiske og politiske situation. Forandringer i byens økonomiske og politiske situation antages dermed at åbne mulighed for, at den eller de aktør(er), der udøver politisk lederskab, kan forandre byregimet, men konteksten er ikke i sig selv handlingsbærende. Forandringer sker som følge af aktørernes fortolkning og anvendelse af konteksten som baggrund for politisk handling. Byens økonomiske og politiske situation er ikke givet, men er i sig selv fortolket af de politiske aktører, herunder borgmesteren. Det kan fx tænkes, at politiske aktører vil anvende bestemte politiske og økonomiske udviklinger til at motivere deres egen dagsorden, og at de derfor vil have en interesse i at skabe et bestemt billede af situationen. Med ved valget af byens økonomiske og politiske situation fravælges samtidig andre mulige kontekstuelle faktorer i denne analyse, som fx forandringer i byens kultur og forandringer af kommunens politiske og administrative struktur, som gives af det statslige niveau.

2.2.1. Typer og tilstand af byregimer

Traditionelt er byregimer blevet klassificeret i forskellige typologier, som ofte identificeres via den politiske dagsorden, som regimet er skabt til at opfylde (Mossberger & Stoker, 2001). Det argumenteres i denne afhandling, at det ikke er tilstrækkeligt at fastlægge byregimer på baggrund af deres politiske dagsorden. Det antages i denne afhandling, at aktørernes indbyrdes relation og spørgsmålet om, hvorvidt der er enighed eller uenighed om den politiske dagsorden, i sig selv kan have betydning for borgmestrenes styringsevne og for hvilke typer af politiske beslutningsprocesser, som kan gennemføres. I denne afhandling operationaliseres byregimerne derfor i en typologi, der beskriver regimernes type og tilstand. Typen af byregime er defineret af, hvilken relation der er mellem borgmesteren og den aktørkonstellation, der indgår i regimet. Der skelnes imellem to typer byregimer: Det borgmesterorienterede byregime og det netværksorienterede byregime[45]. Byregimernes tilstand er defineret som hhv. en tilstand af konsensus om den fælles politiske dagsorden og en tilstand af konflikt om samme. Strengt taget indebærer definitionen af byregimer som "en varig konstellation af (halv)autonome aktører, som understøtter og implementerer en fælles politisk dagsorden for byen", at byregimer kun eksisterer, hvis aktørerne arbejder sammen om en fælles politisk dagsorden. Dermed burde der altid være enighed imellem aktørerne i regimet. Imidlertid må det forventes, at der kan være

[45] Disse to typer er inspireret af begreberne game management og network structuring (Klijn et al., 1995), som anvendes til at analysere network governance.

perioder, hvor aktørerne er uenige om dagsordenen, og disse perioder kan være afgørende for at forstå forandring fra et byregime til et andet. Når fokus i analysen ligger på dannelse og forandring af regimer, er det derfor afgørende at inkludere disse situationer, som ellers ville have været udeladt af analysen.

Typer og tilstande af byregimer vises i tabel 2.1.

Tabel 2.1: Typer og tilstand af byregimer

	Tilstand af byregime	
Type af byregime	Enighed om politisk dagsorden	Uenighed om politisk dagsorden
Borgmesterorienteret byregime	Borgmesteren formulerer den politiske dagsorden, som accepteres af de øvrige politiske aktører.	Borgmesteren formulerer den politiske dagsorden, som ikke accepteres af de øvrige politiske aktører.
Netværksorienteret byregime	De politiske aktører, inkl. borgmesteren, formulerer i fællesskab den politiske dagsorden.	De politiske aktører, inkl. borgmesteren, kan ikke blive enige om en fælles politisk dagsorden.

Den vertikale inddeling af matrixen beskriver, hvilken proces der er involveret i at opnå enighed om den politiske dagsorden. I den ene type er det borgmesteren, som tager initiativet og opstiller fælles mål. I den anden type er det andre aktører, fx et policy-netværk, som tager initiativet og opstiller fælles mål. Borgmesteren vil være en del af dette netværk. Et borgmesterorienteret byregime fungerer som en hierarkisk relation, mens et netværksorienteret byregime fungerer som et (eller flere) policy-netværk. Det skal understreges, at begge typer af byregimer kan lede til det, der ofte kaldes for en stærk borgmester. Borgmesterens styrke analyseres ikke i denne afhandling, men teoretisk set vil styrken afhænge af borgmesterens evne til at styrke og anvende byregimet til egen fordel. Den horisontale inddeling af matrixen er opdelt i to typer af politiske situationer, som beskriver to forskellige tilstande af byregimerne. I den ene situation er aktørerne enige om den fælles politiske dagsorden. I den anden situation er de uenige. Enighed om den politiske dagsorden betegner en situation, hvor der er enighed om de overordnede politiske mål og om, hvilke typer af løsninger der kan anvendes til at nå disse mål, men ikke nødvendigvis enighed om prioriteringerne af dem. Uenighed om den politiske dagsorden betegner en situation, hvor der er uenighed om de overordnede mål og/eller om de løsninger, der kan anvendes til at nå disse mål.

Forskellen mellem de to typer af byregimer er en forskel i borgmesterens og aktørernes adfærd. I det borgmesterorienterede byregime kan relationen sammenlignes med en hierarkisk relation, hvor aktørerne indgår i et over-/underordningsforhold. På trods af at borgmesteren pr. definition ikke indgår i et formelt, hierarkisk forhold til flere af de aktørtyper, der analyseres i denne afhandling, så kan relationen i et byregime godt fungere, som om det var tilfældet. Borgmesteren kan fx lede som hierarkisk

overhoved, hvis borgmesteren er meget dygtig til at overbevise aktørerne om en bestemt politisk retning for byen. Det kan fx baseres på, at borgmesteren er i stand til at forme de øvrige aktøres forståelse af den politiske situation og mulige fremtidsbilleder for byen. Borgmesteren kan måske også udøve indflydelse på andre aktørers handlinger gennem trusler om fremtidige repressalier, løfter om belønning eller modydelser, fx gennem tildeling af politiske poster, offentlige goder (i det omfang det er muligt) eller opbakning til en bestemt løsning, der tilgodeser en anden aktør i et andet forhandlingsforløb.

I det netværksorienterede byregime kan forholdet karakteriseres som et (eller flere) selvregulerende policy-netværk. I dette tilfælde samarbejder aktørerne, fordi de er afhængige af hinanden for at opnå et fælles mål. Dette formål er ikke givet af én dominerende aktør, men er skabt gennem en (løbende) forhandling mellem netværkets deltagere. Det er denne forhandlingsproces, der er kernen i bevarelsen af relationen, og aktørerne har i denne variant kunnet blive enige om fælles mål og dermed grundlaget for fælles handling. Forhandlingen kan foregå på mange måder – fx ved at aktørerne udveksler forskellige typer ressourcer (fx æren for politiske resultater, politisk opbakning, politiske poster, legitimitet, viden, penge). Forhandlingen vil være understøttet af tillid mellem aktørerne og adfærdsregler. Forhandlingen kan godt ledes af borgmesteren, men borgmesteren dominerer ikke forholdet til aktørerne.

Da der er tale om idealtyper[46], vil styringssituationerne i hvert af de fire felter i matrixen variere i praksis. Denne variation kan tænkes at afhænge af en række forhold, fx hvilke typer netværk der er involveret i byregimet, den aktørmæssige sammensætning af netværk, kvaliteten af interaktionen i netværk samt aktørernes indbyrdes positioner og magtfordelingen mellem dem. Det er ikke muligt for analysen i denne afhandling at omfatte alle disse forhold, selv om de ville være relevante. De specifikke byregimer i de to byer analyseres dels gennem eksistensen af en fælles politisk dagsorden, dels gennem borgmesterens relation til fire typer aktører: Byaktører, nationale og regionale aktører, andre politiske partier i byrådet og den kommunale forvaltning. Disse fire typer omfatter forskellige aktører. Byaktører omfatter alle organiserede interesser inden for byen selv, fx virksomheder, ikke-kommunale offentlige institutioner, arbejdsmarkedets parter, borgergrupper og andre organiserede interesser. Nationale og regionale aktører kan fx være statslige organisationer, regioner, nationale interesseorganisationer, mellemkommunale samarbejder, internationale virksomheder, fonde, internationale organisationer og andre stater m.v. Den kommunale forvaltning indgår som en selvstændig aktør. Forvaltningen vil normalt

[46] Weber skrev: "An ideal type is formed by the one-sided accentuation of one or more points of view and by the synthesis of a great many diffuse, discrete, more or less present and occasionally absent concrete individual phenomena, which are arranged according to those onesidedly emphasized viewpoints into a unified analytical construct..."(Lange, 2013, side 105).

ikke være inkluderet som regimepartner i amerikanske studier, men i Europa giver det mening at inkludere embedsværket, da dette står stærkere i europæiske byer end i amerikanske.

2.2.2. Byregimer og styringsevne

Regimer dannes med det formål at skabe styringsevne. Dette sker ved, at de forskellige politiske aktører stiller deres ressourcer til rådighed for en fælles politisk dagsorden. Dermed er byregimer et institutionelt arrangement, som borgmestre eller andre aktører, som udøver politisk lederskab, kan støtte sig til (eller vil blive modarbejdet af). På trods af at ressourcer står centralt i urban regime-teorien, har hverken Stone eller andre urban regime-teoretikere defineret eller beskrevet disse ressourcer nærmere. I denne afhandling tages der udgangspunkt i fem typer ressourcer, som network governance-teorien har påvist, at aktører kan besidde i netværksprocesser (Koppenjan og Klijn, 2004). De fem ressourcer er: Finansielle ressourcer, produktionsressourcer, beslutningskompetencer, viden og legitimitet. I denne afhandling antages det, at byregimernes tilstand har en konsekvens for borgmestres adgang til eksterne ressourcer og dermed for deres muligheder for at styre de konkrete politiske beslutningsprocesser. Tabel 2.2 nedenfor viser den formodede adgang til eksterne ressourcer i de forskellige byregimer.

Tabel 2.2: Byregimer, ressourcer og styringsevne

	Enighed om politisk dagsorden	Uenighed om politisk dagsorden
Borgmesterorienteret regime	Borgmesteren har adgang til andre aktørers ressourcer.	Borgmesteren har ingen adgang til andres ressourcer.
Netværksorienteret regime	Borgmesteren kan skaffe adgang til andre aktørers ressourcer gennem forhandling.	Borgmesteren har ingen adgang til andres ressourcer.
Styringsevne	Høj grad	Lav grad

I venstre side af matrixen er det muligt at samle de politiske aktører om en fælles politisk dagsorden. Dette giver den eller dem, som udøver politisk lederskab, adgang til andre aktørers ressourcer. I det borgmesterorienterede byregime har borgmesteren ikke alene adgang til de ledelsesressourcer, der følger af borgmesterens eget myndighedsområde, men også til andre aktørers ressourcer. I et netværksorienteret byregime giver aktørerne hinanden adgang til at trække på hinandens ressourcer, så længe de kan blive enige om fælles politiske mål. Borgmesteren er selv en aktør i dette netværk. I begge

tilfælde er det muligt at samle de ressourcer, som de forskellige politiske aktører har, om gennemførelsen af bestemte politisk mål. Det er derfor attraktivt for både borgmesteren og de politiske aktører, der er afhængige af byens udvikling, at regimet ligger i venstre side af matrixen[47]. Hvilke ressourcer, der er tilgængelige, og hvordan de anvendes, er et åbent spørgsmål, som besvares gennem analysen af de to cases i denne afhandling. De forskellige ressourcer, der blev trukket på i udøvelsen af politisk lederskab i de to beslutningsprocesser, fremgår af cross case-analysen i kapitel 6.

2.2.3. Byregimer og udkomme af politiske beslutningsprocesser

Det antages, at byregimer sætter en ramme om politiske beslutningsprocesser og dermed også om deres udkomme. Hvilke typer udkomme, der er tale om, er et empirisk spørgsmål. Gennem analysen af de to cases er der fundet to overordnede typer af beslutningsprocesser: Den successive beslutningsproces og den parallelle beslutningsproces. I den successive beslutningsproces følger beslutningerne af hinanden en efter en. I den parallelle beslutningsproces træffes de parallelt med hinanden. I den parallelle beslutningsproces er der etableret et fælles fikspunkt for de parallelle beslutningsprocesser, som gør det muligt at træffe hurtige beslutninger, påtage sig økonomiske risici og træffe beslutninger, hvor projektet tænkes sammen med andre sideløbende politiske beslutningsprocesser i byen. I den successive beslutningsproces er der ikke etableret et fikspunkt for beslutningsprocessen, og beslutningsprocessen forløber langsommere, med lavere økonomiske risici og adskilt fra andre beslutningsprocesser i byen.Disse to beslutningsprocesser er karakteriseret gennem følgende i tabel 2.3

Tabel 2.3: Successiv og parallel beslutningsproces

Successiv beslutningsproces	Parallel beslutningsproces
Langsomme beslutninger	Hurtige beslutninger
Beslutninger med lav økonomisk risici	Beslutninger med høj økonomisk risici
Beslutninger, der kædes sammen med andre beslutningsprocesser	Beslutninger, der ikke kædes sammen med andre beslutningsprocesser

Hurtige vs. langsomme beslutningsprocesser defineres dels af aktørerne selv, dels gennem en sammenligning af beslutningsprocessernes hastighed i forskellige perioder i de enkelte cases. *Økonomisk risikofyldte* beslutninger defineres som beslutninger, hvor kommunen vil kunne lide et økonomisk tab på kort eller langt sigt, eller hvor beslutninger bandt kommunale ressourcer, uden at der var sikkerhed for

[47] Det skal bemærkes, at adgangen til ressourcer ikke nødvendigvis også betyder, at ressourcerne bliver anvendt. Borgmesteren eller andre aktører, som udøver politisk lederskab, skal kunne forstå at udnytte mulighederne i relationen. I analysen kan adgangen til ressourerne imidlertid kun ses, hvis ressourcerne også er blevet anvendt.

beslutningens gennemførelse eller effekt. *Sammenhængende beslutninger* defineres som beslutninger, der kæder udviklingen af det pågældende byudviklingsprojekt sammen med andre sideløbende politiske beslutningsprocesser i byen. Det er aktørerne selv, der peger på hvilke beslutningsprocesser, der foregik sideløbende, og som påvirkede hinanden.

Disse kategorier var ikke udpeget på forhånd, før kildematerialet blev indsamlet. De er således et udkomme af analysen. De forskellige typer af beslutningsprocesser vises i analysen af hver case (jf. kapitel 4 og 5) og sammenlignes i kapitel 6.

2.2.4. Forandring af byregimer

Det antages, at byregimer institutionaliseres og eventuelt organiseres med tiden. Dermed opstår der stiafhængighed i de politiske beslutningsprocesser, ved at aktørerne vænner sig til at handle på bestemte måder. Samtidig betyder institutionaliseringsprocesserne, at regimestrukturen ikke er nagelfast. Tværtimod kan den til alle tider udfordres og genforhandles af aktørerne. Et specifikt byregime er således stabilt, så længe aktørerne accepterer det som en ramme omkring de politiske processer. Byregimer kan dermed forandres af aktørerne. Det antages, at skift i byens økonomiske og politiske situation vil åbne muligheder for forandring at det specifikke byregime. Disse forandringer er ikke automatiske, men gennemføres af borgmesteren og/eller andre politiske aktører. Hvordan disse forandringsprocesser sker kan ikke udledes teoretisk. Derfor må disse processer undersøges empirisk. Et specifikt byregime kan forandres på to måder. Når relationen mellem borgmesteren og aktørkonstellationen/aktørkonstellationerne forandres, og når accepten af den fælles politiske dagsorden forandres. Dette kan ske, ved at aktørerne formulerer en ny dagsorden, bliver uenige eller forlader den eksisterende dagsorden uden at formulere en ny. Hvem der forandrer byregimerne og hvordan er et empirisk spørgsmål i dette studie.

Det antages, at forandring af et byregime vil ske gennem reference til en kontekst, som vil motivere denne forandring. I denne afhandling defineres konteksten som byens politiske og økonomiske situation. Denne situation udgør forudsætninger for aktørernes fortolkning af deres egen og byens situation. Det analytiske spørgsmål er, hvordan de politiske aktører og borgmestrene fortolkede og anvendte den politiske og økonomiske situation til at forandre et byregime og til at udøve indflydelse i de konkrete, politiske beslutningsprocesser. I dette ligger antagelsen om, at politiske aktører, herunder borgmesteren, kan fortolke den politiske og økonomiske situation på forskellige måder og fx tale krisesituationer op eller ned. Byens økonomiske situation defineres som udviklingen i byens velstand. Det er ikke den kommunale

organisations økonomi, der er tale om, men hele byens økonomi, dvs. virksomhedernes, borgernes og den kommunale organisations økonomiske situation. Det antages, at bratte negative skift i den økonomiske udvikling vil kunne fungere som eksogene chok for et specifikt byregime, som måske vil åbne mulighed for at forandre det pågældende byregime. Velstandsudviklingen operationaliseres dels gennem udviklingen i arbejdsløshed set i forhold til hele landet, dels gennem skift i byens erhvervsmæssige struktur målt som antal ansatte i forskellige brancher. Dette indikerer, om byen generelt klarer sig økonomisk bedre eller dårligere end landet som helhed, og hvordan forskellige brancher klarer sig i forhold til hinanden i byen. Skift i byens erhvervsmæssige struktur vil kunne lede til forskydninger i den relative indflydelse, som forskellige politiske aktører har i byen. Byens politiske situation defineres som mandatfordelingen ved kommunalvalg. Mandatfordelingen vil give de politiske partier, og i særlig grad borgmesteren, et stærkere eller svagere formelt, politisk mandat (Berg & Kjær, 2007) og gøre det mere eller mindre nødvendigt at indgå politiske alliancer.

2.2.5. Opsummering af begreber i analysen, deres definition og operationalisering

Tabel 2.4: Begreber i analysen

Begreb	Definition	Operationalisering
Byregimer	En varig konstellation af (halv)-autonome aktører, som understøtter og implementerer et fælles politisk mål for byen.	Type af byregimer (borgmesterorienteret vs. netværksorienteret) og tilstande af byregimer (enighed om fælles politisk dagsorden vs. uenighed om fælles politisk dagsorden).
Politisk lederskab	De handlinger, hvorigennem borgmesteren, eventuelt sammen med andre aktører, sætter og gennemfører en politisk dagsorden i relation til de to undersøgte byudviklingsprojekter.	Politisk lederskab optræder, når det lykkes en eller flere aktører at sætte og gennemføre en politisk dagsorden.
Udkomme af den politiske beslutningsproces beslutningsprocesser	Type af politiske beslutningsprocesser: Parallelle og successive.	Forskel mellem: • Hurtige vs. langsomme beslutninger. • Beslutninger med høj økonomisk risiko vs. lav økonomisk risiko. • Beslutninger, der kædes sammen med andre politiske beslutningsprocesser i byen vs. beslutninger, der ikke gør det.
Byens økonomiske og politiske situation	Den, velstand hele byen har, og den parlamentariske situation i byrådet.	Byens økonomiske situation operationaliseres som sammensætningen af erhvervsbrancher og udviklingen i arbejdsløsheden. Byens politiske situation operationaliseres som de politiske partiers mandat ved kommunalvalg.

Kapitel 3: Metodologi, casevalg og metode

Dette kapitel falder i fem afsnit. I det første afsnit beskrives baggrunden for valget af socialkonstruktivismen som videnskabsteoretisk udgangspunkt for afhandlingen, samt hvilke konsekvenser dette har for analysestrategien og konklusionernes gyldighed. I det andet afsnit beskrives valg og type af cases. I det tredje afsnit beskrives udvælgelse, bearbejdning og analyse af kilderne, samt hvordan analysens begreber er udformet som led i den eksplorative analyse af det empiriske materiale. I det fjerde afsnit beskrives konstruktionen af de to historiske narrativer. I det femte afsnit beskrives afhandlingens metodiske og begrebsmæssige udfordringer og begrænsninger.

3.1. Metodologi: Det socialkonstruktivistiske udgangspunkt for analysen

3.1.1. Kompleksitet og kontekstafhængighed

Afhandlingen er baseret på et socialkonstruktivistisk, videnskabsteoretisk udgangspunkt. Dette perspektiv er valgt, fordi det antages, at udøvelsen af politisk lederskab er afhængig af aktørernes perception af den politiske kontekst[48]. Denne antagelse medfører et behov for en metodologi, som åbner mulighed for en analyse af, hvordan aktørernes præferencer forandrer sig i løbet af beslutningsprocessen. Forandringer i aktørernes præferencer betragtes således som endogene til analysen og er dermed afgørende for forståelsen af, hvordan politiske mål og dagsordener udvikles. Det betyder også, at det at påvirke aktørernes opfattelse af situationen kan være en politisk strategi i sig selv, og analysen må derfor være sensitiv over for, at nogle aktører (fx borgmestre) spiller denne rolle[49]. Socialkonstruktivismen åbner mulighed for at analysere forandringer i aktørernes perception og er således et attraktivt udgangspunkt for analysen. Samtidig er det muligt inden for en socialkonstruktivistisk metodologi at undersøge den kompleksitet, der antages at præge de lokale

[48] Denne kontekst defineres i dette tilfælde som byens politiske og økonomiske situation. Set fra et socialkonstruktivistisk metodologisk synspunkt burde konteksten som en kategori være åben og dermed fx også inkludere kultur. Konteksten afgrænses i en vis grad i denne afhandling, ved at der i interviews spørges ind til forandringer i politisk og økonomisk udvikling og fx ikke til kulturelle forhold.

[49] Dette kan også udtrykkes ved, at analysen ikke alene beskæftiger sig med den beslutningsproces, hvor aktører med fast definerede præferencer "spiller" om politiske beslutninger og deres udkomme, men at analysen også beskæftiger sig med den (mulige) sideløbende forhandlingsproces, der handler om at fastslå rammerne for disse beslutningsprocesser, herunder hvilke aktører der deltager, hvilke areaner beslutningsprocessen foregår i og timingen af processen. Dette beskrives af Højbjerg (Højbjerg i Esmark et al., 2005) som forskellen på et beslutningsspil og et forhandlingsspil. Byregime er i den forstand et udkomme af et løbende forhandlingsspil.

politiske beslutningsprocesser i forbindelse med byudviklingsprojekter. Disse beslutningsprocesser antages ikke at gennemløbe lineære forløb fra en strategifase gennem en række på forhånd definerede implementeringsfaser til et slutpunkt (Teisman, 2000). Tværtimod antages det, at disse beslutningsprocesser kan forandre karakter med tiden, fx gennem ubevidst målforskydelse eller ved at byudviklingsprojekterne genfortolkes i forhold til nye politiske prioriteringer. Der er flere årsager til den kompleksitet, som må antages at være til stede i politiske beslutningsprocesser om store byudviklingsprojekter, og som må antages at gøre dem svært styrbare. For det første kan det observeres fra andre byudviklingsprojekter, at disse processer ofte er lange. Tit forløber de over 20-30 år. De udføres derfor gennem skiftende politiske majoriteter i byrådet, skiftende markedsforhold og eventuelt skiftende offentlig organisering og lovgivning. For det andet udvikles og gennemføres byudviklingsprojekter ikke i én veldefineret og lovfastsat beslutningsproces, som er begrænset til ét kommunalt politikområde, som det er tilfældet for en række andre kommunalpolitiske beslutninger. Tværtimod indebærer beslutningsprocessen i byudviklingsprojekter en række delbeslutninger, som vedrører forskelige typer af emner, herunder tekniske, miljømæssige, arkitektoniske, kulturelle, sociale, juridiske og økonomiske. Disse delbeslutninger går på tværs af kommunalpolitiske områder, bl.a. erhvervspolitik, trafikpolitik, kulturpolitik, miljøpolitik og arkitekturpolitik, som er forankret i forskellige kommunalpolitiske udvalg, og som måske er afhængige af beslutninger, der træffes uden for kommunen. Den kompleksitet, der antages at karakterisere beslutningsprocesserne, betyder, at den metodologi, der guider analysen, må være åben over for såvel forandringer i beslutningsprocessens formål og proces, herunder deltagende aktører og arenaer, som aktørerne befinder sig i, hvem der leder processerne, som de faser, processen gennemløber. Nogle af disse forandringer kan komme af, at beslutningsprocessen udfordres af udefrakommende begivenheder, som ikke var forudset fra starten af beslutningsprocessen. Andre forandringer kan komme af, at aktørerne selv refortolker formålet med beslutningsprocessen og dermed hæfter ny mening på allerede eksisterende beslutninger. Det socialkonstruktivistiske udgangspunkt åbner mulighed for en analyse, som netop er sensitiv over for den kompleksitet, som antages at præge genstandsfeltet for analysen.

3.1.2. Socialkonstruktivismens betydning for analysestrategien og for konklusionernes gyldighed

Det socialkonstruktivistiske udgangspunkt betyder kort fortalt, at afhandlingen er baseret på den opfattelse, at den sociale verden ikke er en objektiv størrelse, men er en konstruktion, som er skabt gennem social interaktion (Esmark et al., 2005). Det, at den sociale verden er en konstruktion, betyder, at denne konstruktion er åben for forandring. Konstruktionsprocessen sker i et gensidigt forhold mellem

aktør og struktur, som antages at påvirke hinanden[50]. I modsætning til den logisk-empiriske videnskabsforståelse betragter socialkonstruktivistismen aktørerne som delvist autonome og refleksive. Dermed er aktørernes præferencer ikke givet (og dermed eksogene til analysen), men dannes i sociale processer, og denne dannelsesproces er i sig selv en del af studieobjektet (Esmark et al., 2005). Inden for et socialkonstruktivistisk perspektiv er der derfor ikke tale om et årsags-/virkningsforhold, som det er almindeligt inden for fx den positivistiske videnskabsteoretiske position. Struktur og aktør er ikke et spørgsmål om en årsag og en effekt, som peger fra den ene til den anden, men om en gensidig relation. Der er tale om "… et forhold mellem muliggørende og begrænsende strukturer og refleksive subjekter, der kan både undvige og ændre strukturer" (Esmark et al., 2005, side 10).

Konsekvensen af det socialkonstruktivistiske perspektiv er, at der ikke kan sættes en klar grænse mellem teori og empiri i afhandlingen (Esmark et al., 2005). Når der ikke findes en objektiv virkelighed, som er adskilt fra vores forståelse af virkeligheden, findes der heller ikke et privilegeret punkt, hvorfra denne virkelighed kan betragtes. Derfor må den konstruktivistiske forskning tage feltets egen konstruktion alvorligt (Dahler-Larsen, 2007, side 323), og derfor begynder indsamlingen og analysen af empiri ikke med en konceptuel model, der indeholder begreber og variable med formodede kausale sammenhænge. Tværtimod konstrueres empirien gennem et valg af den linse, som verden ses igennem. Forskningsdesignet i denne afhandling handler derfor om "… at gøre rede, for hvordan den sociale virkelighed konstrueres gennem anvendelsen af bestemte iagttagelsesledende begreber… Begrebet testes med andre ord ikke på virkeligheden men gestalter virkeligheden" (Esmark et al., 2005, side 11-12). Esmark et al. skriver fortsat: "Det iagttagelsesledende begreb er ikke en teori i logisk-empirisk forstand. Begrebet er for det første ikke en hypotese eller en tese men netop blot et begreb. I stedet for teser eller hypoteser starter socialkonstruktivistiske analyser som regel blot med udpegningen af et analysebærende begreb såsom *institution, narrativ, netværk*, der så udfoldes ved introduktion af en række tilknyttede begreber. Disse begreber former et perspektiv på et udsnit af den sociale virkelighed, der leder til en bestemt konstruktion af denne virkelighed" (Esmark et al., 2005, side 11-12). I denne afhandling bygges analysen op om hovedbegrebet "byregime".

Det følger af socialkonstruktivismens ontologiske udgangspunkt, at en socialkonstruktivistisk analyse leder til én mulig beskrivelse af virkeligheden. Der kan være andre mulige beskrivelser af den samme virkelighed, som ikke fanges af de begreber, som anvendes i analysen eller af det kildemateriale, som lægges til grund for analysen. Fx kunne forskellige grupper, som ikke har været inkluderet i den politiske

[50] Fx taler Jackson om aktører som både rule takers og rule makers, dvs. at aktører ikke alene er underlagt institutioner, men også selv er med til at vedligeholde, forme og forandre institutioner (Jackson i Morgan et al. 2010).

beslutningsproces, have et andet syn på processen. Det kunne fx være borgere og virksomheder, der bor i områder, der støder op til de to byudviklingsprojekter. Det kunne også være arkitektfaglige kredses synspunkter om den arkitektoniske kvalitet. I Malmø kunne det være partiet Moderaterna, hvis partiledere med en enkelt undtagelse har valgt ikke at medvirke i interviews til denne afhandling. På baggrund af denne afhandling kan der derfor ikke generaliseres udsagn, som vil gælde en større population af cases, fx udsagn om, hvilke kausale mekanismer der kan udledes af de to beslutningsprocesser. Det er imidlertid heller ikke formålet med denne afhandling, at den skal ligge til grund for generaliserbar viden i den positivistiske videnskabsforståelse. Den teoretiske ambition med denne afhandling er at konstruere og anvende byregimebegrebet som et praksisnært begrebsapparat, som kan ligge til grund for andre analyser af andre politiske beslutningsprocesser i byer og eventuelt til grund for hypotesegenerering i senere studier. Gennem analysen vises, hvordan lokalt politisk lederskab kan analyseres på en anden måde end den, som traditionelt har været fokus i den europæiske litteratur.

Den anden (og ligestillede) erkendelsesinteresse i denne afhandling er, at afhandlingen skal kunne ligge til grund for læring i dansk og nordisk byudvikling. Det er hensigten, at afhandlingen skal kunne anvendes som inspiration af offentlige topbeslutningstagere, som selv arbejder med eller overvejer at arbejde med byudviklingsprojekter. Derfor er analysen i denne afhandling bevidst foretaget tæt op ad den virkelighed, som de to aktørgrupper i de to cases selv beskriver. Flyvbjerg (2006) argumenterer, at menneskelig læring kun kan avanceres til ekspertniveau gennem kendskab til mange forskellige cases, og at casestudiet derfor er nødvendigt for udviklingen af læring på et specifikt felt. Det er netop gennem casestudiet, at litteraturen om magt og ledelsesforhold har været drevet frem inden for feltet urban politics. Det gælder bl.a. Dahls banebrydende studie Who Governs? (Dahl, 1961), Stones banebrydende studie Governing Atlanta (Stone, 1989a) og Flyvbjergs banebrydende studie Rationalitet og magt (Flyvbjerg, 1991). Alle tre studier var singlecasestudier, som satte den forskningsmæssige dagsorden i mange år frem. Denne afhandling forsøger at gå et skridt i samme retning som disse banebrydende studier. I forhold til den praktiske læring er det afgørende, at afhandlingen beskriver og analyserer de to cases i dybden. Det er igennem nuancerne, at læringsmuligheden skabes. Det socialkonstruktivistiske udgangspunkt er velegnet til en sådan analyse, selv om der samtidig gives køb på muligheden for at generalisere på tværs af en hel population af cases.

3.2. Cases

3.2.1. Casevalg og type af cases

De to cases i afhandlingen er valgt på baggrund af den europæiske litteratur om lokalt politisk lederskab. Casen om Aarhus Ø-projektet er valgt som en paradigmatisk case, mens casen om Västra Hamnen-projektet er valgt som en afvigende case[51] (Flyvbjerg, 2006). Dette casevalg er baseret på antagelsen om, at lokale politiske ledere i de nordiske lande, og i særdeleshed i Sverige, (Goldsmith og Larsen, 2004; Berg og Kjær, 2007) står i en svag formel position. Dog har Aarhus Kommune magistratstyre, og dette giver de to borgmestre (i Aarhus og Malmø) lignende politiske og administrative kompetencer. Begge byers borgmestre har svage ledelsespositioner, når der ses på borgmestrenes formelle politiske og administrative kompetencer. Man skulle derfor i begge politiske beslutningsprocesser forvente relativt svage og konsensussøgende borgmestre, som baserer deres lederskab på en korporatistisk samarbejdstradition. Imidlertid betoner de politiske aktører, at der var et stærkt og individuelt politisk lederskab i gennemførelsen af Västra Hamnen-projektet, mens der i Aarhus Ø-projektet beskrives en mere korporatistisk variant af den politiske beslutningsproces. I forhold til den praktiske læring af denne afhandling er det bevidst, at den danske case er valgt som den paradigmatiske case, da hensigten er, at primært danske kommuner skal kunne lære af denne afhandling, mens den svenske case er inddraget som et sammenligningsgrundlag. Endvidere giver det god mening at vælge de to cases set i forhold til læring i praktikerkredse, da begge projekter er velkendte i byudviklingskredse i de nordiske lande, og da Västra Hamnen-projektet i Malmø i dag betragtes som et foregangsprojekt inden for byudviklingsprojekter i Norden[52].

Sammenligningen af de to cases er baseret på, at det, der skal forklares, er forskelle i de politiske beslutningsprocesser, der ledte til resultatet i de to cases. Begge cases har ført til samme type resultat, da begge politiske beslutningsprocesser har resulteret i gennemførelsen af store byudviklingsprojekter[53]. Begge cases har endvidere sammenlignelige udgangspunkter, når der ses på de formelle politiske og administrative institutioner i de to byer, og når der ses på objektet for de to politiske beslutningsprocesser, som i begge tilfælde er store havneomdannelsesprojekter, der gennemføres samtidig. Forskellen er, at vejen til resultaterne har været vidt forskellig i de to cases. Det er således

[51] Flyvbjerg (2006) skelner mellem fire typer af cases, som vælges på baggrund af en forventning om den viden, som de indeholder. De fire typer er: 1. Ekstreme/afvigende cases. 2. Cases med maksimal varians. 3. Kritiske cases, som vælges med det formål at teste et givent forhold. 4. Paradigmatiske cases.
[52] Bo01-området er i dag et referenceprojekt i nordiske byudvikling, og området har været set som en inspiration af danske kommunalbestyrelser (Mette Lis Andersen, tidligere adm. direktør i Realdania By).
[53] Her ses bort fra kvalitetsmæssige forskelle i de to byudviklingsprojekter.

forskellene i den politiske proces i sig selv, der skal forklares. Denne forklaring søges dels i udøvelsen af politiske lederskab, dels i den mulige eksistens af byregimer som en forudsætning for udøvelse af politisk lederskab.

Udvælgelsesprocessen af de to cases er informeret gennem en indledende interviewrunde blandt 16 offentlige og private topbeslutningstagere inden for byudviklingsområdet i Danmark og udlandet med henblik på at kortlægge relevante byudviklingsprojekter, som kunne indgå i PhD-afhandlingen (se bilag 1). Denne metode blev valgt, da der kun findes få studier af politiske beslutningsprocesser og politisk lederskab inden for byudviklingsprojekter (se fx Block & Paredis, 2012), som kunne ligge til grund for casevalget. I denne interviewrunde blev interviewpersonerne bedt om at identificere og motivere interessante cases på store byudviklingsprojekter i Danmark og udlandet. Dette førte til identifikationen af 45 mulige cases (se bilag 2). Ud fra denne liste blev de to cases valgt.

I de følgende afsnit beskrives ligheder og forskelle mellem de to cases.

3.2.2. Ligheder mellem de to cases: Sammenlignelige politiske og administrative institutioner

Danske og svenske kommuner er stort set underlagt ens politiske og administrative institutioner[54]. De politiske og administrative institutioner, der tages i betragtning i denne sammenligning, omfatter forholdet mellem stat og kommuner, herunder udstrækningen af kommunale opgaver og kompetencer[55], muligheden for, at kommunerne kan beslutte beskatningsniveauet[56], og borgmestrenes politiske og administrative position. Alle tre forhold er sammenlignelige i danske og svenske kommuner. I det følgende fokuseres på borgmesterens politiske og administrative position. Borgmesterne i de to byer havde sammenlignelige formelle politiske og administrative positioner. Generelt adskiller svenske og danske kommuner sig fra hinanden ved, at svenske kommuner har en mere kollektiv og mere kompleks

[54] De nordiske lande betragtes normalt som én type lokalt politisk system i litteraturen om lokalt politisk lederskab, som traditionelt har skelnet mellem en nordeuropæisk og en sydeuropæisk variant (John, 2001).

[55] Set i en europæisk kontekst har danske og svenske kommuner sammenlignelige planlægningskompetencer (Tosics et al., 2010). Fx har (og havde) danske og svenske kommuner stort set ens myndighedskompetencer i forhold til køb og salg af byggegrunde, fysisk planlægning og godkendelse af byggeri. De to plansystemer varierede dog ved, at det svenske plansystem gav lidt større økonomisk frihed, herunder til at svenske kommuner mere frit kunne fastsætte priser på grunde og i højere grad kunne forhandle med investorer om at medfinansiere etablering af fysisk infrastruktur i forbindelse med byudvikling. Begge muligheder blev anvendt aktivt i Västra Hamnen-projektet, som det fremgår af kapitel 5.

[56] I modsætning til norske kommuner kan danske og svenske kommuner selv fastsætte kommuneskatten. Dette er en afgørende forskel i det kommunalpolitiske råderum.

ledelsesmodel[57] (Goldsmith & Larsen, 2004). Ligesom i Danmark er det byrådet[58], der er det højeste politiske organ i en svensk kommune, men i svenske kommuner forberedes byrådets arbejde af en form for forretningsudvalg kaldet kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen består af et antal rådmænd med eget politisk ressortområde. Svenske kommuner har altså et yderligere led i den politiske organisation, som danske kommuner med udvalgsstyre ikke har, og det politiske ansvar for alle kommunale opgaver er ikke samlet hos borgmesteren, som det er tilfældet i de fleste danske kommuner. Den formelle politiske og administrative struktur giver i udgangspunktet de svenske borgmestre en svagere formel magtposition end de danske (Goldsmith og Larsen, 2004). Imidlertid er den politiske og administrative struktur i Aarhus Kommune forskellig fra hovedparten af de danske kommuner, da Aarhus Kommune har magistratstyre. Det betyder, at kommunen formelt set ledes af magistraten, som er et særligt mødeforum, der består af borgmesteren og fem rådmænd. Ligesom i Malmø er det politiske og administrative ansvar for de enkelte politiske ressortområder i Aarhus Kommune ikke samlet hos borgmesteren, men fordelt imellem borgmesteren og de fem rådmænd. Dermed ligner de to kommuners politiske og administrative strukturer hinanden. Konsekvensen af disse to politiske og administrative systemer er, at borgmesterens formelle rolle i begge systemer er relativt svag i sammenligning med borgmestre i andre danske kommuner.

3.2.3. Forskelle mellem de to cases: Byernes politiske og økonomiske situation

Forskellen mellem de to cases er, at de to byer har haft en vidt forskellig politisk og økonomisk udvikling. Malmø havde en dyb økonomisk krise i begyndelsen af den undersøgte periode, hvilket Aarhus ikke havde. Malmøs økonomiske krise var dyb i den forstand, at arbejdsløsheden i Malmø lå langt over det gennemsnitlige niveau for Sverige. Til gengæld blev Sverige – og Malmø – kun ramt i mild grad af finanskrisen. Baggrunden for Malmøs økonomiske krise var en ensidig erhvervsstruktur, som var koncentreret omkring storindustriel produktion til hjemmemarkedet. Aarhus havde været ramt af den økonomiske krise i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne ligesom resten af Danmark, men ikke i højere grad end resten af landet. I 1995 var Aarhus – ligesom resten af Danmark – ude af denne krise. Til gengæld blev Aarhus – ligesom resten af Danmark – hårdere ramt af finanskrisen i 2007, end Malmø – og hele Sverige – blev.

[57] Bl.a. findes titlen borgmester ikke i svenske kommuner. Denne rolle varetages i praksis af formanden for kommunstyrelsen.
[58] Byrådet kaldes for kommunfullmäktige i Sverige.

Byernes politiske situation har også været forskellig i perioden. I begge byer havde socialdemokraterne med en enkelt undtagelse borgmesterposten i hele den undersøgte periode, men dels byggede Socialdemokraterne denne position på to forskellige parlamentariske situationer, dels var antallet af borgmestre i de to byer forskelligt i perioden. I Malmø blev borgmesterposten varetaget af den samme person fra 1995 til 2013. Aarhus havde fem borgmestre i samme periode. I Malmø dominerede de to store partier, Moderaterna[59] og Socialdemokraterna, byrådet i midten af 1990'erne. Fra 1998 og frem til 2014 skete der en mandatmæssig forskydning fra begge partier til en række mindre partier[60]. Særligt Sverigesdemokraterne[61] voksede i antal mandater i perioden, hvorved sammensætningen af byrådet blev mere plural. I Aarhus havde Socialdemokratiet et nogenlunde konstant antal mandater og var det dominerende parti i hele perioden. Undtagelsen var valgene i 2001 og 2005, hvor Venstre fik lige så mange mandater som Socialdemokratiet. Det er også væsentligt at bemærke, at der skete en mandatmæssig forskydning fra det Konservative Folkeparti til Venstre, som fra 1993 bragte Venstre ind i rollen som det borgerlige oppositionsparti i kommunen.

3.3. Metode: Indsamling og analyse af kildemateriale

I dette afsnit beskrives først opbygningen af analysen, udvælgelse af kilder, interviewning, kodning og analyse af kilder. Så beskrives stadierne i empiriindsamlingen og analysen. Dernæst beskrives anvendelsen af den historiske kildekritik, og endelig beskrives, hvordan der på baggrund af denne metode er opbygget historiske narrativer[62], som udgør beskrivelsen af de to caseforløb.

3.3.1. Opbygningen af analysen

Der gennemføres to forskellige analyser i afhandlingen. Den første analyse er konstruktionen af et historisk narrativ, som beskriver beslutningsprocessen i hver af de to cases. Disse narrativer udvikles,

[59] Moderaterna er det store konservative parti i Sverige.
[60] Primært Vänsterpartiet, Miljöpartiet og Sverigedemokraterna.
[61] Sverigesdemokraterne har et lignende ideologisk ståsted som Dansk Folkeparti.
[62] Begrebet historisk narrativ anvendes i denne afhandling i betydningen en historisk fortælling. Lange definerer det historiske narrativ som: "A narrative description of the characteristics of a social phenomenon. Different from causal narrative, it attempts to describe, not explain, the phenomenon" (Lange, 2013, side 68). Det historiske narrative svarer til George og Bennetts definition af det, de kalder et detailed narrative: "… a detailed narrative or story presented in the form of a chronicle that purports to throw light on how an event came about. Such a narrative is highly specific and makes no explicit use of theory…" (George & Bennett, 2005, side 210).

fordi der ikke allerede eksisterer historiske beskrivelser af beslutningsprocessen. Disse narrativer udgør dernæst det empiriske grundlag for den efterfølgende analyse af byregimerne som idealtyper, borgmestrenes styringsevne og typer politiske beslutningsprocesser. Det er denne del af analysen, som besvarer afhandlingens forskningsspørgsmål. Da analysen er eksplorativ, begyndte den så teorifrit som muligt med henblik på at lade det empiriske materiale have forrang frem for et teoretisk udgangspunkt. Byregimebegrebet blev således fundet, konceptualiseret og anvendt som grundlag for den anden del af analysen på baggrund af udkast til de to historiske narrativer.

Den første del af analysen undersøger således de politiske beslutningsprocesser i de to byudviklingsprojekter som en kæde af konkrete beslutninger og begivenheder, som aktørerne selv beskriver som et sammenhængende forløb fra et oprindeligt problem til et udkomme. Det er altså aktørernes egen historie og de sammenhænge, som aktørerne selv peger på, der danner beslutningsprocessen[63]. Borgmesteren udpeges, før indsamlingen af kildemateriale, som den aktør, der har størst sandsynlighed for at udøve politisk lederskab, men indsamlingen af kildemateriale og analysen holdes åben for, at andre aktører på forskellige måder kan medvirke. De historiske narrativer konstrueres på bagrund af en historisk analyse af interviews og tekster. Den historiske metode, som anvendes, redegør specifikt for indsamlingen af kildemateriale, fortolkningen af materialet gennem den historiske kildekritik, og hvordan de historiske narrativer præsenteres for læseren (Kjeldstadli, 2002). Anden del af analysen er dels en analyse af hver case som et eksempel på typer og tilstande af byregimer, dels en komparation af de to cases i forhold til typer og tilstande af byregimerne i de to byer. Denne del af analysen karakteriserer de specifikke byregimer i de to byer gennem den nævnte typologi og udfolder byregimebegrebet gennem en analyse af tre delbegreber, som antages af have en sammenhæng med de forskellige typer og tilstande af byregimerne. De tre begreber er hhv. styringsevne, dannelse og forandring af regimer samt typer af politiske beslutningsprocesser.

[63] Dermed er beslutningsprocessens forløb i de enkelte byudviklingsprojekter ikke besluttet på forhånd. Der ligger ikke en antagelse om, at processerne forløber efter en linær model fra et oprindeligt problem til en endelig løsning. Tværtimod er det antagelsen, at beslutningsprocesserne kan skifte formål, aktørkreds og forløb med tiden (Teisman, 2000). Denne metode betyder til gengæld, at der kan have været andre sideløbende beslutningsprocesser i byen eller fx på regionalt eller nationalt plan, som har haft indflydelse på aktørernes opfattelse af situationen, uden at aktørerne selv har været opmærksomme på dette. Sådanne sideløbende beslutningsprocesser fanges ikke af metoden i dette studie.

3.3.2. Gatekeeperen som udgangspunkt for indsamlingen af kildemateriale

Givet det teoretiske udgangspunkt for denne PhD-afhandling kunne det ikke på forhånd fastslås, hvem der har udøvet politisk lederskab i de to politiske beslutningsprocesser. Det kunne heller ikke på forhånd fastslås, hvilken beslutningsproces der var tale om i de to byudviklingsprojekter. Dermed vil aktørkredsen i de to beslutningsprocesser i princippet være stor og kunne ikke indkredses på forhånd. Det samme gælder kildematerialet. Indsamlingen af kildematerialet har derfor taget udgangspunkt i to metodologiske fikspunkter. Det er for det første begivenhedsforløbet, som det defineres af de centrale beslutningstagere, og for det andet borgmestrenes rolle i denne proces. I begge casebyer begyndte indsamlingen af kildematerialet med en gatekeeper[64], som foreslog interviewpersoner og tilvejebragte skriftligt materiale, der beskrev dele af beslutningsprocessen. I begge tilfælde blev gatekeeperne udpeget af den kommunale direktør med ansvar for det tekniske område. I begge byer er gatekeeperen en erfaren embedsmand, som har et grundigt indblik i det konkrete byudviklingsprojekt og en bred kontaktflade i den kommunale organisation, men som ikke selv har været direkte administrativt ansvarlig for dele af beslutningsprocessen. Det må antages, at gatekeeperen afspejler den kommunale forvaltnings officielle holdning til beslutningsprocessen i byudviklingsprojektet, og at det materiale, der udleveres, derfor afspejler denne holdning. Der er ingen vej uden om gatekeeperen, da undersøgelsesarbejdet nødvendigvis må have et kontaktpunkt i forvaltningen for at være legitimt. Det afgørende er derfor at være opmærksom på det forhold, at gatekeeperen repræsenterer en bestemt holdning til projektet, og at undersøge, om der kunne være andre alternative fortolkninger af begivenhedsforløbet.

3.3.3. Udvælgelse af interviewpersoner som kilder

Interviewpersonerne blev udvalgt ved hjælp af snow ball-metoden (Atkinson & Flint i Lewis-Beck et al., 2004). Udvælgelsen af interviewpersonerne begyndte med forslag fra gatekeeperen. De interviewede blev derefter bedt om at udpege andre mulige interviewpersoner. Interviews blev gennemført, indtil nye interviews ikke længere tilførte ny viden om den politiske beslutningsproces og de aktører, der havde deltaget i den. I Aarhus-casen indtrådte mætningspunktet efter 24 interviews, heraf to interviews med den samme person (se bilag 8). I Malmø-casen indtrådte mætningspunktet efter 17 interviews, hvoraf tre personer interviewedes to gange (se bilag 13). Alle interviewpersoner er førstehåndskilder (Ankersborg, 2009), dvs. at de har været personligt involveret i den politiske beslutningsproces om det

[64] En gatekeeper er en person, som kontrollerer adgangen til noget. I dette tilfælde er det adgangen til information om beslutningsprocessen i de to byudviklingsprojekter, men også adgang til interviewpersoner og tekster.

pågældende byudviklingsprojekt. I begge cases blev de første interviews gennemført med embedsmænd, som har haft kendskab til beslutningsprocessen, og som har kunnet tilvejebringe et overblik over begivenheder og politiske aktører, men som ikke selv har haft et direkte ledelsesmæssigt ansvar for byudviklingsprojektet. Derefter er politikere, topembedsmænd og andre aktører interviewet, som havde direkte ansvar for projektet og/eller formodedes at have væsentlig indflydelse. Derudover er byernes politiske kontekst drøftet med forskere i begge byer. Populære beskrivelser af de to byudviklingsprojekter er gennemgået med henblik på at skabe førstehåndsviden om den enkelte case, inden de første interviews blev foretaget.

Tabel 3.1 viser typen af interviewpersoner i de to cases.

Tabel 3.1: Typer af interviewpersoner i de to cases

Type af aktør	Aarhus	Malmø
Borgmestre	5	2
Rådmænd og udvalgsformænd	3	1
Repræsentanter for politiske partier, der ikke havde tillidsposter ifm. projektet	0	2
Kommunale direktører	4	4
Kommunale chefer	6	2
Kommunale medarbejdere	1	2
Repræsentanter for andre politiske aktører	5	1

Det skal bemærkes, at repræsentanter for det store oppositionsparti i Malmø (Moderaterna) ikke har ønsket at medvirke i denne afhandling trods gentagne opfordringer. Kun en enkelt repræsentant for partiet har deltaget i et interview.

3.3.4. Gennemførelse af interviews

Alle interviews er udført som semistrukturerede interviews af en gennemsnitlig længde på 1½ time. Næsten alle interviews er foretaget face to face for at opnå den højest mulige grad af fortrolighed. De fleste spørgsmål er udformet som open ended-spørgsmål. Denne interviewform er valgt, fordi den gør det muligt både at give interviewpersonen mulighed for at fortælle sin egen historie om den politiske beslutningsproces og samtidig stille en række spørgsmål, som belyser nogle emner og begivenheder, som er udpeget på forhånd. Det har været nødvendigt at gennemføre denne interviewform, da dette studie er induktivt og eksplorativt. Dermed var undersøgelseskategorierne ikke fastlagt endeligt, før empirien blev indsamlet (Dahler-Larsen, 2007). Ulempen ved den eksplorative metode er dels, at gennemførelsen, kodningen og analysen af interviews bliver en tidskrævende proces (Aberbach &

Rockman, 2002), fordi der skabes et meget stort interviewmateriale, som ikke på forhånd er kodet i bestemte kategorier. Dels at kodningen og analysen ikke kan adskilles skarpt i to forskellige faser, men i realiteten gennemføres i overlappende faser, hvor de to gensidigt informerer hinanden. Fordelen ved denne metode er imidlertid, at den åbner for en dyb indsigt i aktørernes eget syn på begivenhedsforløbet og aktørernes rolle heri. Fx skete det ofte, at interviewpersonerne begyndte at reflektere over begivenhedsforløbet i beslutningsprocessen og delte meget personlige erfaringer og opfattelser. Dette førte til en dybere indsigt i de to cases, end det ville have været tilfældet, hvis interviewguiden havde bestået af lukkede spørgsmål. Denne indsigt satte en række udsagn fra andre interviewpersoner og dokumenter i perspektiv.

Interviewformen forudsatte en nøje forberedelse af hvert enkelt interview. Dels fordi beslutningsforløbet ikke på forhånd var afgrænset, hvilket betød, at en række (mulige) begivenheders eventuelle placering og betydning for beslutningsprocessen måtte overvejes, dels fordi forskellige centrale beslutningstagere måtte formodes at have et særligt kendskab til bestemte dele af processen og bestemte aktører afhængigt af deres roller, adgang til forskellige typer af beslutningsfora og tidsmæssige placering i beslutningsprocessen. Det kunne endvidere være nødvendigt at kunne udfordre interviewpersonernes udsagn i interviewsituationen, da interviewpersonerne kunne have et motiv for ikke at udtale sig i fuld overensstemmelse med deres egen opfattelse af sandheden (se afsnit 3.3.7.). Endelig var det i en række tilfælde en fordel at kunne minde interviewpersoner om konkrete begivenheder og i visse situationer afprøve fortolkninger af begivenhedsforløbet i interviews. De første interviews i hver case blev gennemført alene ved hjælp af en interviewguide, som var forberedt til alle interviews. Efter få interviews blev der forberedt supplerende spørgsmål til hver enkelt interviewperson. Disse spørgsmål var baseret på kendskabet til casen, hvilken del af den undersøgte tidsperiode den pågældende person ville have kendskab til, hvilke positioner den pågældende havde haft, og hvilke aktører den pågældende måtte formodes at have kendskab til. I en række tilfælde blev den interviewpersonens karriere og de begivenheder, som vedkommende havde været involveret i, undersøgt gennem artikler på internettet og www.linkedin.com. Dette var en meget tidskrævende proces, men også en givende proces, som gjorde det muligt at improvisere i løbet af interviews og stille en række uddybende spørgsmål (kaldet probing), der ikke var forberedt på forhånd.

Interviewguiden blev udformet i tre oveordnede dele: Indledningen, hoveddelen og afslutningen. Indledningen var udformet som et ”grand tour question” (Beth, 2002). I hovedparten af interviewsene var spørgsmålet ”Hvordan blev Aarhus / Malmø interesseret i at byudvikle De Bynære Havnearealer / Västra Hamnen”? Hensigten med spørgsmålet var dels at give interviewpersonerne mulighed for ”at tale

sig varme", dels at give interviewpersonerne mulighed for at give deres personlige vinkel på den politiske beslutningsproces og endelig at opnå indsigt i den aktørkonstellation, som deltog i beslutningsprocessen ved projektets begyndelse. Dette åbne spørgsmål resulterede i to vidt forskellige historier for de to cases. I den ene case var der tale om en konsistent historie, der tog sin begyndelse i, at Malmø havde haft en voldsom økonomisk krise. I den anden case var der ingen fælles opfattelse af projektets begyndelse. Dette åbne spørgsmål resulterede i en meget stor og bredspektret informationsmængde, som i flere tilfælde senere viste sig at være afgørende for analysen af hver case. Det viste sig efterhånden, at den måde, hvorpå det var nemmest at skaffe adgang til en stor og relevant informationsmængde, var at lade interviewpersonerne fortælle deres personlige vinkel på historien gennem det indledende grand tour question. Derefter handlede det om at stille opklarende spørgsmål og om at vælge til og fra i spørgsmålene, som var inkluderet i hoveddelen af interviewguiden. Valgene af spørgsmål blev truffet på baggrund af den indsigt, som den enkelte interviewperson formodedes at besidde. Følgende spørgsmål blev altid besvaret i interviewene:

- Hvilke hovedbegivenheder, der havde været de politiske beslutningsprocesser.
- Om der havde været politiske konflikter eller uenigheder i løbet af processen.
- Hvilke aktører, der havde deltaget i beslutningsprocesserne.
- Hvilke relationer, der var mellem aktørerne.
- Hvem, der havde drevet den politiske beslutningsproces.
- Karakteristikker af de pågældende borgmestre og deres lederstil.

Afslutningen af interviewguiden omfattede spørgsmål, som havde til formål at afdække yderligere kildemateriale. Det sidste spørgsmål ("Er der noget, som vi ikke har talt om, som du mener, at jeg skal vide?") var en åben mulighed for, at interviewpersonen kunne give information, som lå uden for det afsøgte område. Dette spørgsmål resulterede i en række situationer i, at interviewpersonen fortsatte interviewet og gav værdifuld baggrundsinformation, egne fortolkninger af begivenhedsforløbet m.v.

3.3.5. Kodning af interviews

Interviewene er transskriberet og kodet på baggrund af nedenstående kodningsmanual, efter at alle interviews var foretaget. Tabel 3.2 viser kodningsmanualen for interviews i NVivo 10.

Tabel 3.2: Kodningsmanual i NVivo 10

Kode	Definition
De politiske spørgsmål	Hvilke politiske spørgsmål blev drøftet i formelle og uformelle sammenhænge?
Beslutningerne	Hvad defineres som løsningerne på spørgsmålene?
Vision	Hvilket kollektivt mål defineres?
Outcome	Hvad resulterede beslutningerne i?
Aktørerne	Hvem er med til at drøfte de politiske spørgsmål? - Kerneaktører: Kan vetoe en beslutning eller fremme et udkomme - Ikke kerne aktør: Kan ikke vetoe en beslutning eller fremme et udkomme
Politisk lederskab	Dvs. hvem definerede spørgsmål, løsninger og vision?
Aktørernes relationer	Underkategorier - Tæt eller ikke tæt på hinanden (dvs. mødes ofte? Kender godt?) - Stabil eller ikke stabil relation (dvs. ændres kredsen ofte?) - Åbenhed eller lukkethed over for nye idéer? - Inklusiv eller eksklusiv (deltagelse) - Kognitive egenskaber (evnen til at sætte dagsorden og finde løsninger)
Aktørernes interesser	Hvad ønskede de sig?
Politiske arenaer	Hvor mødtes aktørerne?
Mulige begrundelser for beslutninger	Alle typer af begrundelser
Mulige begrundelser for outcome	Alle typer af begrundelser
Øvrige iagttagelser	Observationer der virker interessante, men som ikke kan klassificeres under ovenstående rubrikker

Kodningen havde til formål at afdække den måde, hvorpå hver enkelt interviewperson sammenkædede begivenheder, aktører, politiske beslutninger, politiske emner, visioner m.v. Hensigten var at identificere mønstre i den måde, hvorpå aktørerne konstruerede en fælles historie om beslutningsprocessen i hver byudviklingsproces. Kodningen havde ikke til formål at ligge til grund for en kvantificeret analyse af det kvalitative materiale. Det er ikke antallet af observationer, der afgør et udsagns værdi i analysen. Det er den enkelte kildes placering. De enkelte interviewpersoner har haft forskellig placering i forhold til beslutningsprocessen. Nogle har været meget tæt på stort set alle væsentlige beslutninger og politiske aktører, fx stadsdirektørerne, mens andre har deltaget i bestemte emnemæssige dele af beslutningsprocessen. På samme måde har aktørerne haft forskellig tidsmæssig placering i beslutningsprocessen. I nogle dele af processen har enkelte aktører spillet en meget væsentlig rolle, mens de samme aktører ikke har spillet nogen afgørende rolle i andre dele af processen. Kodningen af interviews er foretaget med henblik på at dekonstruere de enkelte interviews i deres bestanddele. Interviewpersonerne beretter historien, som de opfatter den, forskelligt og lægger i en række tilfælde også en personlig historie ind i interviewet. Interviewpersonerne omtaler også begivenheder, aktører, relationer m.v. med forskellige ord; fx anvender nogle interviewpersoner begreberne strategi og vision,

mens andre taler om de samme forhold uden at anvende disse begreber. Hensigten med kodningen er at adskille disse dele og afdække de samme elementer i alle interviews, uanset måden de præsenteres på. Kodningen var således et skridt i processen frem mod at reducere et stort kildemateriale til to historiske narrativer og identificere forskelle i materialet, som kunne lede til dannelsen af et analytisk begreb.

3.3.6. Udvælgelse af tekster som kilder

De tekster, der indgår som kildemateriale i analysen, er på forskellig måde udpeget af aktørerne selv. Dels er et større kildemateriale udleveret af de to gatekeepers i forbindelse med indsamlingen af empiri. Dette materiale har primært omfattet kommunale dokumenter. Dels har en række interviewpersoner udpeget skriftlige kilder og beslutninger som særligt væsentlige for beslutningsprocessen. Disse kilder er derefter blevet fremskaffet[65]. Dels ligger der materiale på to kommunes hjemmesider, som har relevans for de politiske beslutningsprocesser. Disse kilder er også anvendt. De fleste af de ovennævnte kilder er selvrefererende i den forstand, at de nævner andre betydningsfulde kilder. Fx indeholder forvaltningernes indstillinger til byrådet i de to kommuner referencer til tidligere byrådsbeslutninger, og rapporter om projekterne henviser til tidligere rapporter. Disse kilder er også medtaget. Ud over de nævnte kilder er kommuneplaner og planstrategier i perioden 1995 til 2014 gennemgået. Disse er lovpligtige dokumenter, som danske og svenske kommuner skal udarbejde hhv. hvert fjerde og femte år. Kommuneplanerne beskriver de overordnede strategier for den fysiske udvikling af kommunen.

Kildematerialet i de to cases har delvist forskellig karakter. Hovedforskellen i materialet er, at kilderne i Malmø i højere grad har reflekteret over beslutningsprocessen end kilderne i Aarhus. Udvælgelsen af kilder har fulgt det kildemateriale, som eksisterer i de to cases, og som udpeges som relevant af interviewpersoner og af de skriftlige kilder selv. Forskellen i det tilgængelige tekstmateriale kan dels forklares ved, at de to kommuner har to forskellige arbejdsformer, dels ved at beslutningsprocesserne var forskellige i de to cases. Malmö stad har således offentliggjort en meget større mængde (47) rapporter, strategier og evalueringer, der direkte relaterer sig til Västra Hamnen-projektet, end Aarhus Kommune har i forhold til Aarhus Ø-projektet. Malmö stads dokumenter beskriver forskellige aspekter af arbejdet med Västra Hamnen i hele Västra Hamnen og i delområder af Västra Hamnen. Disse ligger på kommunens hjemmeside (www.malmoe.se). Ud af disse er der valgt syv, som beskriver de overordnede mål, strategier og visioner for området. Malmö stad har endvidere i samarbejde med et arkitektforlag

[65] Det kan fx være breve fra byrådet til andre offentlige myndigheder, politiske aftaler, strategi- og visionsdokumenter, rapporter, partsindlæg i forhandlinger m.v.

udgivet en bog, som opsamler erfaringer med udviklingen af Västra Hamnen-projektet (Persson, 2013). Bogen er skrevet som en antologi med bidrag fra en række aktører i byggeprocessen, herunder både fra den kommunale forvaltning og fra private virksomheder, der er førstehåndskilder til beslutningsprocessen. Denne bog indgår også som en central kilde i analysen. Derudover har Malmö stad i to perioder udgivet visionsrapporter og analyser af kommunens politiske og økonomiske situation: I 1995 og i 2013. Dette kildemateriale ligger også til grund for analysen. Endelig er der skrevet flere PhD-afhandlinger og andre forskningsarbejder om Malmøs udvikling og om Västra Hamnen-projektet. Det er Mikael Stikendals mange forskningsarbejder, herunder rapporten "Varför finns Malmö? – Krisen i ett historiskt perspektiv" (Malmö stad 1996a), og "Hegemonins decennier" (Billing & Stigendal, 1994), Tove Dannestams "Stadspolitik i Malmö, Politikkens meningsskapande och materialitet" (Dannestam, 2009), Mukhtar-Landgrens "Planering för fremsteg och gemenskap - Om den kommunala utvecklingsplaneringens idémässiga förutsättninger" (Mukhtar-Landgren, 2012) og Ståle Holgersens "The Rise (and Fall?) of Post-Industrial Malmö – Investigations of city crisis dialectics" (Holgersen, 2014b).

Aarhus Kommune har ikke i samme grad som Malmö stad produceret rapporter, strategier og evalueringer om Aarhus Ø-projektet. I stedet har Aarhus Kommune produceret debataviser og handlingsplaner om projektet, men disse dokumenter er af en anden art og er ikke på samme måde refleksive omkring beskrivelsen af beslutningsprocessen, som det er tilfældet for Malmø. Aarhus Kommune har heller ikke produceret visionsrapporter og samlede analyser af kommunens økonomiske og politiske situation i samme omfang som Malmö stad. Til gengæld er alle væsentlige skridt i beslutningsprocessen i Aarhus godkendt af byrådet. Der ligger derfor et stort kildemateriale, som er den kommunale forvaltnings forelæggelser til byrådet. Da de væsentligste dele af dette kildemateriale indgår i analysen, er dele af analysen af beslutningsprocessen i Aarhus Ø-projektet baseret på et mere procesnært kildemateriale end analysen af beslutningsprocessen om Västra Hamnen-projektet. Der indgår også en større mængde andre kommunale dokumenter i analysen af Aarhus Ø-projektet, end det er tilfældet i analysen af Västra Hamnen-projektet. Det er bl.a. forelæggelser for byrådet i tilgrænsende sager, breve til andre offentlige myndigheder, årlige økonomiske redegørelser og oversigter over udviklingen i arbejdsløsheden og pressemeddelelser. Endelig har Aarhus Kommune udgivet en række erhvervshandlingsplaner, som har samme funktion i Aarhus, som ovennævnte kommunale visionsdokumenter har i Malmø. Erhvervshandlingsplanerne er således relevante for forståelsen af udøvelsen af politisk lederskab i Aarhus og Aarhus Ø-projektets betydning for kommunen. Ligesom i Malmø er der i Aarhus udarbejdet forskningsarbejder om emner med relation til Aarhus Ø-projektet. Der er dog udarbejdet væsentligt mindre materiale, og emnerne ligger i periferien af beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet. Forskningsarbejderne er Henrik Møllgård Frandsens PhD-afhandling

”Infrastruktur og erhvervsudvikling i Østjylland siden 1945” (Frandsen, 2011) og Michael O. Bruuns forskningsarbejde ”På forkant af den globale erhvervsudvikling, vækst i Århus, 1990-2004” (Bruun, 2009) og ”De gjorde en forskel - om 30 personer der i årene 1990-2005 medvirkede til at give Århus by et erhvervsmæssigt løft” (Bruun, 2012)[66].

Det, at de to kommuner har produceret to delvist forskellige typer af kildemateriale, er et resultat af de valg, som de to kommuner har foretaget i den politiske og administrative beslutningsproces, kombineret med to forskellige administrative kulturer. Dels har den formelle del af den politiske beslutningsproces i Aarhus Kommune i højere grad været ført gennem beslutninger i byrådet, mens den i Malmö stad i højere grad har været ført gennem forskellige fagudvalg. Dels har Malmö stad en mere dagsordenssættende arbejdsform end Aarhus Kommune har (haft). Variationen i de to beslutningsprocesser er således ikke et spørgsmål om, at kildematerialet er forskelligt, men om, at processerne i sig selv er forskellige.

Tabel 3.3 viser de typer dokumenter, som indgår i analysen.

Tabel 3.3: Dokumenter, der indgår som kildemateriale i de to cases

Type af dokument	Aarhus	Malmø
Kommuneplaner og planstrategier	5	3
Den kommunale forvaltnings indstillinger til byrådet i sagen om byudviklingsprojektet	9	5
Kommunale strategier, handlingsplaner, evalueringer, debataviser m.v. om byudviklingsprojektet	8	7
Andre typer af kommunale dokumenter med relation til beslutningsprocessen, herunder breve, visionsdokumenter og strategier, erhvervshandlingsplaner, politiske aftaler, økonomiske redegørelser, pressemeddelelser m.v.	32	17
Andre typer af dokumenter, herunder breve, rapporter og politiske udspil skrevet af andre politiske aktører end kommunen	6	9
Forskningsarbejder	3	5
I alt	62	46

Et større kildemateriale er gennemgået i de to cases mhp. at udvælge ovennævnte dokumenter, herunder lokalplaner i de to områder, samt i Malmø et større antal rapporter om Västra Hamnen-projektet og i Aarhus 30 referater af møder i bedømmelsesudvalget, som foretog indstillinger til salg af byggegrunde i projektområdet for byrådet. En række af disse dokumenter er fravalgt, da de ikke tilførte væsentlig ny viden til analysen.

[66] Michael O. Bruun optræder i to forskellige roller i kildematerialet: I rollen som tidligere erhvervschef i Aarhus Kommune (interview) og i rollen som forsker (dokumenter).

Endvidere er det på forhånd fravalgt en række tekster. Det er dels kommunale forelæggelser for fagudvalg, herunder lokalplaner, trafikplaner, miljøredegørelser m.v. (fx planudvalg, teknisk udvalg og miljøudvalg), dokumenter fra kommunale styregrupper (herunder planeringsberedningen i Malmø), avisartikler om byudviklingsprojekterne samt materiale på sociale medier og i private arkiver, herunder erhvervsforeningers, fagforeningers og centrale beslutningstageres private arkiver. Der er flere årsager til disse fravalg. For det første er det muligt at rekonstruere den politiske beslutningsproces uden brug af disse kilder. For det andet ville et sådant kildemateriale være overvældende stort. Der vil i hver case være flere hundrede enkeltsager til kommunale udvalg og dokumenter forelagt kommunale styregrupper, som har relevans for det pågældende byudviklingsprojekt og flere tusind avisartikler[67].

3.3.7. Anvendelse af skriftlige kilder

De skriftlige kilder er opdelt i tre grupper. Denne ene gruppe indeholder udsagn om den overordnede politiske dagsorden i byen. Disse dokumenter er centrale for analysen af, hvorvidt der var en fælles politisk dagsorden i den pågældende by – og hvordan denne dagsorden udviklede sig med tiden. Det er dels kommuneplaner og planstrategier, som direkte beskriver kommunens opfattelse af den politiske dagsorden på det fysiske område, dvs. bl.a. byudvikling og infrastruktur. Dels er det udvalgte kommunale strategier, handlingsplaner og debataviser om de to byudviklingsprojektet, som kan give et indtryk af den politiske dagsorden i byen ud fra de emner, som behandles i forhold til det enkelte projekt. Endelig er det de to forskellige typer af dokumenter, som kommunerne har anvendt til at sætte den politiske dagsorden bl.a. inden for byudvikling. I Aarhus er det erhvervshandlingsplanerne. I Malmø er det enkeltstående, strategiske dokumenter[68]. Disse kilder er læst med henblik på at fastslå, hvordan kommunen beskriver tidens politiske spørgsmål og visioner.

[67] En søgning i infomedia i foråret 2013 på ordene ”Århus Havn”, ”Aarhus Havn”, ”De Bynære Havnearealer” og ”Aarhus Ø” i perioden 1995 til 2014 i alle danske aviser, dagblade og tidskrifter gav mere end 3.000 enkeltdokumenter.

[68] I casen om Aarhus Ø-projektet omfatter denne gruppe disse dokumenter: Kommuneplaner og planstrategier (Århus Kommune 1997e; Århus Kommune 2002; Århus Kommune 2008; Århus Kommune 2009a; Aarhus Kommune, 2013f), erhvervshandlingsplaner (Århus Kommune, 1993; Århus Kommune 1997a; Århus Kommune 2001a og b; Århus Kommune, 2010; Aarhus Kommune, 2014) og handlingsplaner og debataviser om Aarhus Ø-projektet (Århus Kommune, 1997c; Århus Kommune 1998a; Århus Kommune 2001c). I casen om Västra Hamnen omfatter denne gruppe disse dokumenter: Kommuneplaner (Malmö stad, 2001a; Malmö stad, 2006; Malmö stad 2014c), enkeltstående strategi- og visionsdokumenter, dvs. ”Vision 2015”, handlingsplanen ”Välfärd for alla” og den afsluttende rapport fra Kommission för ett socialt hålbart Malmö (Malmö stad, 1996b; Malmö stad, 2004; Malmö stad, 2013a) og et strategidokument vedr. Västra Hamnen (Malmö stad & Malmö Högskola, 2008).

Den anden gruppe kilder indeholder ikke udsagn om den politiske dagsorden i byen. Denne gruppe er primært forskellige typer af procesdokumenter i de to byudviklingsprojekter. Langt de fleste af disse kilder beskæftiger sig med praktiske problemer og beslutninger i de to projekter og er anvendt til at skabe en overblik over, hvilke beslutninger og begivenheder der indtraf og hvornår, hvilke emner der var på dagsordenen og hvornår, hvilke aktører der var involveret i disse diskussioner m.v. Da kronologien er afgørende for forståelsen af de politiske beslutningsprocesser, har disse kilder været meget væsentlige. Kilderne er også anvendt til at checke faktuelle oplysninger, til at perspektivere udsagn fra interviews, og endelig er de anvendt med henblik på at undersøge, om de foreløbige resultater af analysen af de historiske narrativer som idealtyper kunne bekræftes gennem de begivenheder, som de skriftlige kilder nævner. Den tredje type af kilder er forskningsarbejder om byernes politiske udvikling, om byudviklingsprojekterne (kun i Malmø) og om tilgrænsende emner. Disse er læst med henblik på at opnå viden om den generelle politiske udvikling i byen i den undersøgte periode og – i det omfang det var muligt – det specifikke byudviklingsprojekt.

De skriftlige kilder er ikke kodet i NVivo, da det er vurderet, at dette ikke ville give en tilstrækkelig merværdi til analysen. Fortolkningen af kilderne er ikke baseret på antallet af udsagn, men på interviewpersoners og skriftlige kilders placering i forhold til beslutningsprocessen. Dermed er det heller ikke væsentligt at foretage en registrering af antallet af udsagn, der peger på et bestemt forhold. Det væsentlige er at vurdere den betydning, som de forskellige udsagn skal tillægges. I de tilfælde, hvor de skriftlige kilder indeholdt flere ligestillede, men forskellige udsagn om det samme emne, er udsagn fra interviews'ene anvendt som baggrund for at analysere de skriftlige kilder. Denne udfordring optræder primært i de skriftlige kilder som udtrykker kommunes politiske målsætninger. Et eksempel er, at de skriftlige kilder i Malmø udtrykker flere forskellige og ligestillede målsætninger for Västra Hamnen-projektet. Dels er der en forskel på det niveau, som målsætningerne handler om. Nogle målsætninger handler om byens udvikling og nogle handler om Västra Hamnen som et byområde. Dels udvikler kommunen målsætninger på tre forskelige områder: Miljømæssige, sociale og økonomiske mål. Imidlertid viser interviews med væsentlige aktører (herunder borgmesteren, ejendomsdirektøren og den ansvarlige arkitekt for området) meget klart, at det afgørende mål med den første etape af projektet var at bygge boliger, som kunne tiltrække økonomisk velstillede personer til kommunen. Dette mål er konsistent med visionen om overgangen fra en industri- til en vidensby, som samtidig var den overordnede vision for byen på det pågældende tidspunkt. Det er også konsistent med det byggeri, der faktisk blev opført i området. Den første etape af Västra Hamnen-projektet analyseres derfor som et politisk redskab til at opnå visionen om overgangen fra industri- til vidensby. I de følgende etaper af

Västra Hamnen-projektet udtrykker de mundtlige kilder, at det overordnede mål skiftede til det som kaldes affordable housing. Dette er også konsistent med det byggeri, der faktisk blev opført i området. De følgende faser fortolkes derfor sådan. Fortolkningen er således, at der sker en udvikling i målsætningerne for Västra Hamnen. Havde analysen alene været baseret på skriftlige kilder, ville den have vist, at der i hele projektets periode var miljømæssige, sociale og økonomiske mål for Västra Hamnen, og at det ikke kunne siges, hvilke af disse der var væsentligst i hvilke perioder. I Aarhus kan de skriftlige kilder fortolkes på flere måder, hvad angår kommunens holdning til Aarhus Ø-projektet i perioden 1997 til 2001. Den fortolkningsmæssige udfordring er her at fastslå, hvilket ejerskab byrådet tog til projektet, og hvilken prioritet byrådet tillagde det i forhold til andre projekter. Også her er der lagt vægt på udsagn fra mundtlige kilder i analysen, som viser, at byrådet i denne fase var henholdende og at det var aktører uden for byrådet, som pressede på for at få gennemført projektet.

3.3.8. Stadier i empiriindsamlingen og analyseprocessen

Analyseprocessen har bevæget sig i en iterativ proces mellem teori og empiri og mellem indsamling af empiri og analyse. Hans-Georg Gardamer betegner denne proces som den hermeneutiske cirkel (Ankersborg, 2009). I den hermeneutiske cirkel stiller forskeren spørgsmål til kildematerialet, læser svar ud af materialet og stiller derpå nye spørgsmål. Det er gennem denne bevægelse mellem del og helhed, at de to historiske narrativer er konstrueret og derpå analyseret. Tabel 3.4 viser stadierne i empiriindsamlingen og analyseprocessen.

Tabel 3.4: Trin i empiriindsamlingen og analyseprocessen

Trin 1	Gennemgang af relevant forskningslitteratur, beskrivelse af forskningsspørgsmål, gennemførelse af indledende interviews, valg af cases og konstruktion af research design.
Trin 2	Gennemgang af udleveret materiale fra kommunale gatekeepers og konstruktion af udkast til eventlinje i hver case.
Trin 3	Indsamling af empiri.
Trin 4	Gennemgang af empiri.
Trin 5	Første udkast til historiske narrativer.
Trin 6	Kodning af interviews i NVivo 10.
Trin 7	Omskrivning af historiske narrativer og udvikling af teoretisk begrebsapparat.
Trin 8	Supplerende indsamling af empiri og analyse af historiske narrativer.
Trin 9	Endelig gennemskrivning af cases, udvikling af cross case-analyse samt indhentning af kommunernes kommentarer til de to cases.

Trin 1 var forberedelsesfasen for studiet. Denne fase indledtes med gennemgang af forskningslitteratur med relevans for emnet, herunder beslutningsprocesteori, netværksledelse, politisk lederskab, urban

governance, urban politics og strategidannelse. Som baggrund for udvælgelsen af cases blev der foretaget en indledende interviewrunde med 16 offentlige og private topbeslutningstagere inden for byudviklingsområdet i Danmark og udlandet. Disse interviews er ikke transskriberet og kodet, og de indgår ikke i analysen af de to cases. Disse interviews gav en baggrundsforståelse for udfordringerne i forbindelse med byudviklingsprojekter, samt en stor mængde mulige cases. Denne forståelse blev videreudviklet gennem deltagelse i en international byudviklingskonference, A Tomorrow for Cities, IFHP 100 Centenary London Congress. På baggrund af disse empiriske og teoretiske input blev forskningsspørgsmålet og research designet udformet, og cases blev valgt.

Empiriindsamlingen begyndte i trin 2 med en gennemgang af det udleverede materiale fra de kommunale gatekeepers samt googlesøgninger på navnene på de to byudviklingsprojekter og navnene på borgmestrene, samt søgninger i forskningsbaser efter artikler om de to byer og byudviklingsprojekterne. De to gatekeepers udleverede et tekstmateriale, som i begge byer bestod af kommuneplaner, lokalplaner og byrådsbeslutninger, samt i Malmøs tilfælde en række rapporter om projektet og i Aarhus' tilfælde flere end 30 referater af møder i et af byrådets ad hoc-udvalg. I trin 2 blev der udviklet en eventlinje i hver case, som viste hovedbegivenheder i casen.

Dernæst påbegyndtes indsamlingen af empiri i trin 3, hvor interviews og dokumenter blev indsamlet og gennemgået i en fortløbende proces. De to gatekeepers gav en række navne på personer, som kunne interviewes, og de hjalp med at sætte interviewaftaler op. I trin 4 blev hele materialet gennemgået. I trin 5 blev et første udkast til det historiske narrativ udarbejdet for hver case. Trin 3-5 overlappede i den forstand, at arbejdet med at analysere foregik samtidig med, at dele af empirien blev indsamlet. Da afhandlingen anvender det funktionelle kildebegreb[69] (Ankersborg, 2009), kunne det ikke på forhånd bestemmes, hvilke kilder der ville have hvilken betydning for analysen. Derfor var overlappet mellem de forskellige trin i denne proces uundgåeligt. I løbet af trin 3-5 begyndte der at tegne sig et billede af to beslutningsprocesser, der tilsyneladende havde været forskellige, men det stod ikke klart, hvordan dette skulle beskrives og analyseres. Der tegnede sig også et billede af, at beslutningsprocesserne – og rammerne omkring beslutningsprocesserne – i de to byer havde forandret sig over tid i begge byer. Denne indsigt i de to cases rejste en række spørgsmål, herunder hvilke typer forandringer der var tale om? Hvornår disse forandringer indtrådte? Hvorvidt der var sammenhæng mellem forandringerne? Og endelig om disse forandringer kunne bidrage med en fortolkningsmæssig indsigt i de beslutninger, der blev truffet i de konkrete politiske beslutningsprocesser i de to byudviklingsprojekter? På baggrund heraf

[69] Det funktionelle kildebegreb betyder, at de oplysninger, som kommer ud af kilden, afhænger af de spørgsmål, der stilles til kilden. Dermed fastlægges kildens værdi gennem analyseprocessen, og ikke før analysen påbegyndes.

stod det klart, at der var behov for at udvikle et mere stringent, konceptuelt apparat, der kunne guide analysen af det empiriske materiale, og som kunne skabe indsigt i de forskelle, der kunne observeres mellem de to politiske beslutningsprocesser og i de forandringer af beslutningsprocessens karaktertræk, som tilsyneladende lå i det empiriske materiale.

Der blev identificeret et muligt skift i beslutningsprocessen – og rammen omkring den – i casen om Aarhus Ø-projektet. Dette skift så ud til at indtræffe omkring år 2008, hvor en ny vækststrategi blev vedtaget af byrådet. En række af interviewpersonernes udsagn – og skriftlige kilder – pegede i retning af et sådant skift. På samme måde blev der identificeret et skift i beslutningsprocessen i Västra Hamnen-projektet, som indtrådte et sted i perioden 2001-2005. Før dette skift var der en tydelig fælles historie, som blev beskrevet af alle aktører, og som omfattede årsager til etableringen af Västra Hamnen-projektets etablering, sammenhængen med byens udvikling samt hovedaktørernes roller. Efter dette skift blev den politiske beslutningsproces i Västra Hamnen-projektet utydelig. Fra omkring 2005 ophørte den fælles historie om projektet om den måde, hvorpå politiske beslutninger blev truffet i Malmø. Dette var både i forhold til, hvilke beslutninger der var blevet truffet i projektet, og af hvem.

Udfordringen var derefter at konstruere et begrebsapparat, som kunne anvendes til at beskrive væsentlige karaktertræk[70] ved beslutningsprocesserne og rammerne omkring beslutningsprocesserne. Dette ledte til trin 5-7, som også blev gennemført i en tidsmæssigt overlappende proces. I trin 6 blev interviews kodet i NVivo10. Kodningspocessen gav en nærhed til kildematerialet, som gjorde det muligt løbende at overveje og undersøge, hvilke karakteristika forandringer i beslutningsprocessen – og i rammerne omkring beslutningsprocessen – kunne have. I trin 7 blev denne empiriske indsigt igen konfronteret med relevante teorier. På baggrund af denne proces blev begrebet byregime fundet, defineret, operationaliseret og anvendt som ramme om den videre analyse. Efter identifikationen af byregimebegrebet blev der identificeret huller i de to historiske narrativer, hvor det var uklart, hvad der skete i beslutningsprocessen, og om byregimet forandredes. I trin 8 blev yderligere interviews foretaget og tekster indsamlet og analyseret med henblik på at udfylde disse huller. De historiske narrativer blev videreudviklet. I trin 9 blev de to cases endeligt gennemskrevet og kommenteret af administrative topbeslutningstagere i de to kommuner. Derefter blev de to cases sammenlignet med hinanden i forhold til typer og tilstande af byregimer og i forhold til de tre underbegreber: Styringsevne, type af beslutningsproces og dannelse samt forandring af byregimer.

[70] De væsentlige karaktertræk er beskrevet af aktørerne selv i de to cases.

3.3.9. Fortolkningen af kilder gennem den historiske kildekritik

Konstruktionen af de to historiske narrativer er sket på baggrund af to validitetskriterier: Troværdighed og åbenhed. Åbenhed kommer af den socialkonstruktivistiske, videnskabsteoretiske position. Validitetskriteriet om åbenhed opfyldes dels ved at ved at lægge de analytiske valg, der er indgået i konstruktionen af de to historiske narrativer, frem (se afsnit 3.4.), og dels ved udkast til de to casekapitler er kommenteret af topledere i de kommunale forvaltninger, der har et indgående kendskab til de beskrevne beslutningsprocesser[71]. I det nedenstående afsnit beskrives anvendelsen af den historiske kildekritik som baggrund for at sikre troværdighed i de udsagn, der indgår i de to historiske narrativer.

I denne analyse tillægges udsagn værdi, hvis flere interviewpersoner og skriftlige kilder uafhængigt af hinanden peger på sammenhænge, fx sammenhænge mellem forskellige begivenheder og mellem beslutninger, begivenheder og aktører. I langt de fleste tilfælde er der et stort overlap mellem interviewpersoners og skriftlige kilders udsagn. Der er dog undtagelser, og det er i forbindelse med disse undtagelser, at kildekritikken er særligt relevant. Både interviews og dokumenter er analyseret ved hjælp af den historiske kildekritik (Ankersborg, 2009). Den historiske kildekritik er udviklet som en måde, der anvendes til at rendyrke den professionelle mistænksomhed. Den handler om at forholde sig kritisk til kildematerialet (Busck, årstal ikke angivet). Kildebegrebet skærper den kritiske sans i forhold til spørgsmål som fx, hvem der har produceret de anvendte kilder, med hvilke intention kilderne er produceret, hvilken styrke og svaghed kilden har, og om der skulle være slægtskab mellem kilder (Busck, årstal ikke angivet; Kjeldstadli, 2002). Kildekritikken indeholder ikke en fast metode, men i stedet en række huskeregler, herunder: Vær kritisk; søg efter modstrid; stil spørgsmål til kilden, der er i strid med egen forforståelse; slut aldrig fra en faktisk hændelse til en forudgående hensigt; præcision er en dyd og kvantitet er ikke en parameter for kvalitet (Ankersborg, 2009, side 165-166). Kildekritikken er et fortolkningsredskab, som ikke er baseret på en kvantificering af materialet. Den er blevet kritiseret for blot at være systematisk sund fornuft (Kjeldstadli, 2002), men historikere bemærker, at den overraskende ofte fører til et godt resultat.

Den mest komplekse type af kildemateriale, der anvendes i denne afhandling, er de interviews, der er foretaget. Derfor koncentreres følgende beskrivelse af kildekritikken om interviews, men metoden er den samme for tekster. De interviews, der indgår i dette materiale, er mere komplekse at analysere end

[71] I Aarhus Kommune er det stadsdirektøren, den tekniske direktør og chefen for byudviklingsprojektet. I Malmø er det stadsbyggnadsdirektören (plandirektøren). Ingen af disse har - set fra et forskningsmæssigt synspunkt - haft væsentlige bemærkninger til beskrivelsen eller fortolkningen af de to cases. Dvs. at de ikke har haft bemærkninger til beskrivelsen og analysen af begivenheder, aktører, faseinddelinger, politiske dagsordener og relationer mellem borgmestrene og de øvrige politiske aktører.

de tekster, der indgår, fordi interviewene alene er skabt med et formål, og fordi interviewpersonerne kan have et motiv for ikke at gengive virkeligheden, som de husker den. Spørgsmålet er derfor, i hvilken grad man kan stole på det, interviewpersonerne siger. De interviews, der er foretaget i forbindelse med denne afhandling, er eliteinterviews (Aberbach & Rockman, 2002; Berry, 2002). De har i princippet en høj udsagnskraft, fordi de pågældende interviewpersoner har haft en direkte rolle i beslutningsprocessen eller et stort kendskab til den. Samtidig er de imidlertid karakteriseret ved, at den interviewede har eller har haft et professionelt forhold til emnet. Politikere, embedsmænd og repræsentanter for organisationer er ofte vant til at udtale sig og vant til at arbejde i en politisk verden, hvor de fremmer deres organisationers eller deres egen dagsorden. Det tætte forhold til processen betyder, at de enkelte interviewpersoner kan have et bevidst eller ubevidst motiv til ikke at gengive virkeligheden i overensstemmelse med deres egen oplevelse af sandheden, fx for at stille deres egen person i et bedre lys. Litteraturen nævner fx elitepersoners tendens til at overvurdere deres egen rolle i skabelsen af resultater og til at karakterisere andre politiske aktører på en ikke-neutral måde (Berry, 2002). Der kan også være personlige uoverensstemmelser mellem politiske aktører, som påvirker den måde interviewpersoner udtaler sig på. Derfor koncentrerer de kildekritiske overvejelser vedrørende interviews i dette studie sig primært om spørgsmålet om kildernes motiv til at udtrykke deres viden uforbeholdent og i overensstemmelse med deres opfattelse af virkeligheden.

Troværdigheden af kildernes (særligt interviewpersonernes) udsagn vurderes ud fra følgende almindelige kildekritiske kriterier:

- Kildens indre konsistens: Er der selvmodsigelser i kildens eget udsagn?
- Triangulering: Bakkes udsagn op af andre kilder, dvs. andre interviewpersoner og/eller tekster?
- Realkritik: Virker kildens udsagn fornuftigt set ud fra den måde, hvorpå disse processer normalt foregår?
- Motiv: Vil interviewpersonen have en særlig interesse i at give det pågældende udsagn en særlig vinkel?

Den metodiske triangulering består i, at de historiske begivenhedsforløb, der er beskrevet af interviewpersonerne, er checket i tekstkilderne. Den kildemæssige triangulering består i, at interviewpersonerne er blevet bedt om at beskrive og fortolke det samme begivenhedsforløb. Dermed opnås en række variationer af den samme historie. Trianguleringen er baseret på, at kilderne er uafhængige af hinanden. Interviewpersonerne er i en række – men ikke alle – tilfælde uafhængige af hinanden. Nogle er bundet af et hierarkisk forhold. Andre kan føle sig er bundet af et mangeårigt samarbejde. Disse relationer indgår i vurderingen af interviewpersonernes udsagn. Det tekstmæssige

kildemateriale, som er udarbejdet af de kommunale forvaltninger, er politisk og administrativt godkendt og dermed ikke uafhængigt, men det giver et billede af beslutningsprocessen på det tidspunkt, hvor kildematerialet er skrevet. Dermed kan disse kilder anvendes til at undersøge, hvordan udsagn fra interviewpersoner i nutiden svarer til datidens beskrivelse.

Den historiske kildekritik tager ikke udgangspunkt i en universel objektivitet, dvs. et særligt privilegeret punkt, hvorfra forskeren kan bedømme troværdigheden af de forskellige kilders udsagn. De forskellige udsagn, som findes i interviews og dokumenter, er analyseret ud fra den virkelighedsopfattelse, som de afspejler. Det vil sige, at realkritik og spørgsmålet om motiv vurderes ud fra de politiske processer i byen selv. Med andre ord er kilders udsagn vurderet ud fra spørgsmålet om, hvorvidt et bestemt udsagn virker forståeligt inden for rammen af den måde, hvorpå politiske beslutningsprocesser normalt foregik i hhv. Aarhus og Malmø, og ud fra spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende aktør ville have et særligt motiv for at fremkomme med en bestemt type udsagn? Denne type vurdering kan kun foretages på baggrund af et indgående kendskab til de to cases, som forudsætter gentagne læsninger af kilderne. De to byer havde gennem hele perioden to meget forskellige måder at føre politik på. I Malmø blev politik i højere grad ført gennem dagsordenssættelse end i Aarhus. I Malmø arbejdede kommunen også bevidst med at skabe en udviklingsorienteret arbejdsform. I Malmø vil en embedsmand derfor have en interesse i at udtrykke stor vægt på en udviklingsorienteret arbejdsform. Det samme motiv findes ikke i Aarhus Kommune. Udsagn er således vurderet ud fra konsistensen med den enkelte case og ikke med en universel "normal proces". I realiteten sker den første kildekritik allerede i interviewsituationen. Fx indeholdt et interview et afgørende udsagn, som ikke var konsistent med andre kilder. I dette tilfælde beskrev en politisk beslutningstager nogle diskussioner som værende af afgørende betydning. Imidlertid havde ingen andre kilder betegnet disse diskussioner som afgørende, og væsentligheden kunne heller ikke genfindes i det samtidige tekstmateriale. I løbet af interviewet blev interviewpersonen derfor bedt om at uddybe disse diskussioner samt om at kommentere det forhold, at ingen andre havde vurderet de pågældende diskussioner på samme måde.

En praktisk overvejelse i forbindelse indsamlingen af kildemateriale i dette studie har været, hvorvidt interviewpersonerne kan huske så langt tilbage i tid. De to cases starter i 1995 og dermed har en del interviewpersoner skullet huske 18-19 år tilbage. Det har dog vist sig ikke at være et problem. Langt de fleste interviewpersoner kan huske de væsentlige begivenheder i perioden. Det kan endda være en fordel, at begivenheder ligger længere tilbage, da dette skaber en distance, som dels gør det nemmere for interviewpersoner at meddele viden uforbeholdent, da de ikke længere er professionelt aktive. Dette øger kildens troværdighed. Samtidig giver en tidsmæssig distance ofte mulighed for en højere grad af

refleksivitet hos interviewpersonen, som har mulighed for at se begivenhederne i et perspektiv og dermed give klarere udtryk for begivenheder, sammenhænge og fortolkninger. Endelig giver den tidsmæssige distance en friere mulighed for at karakterisere tidligere politiske ledere. Det er fx sværere for embedsmænd at karakterisere en nuværende end en tidligere borgmester. I modsætning hertil er interviewpersoner, der selv er direkte engageret i et samtidigt beslutningsforløb, mindre reflekterede i deres udsagn og har sværere ved at afgrænse begivenheder, se sammenhænge og fortolke egne og andres handlinger. Ulempen ved den tidslige distance er til gengæld, at interviewpersonerne generelt har svært ved at huske den præcise tidslige rækkefølge af begivenheder og beslutninger. Samtidig udviskes diskussioner og konflikter, som tiden går, og dermed kan der være en tendens til, at nyere begivenheder fortolkes som mere væsentlige end tidligere begivenheder, fordi de fylder mere i interviewpersonernes bevidsthed. En måde at fastholde det perspektiv, som samtiden selv har lagt i forhold til de enkelte begivenheder, er at triangulere interviewpersonernes udsagn med samtidige dokumenter. Dette har bl.a. vist, at interviewpersoner i begge cases har underspillet tidligere konflikter i deres udsagn. I begge cases er dette opdaget gennem tekster.

3.4. Opbygningen af og overvejelser om de historiske narrativer

3.4.1. Kildematerialets begrænsninger og valg i analysen

De to historiske narrativer afspejler de valg, som er truffet i forbindelse med analysen af kildematerialet. Disse valg beskrives i dette afsnit. De to narrativer er udviklet indtil det punkt, hvor det står klart, hvilke begivenheder der var i beslutningsprocessen i hele perioden, og hvordan aktørerne selv opfatter, at disse hang sammen. I analysen af kildematerialet er der truffet en række valg, som har indflydelse på konstruktionen af de to narrativer, herunder:

- Bestemmelsen af start- og sluttidspunktet i hver case.
- Inddelingen af de to narrativer i faser.
- Sidehistorier, som er valgt fra.

I begge cases er starttidspunktet sat til 1995. Årsagen er, at der i begge beslutningsprocesser i dette år er en afgørende begivenhed, som involverer byrådet og som senere får en afgørende betydning for igangsættelsen af det pågældende byudviklingsprojekt. I Aarhus er det fremlæggelsen af masterplanen for udvidelsen af havnen. I Malmø er det udarbejdelsen af vision 2015. I begge cases kunne starttidspunktet for beslutningsprocessen have været placeret tidligere, da der har været tidligere forsøg

på at fremme politiske beslutninger om anvendelsen af de pågældende havnearealer til byformål. I begge cases er disse forløb fravalgt med henblik på at tilskære narrativerne, så de ikke blev for omfattende. I Aarhus var der pågået en årtier lang diskussion i arkitektmiljøet af muligheden for at forskønne et areal mellem byen og havnen. I Malmø eksisterede ideen om at bygge boliger på Västra Hamnen også omkring 10 år, før de politiske beslutninger om etableringen af Bo01 i Västra Hamnen blev taget. I begge byer cirkulerede disse ideer i arkitekt- og byplanlæggermiljøet. I begge cases kunne disse ideer og deres koblinger til politiske arenaer og beslutninger have været analyseret ud fra en garbage can-tilgang til politiske beslutningsprocesser. Denne analyse ville have vist, hvordan disse ideer blev forsøgt koblet til politiske beslutninger og areaner uden held, indtil policy-vinduer åbnede sig i begge byer. I begge cases er sluttidspunktet sat til sommeren 2014, hvor indsamlingen af kildematerialet til afhandlingen blev afsluttet. Ingen af de to byudviklingsprojekter var på det tidspunkt færdigbygget.

Faserne i de to historiske narrativer er skabt med henblik på at opdele beslutningsprocessen i et antal dele for at kunne fremstille den komplekse beslutningsproces på en enkel måde. Faserne er således ikke skabt af de politiske aktører selv, men gennem analysen af kildematerialet. Dermed betoner faseindelingen visse træk ved beslutningsprocessen frem for andre. Det ville have været muligt at definere faserne anderledes. Faseinddelingen er skabt med henblik på, at den kan ligge til grund for en så enkel analyse af beslutningsprocessen som muligt. Faserne er så vidt muligt defineret sådan, at hver fase udgør en periode, som kan opfattes som en selvstændig del af beslutningsprocessen, der ender med en afgørende beslutning eller begivenhed, som påvirker den videre beslutningsproces. Det har været nødvendigt at danne disse faser, fordi de to beslutningsprocesser ikke har fulgt en lineær model, som startede med en eller flere visions- og strategiformulerende faser, der dernæst blev fulgt op af et antal implementeringsfaser. Tværtimod ændrede målsætningerne for projekterne sig med tiden. De beslutningsprocesser, som beskrives i denne afhandling, er derfor konstrueret ved at se tilbage på en række væsentlige beslutninger, der i tilbageblik tilsammen dannede en beslutningsproces. Ingen af de to beslutningsprocesser begyndte i 1995 med en strategi for gennemførelsen af projektet i en række velbeskrevne faser, som siden blev gennemført med den orden og med det indhold, der var forudsagt.

I begge cases er der fravalgt begivenheder, som relaterer sig til de to narrativer, men som er valgt fra med henblik på at reducere kompleksitetsniveauet. I begge cases er samtidige beslutningsprocesser om infrastrukturprojekter og trafikal sammenhæng mellem byudviklingsprojektet og resten af byen fravalgt. Ligeledes er kommunens arbejde med andre byudviklingsprojekter fravalgt, og regionaliseringsprocessser og regionalt samarbejde står ikke centralt i analysen af de to cases. Casen om Aarhus Ø-projektet omfatter således ikke en beskrivelse af de to sideløbende beslutningsprocesser om

Marselistunnelen og letbanen i Aarhus, eller den trafikdiskussion, der har været i Aarhus om trængsel ved Havnegade og Kystvejen, som grænser umiddelbart op til Aarhus Ø-området. Disse beslutningsprocesser og diskussioner er relevante i sammenhæng med Aarhus Ø-projektet, men fravalgt af hensyn til klarheden i fremstillingen af beslutningsprocessen. Ligeledes omfatter casen ikke en beskrivelse af udvidelsen af Aarhus Havn. Casen beskriver borgmestrenes kontakter til regionale politiske aktører og det netværk, der skabes omkring Business Region Aarhus, men dette står ikke centralt i analysen.

Casen om Västra Hamnen-projektet analyserer heller ikke beslutningsprocessen om citytunnelen, som var et storstilet jernbaneprojekt i samme periode. Endvidere omfatter casen om Västra Hamnen ikke det fokus, som Malmø har haft på at skabe en miljømæssigt bæredygtig udvikling. Malmø er ellers internationalt anerkendt for at spille en førende rolle på dette område og en del af denne position er skabt på baggrund af Västra Hamnen-projektet. Casen refererer til borgmesterens kontakter til regionale politiske aktører, men casen analyserer ikke det samarbejde, som København og Malmø havde om udviklingen af Øresundsregionen i slutningen af 1990'erne. Dette samarbejde var på det tidspunkt betydningsfuldt, og det har måske været en medvirkende faktor til at skabe en situation i Malmø i 1995, som gjorde det muligt at opstille en politisk vision for byen, som måske ikke vil kunne lade sig gøre i 2015, hvor denne afhandling er skrevet.

I begge cases er der således tale om, at de to cases beskriver en delmængde af de politiske beslutninger og det arbejde, der foregik i de to byer inden for byplanlægning og byudvikling i perioden 1995-2014. Begge byer har udviklet andre byområder og infrastrukturelle projekter, som ikke er beskrevet. Malmö stad har i perioden bl.a. realiseret den store nye bydel Hyllie og har arbejdet aktivt med byfornyelse i det meget store sociale boligkompleks Rosengård. Aarhus Kommune har bl.a. arbejdet med realiseringen af byområdet Lisbjerg og har etableret et letbaneprojekt, der kommer til at binde byen sammen på en ny måde. De to byudviklingsprojekter, som er analyseret i denne afhandling, adskiller sig dog fra de øvrige kommunale byudviklingsprojekter i perioden ved, at de begge har været udpeget som de vigtigste projekter i kommunen (i alt fald i en del af projektets historie).

3.4.2. Forskelle i arbejdet med de to cases

De to cases har været vidt forskellige at arbejde med af flere årsager. I casen om Västra Hamnen er der enighed blandt alle interviewpersoner om begivenhedsforløbet og fortolkningen af samme frem til år 2006. Der er også en mindre personkreds involveret, da Malmö stad har haft samme borgmester i

perioden 1995 til 2013 og en mindre udskiftning af rådmænd samt topembedsmænd end i Aarhus. I casen om Aarhus Ø-projektet er der ikke enighed blandt interviewpersonerne om begivenhedsforløbet eller fortolkningen af samme frem til år 2001. Derudover er personkredsen større end i Malmø, da kommunen har haft fem borgmestre og mange skiftende rådmænd i perioden. Det var derfor nødvendigt at foretage flere interviews i Aarhus, end det var tilfældet i Malmø. De to cases har også været forskellige at arbejde med, fordi de to kommuner arbejder forskelligt. Plansystemerne i Danmark og Sverige er stort set ens, hvilket betyder, at de to kommuner har næsten ens kompetencer på planområdet, og at de på baggrund af lovgivningen skal udarbejde samme type kommuneplaner og lokalplaner med stort set samme frekvens og indhold. Reglerne for køb og salg af byggegrunde er også ens[72]. Imidlertid har de to kommuner vidt forskellige måder at arbejde på som supplement til disse lovforskrevne processer. Malmö stad arbejder kontinuerligt med at sætte en dagsorden inden for byplanlægning og byudvikling, bl.a. udgiver kommunen selv et magasin om planlægning og fysisk udvikling af byen. Kommunen har også gennem hele perioden udgivet publikationer, der beskriver målsætninger og strategier for fysiske projekter. Kommunen udgiver også evalueringer af sine projekter. Endelig arbejder Malmö stad i højere grad vidensbaseret. Dette sker fx ved, at Malmö stad anvender bidrag fra uafhængige forskere i deres evalueringer og som grundlag for nye kommunale strategier. Denne måde at arbejde på er Aarhus Kommune i en vis grad begyndt på efter 2010, men arbejdsformen er stadig meget ny og ikke lige så udbredt. I Malmö stad er det ikke ualmindeligt, at kommunale embedsfolk refererer til deres arbejdsopgaver som dagsordenssættende. Dette forekommer ikke i Aarhus Kommune. Malmö stad udviklede efter 1995 et fælles sprog, som handler om den udviklingsorienterede arbejdsform, som kommunen selv opfatter, at den har. Kommunen er selvrefleksiv i den forstand, at kommunen løbende beskriver og vurderer sin egen arbejdsmåde i forskellige rapporter. Aarhus Kommune udviklede først tværgående målsætninger for hele kommunen med vækstmålene i planstrategien i 2008. Før 2008 var der ikke noget fælles sprog eller en fælles opfattelse i kommunen. Endelig har de to cases været forskellige at arbejde med, fordi politik er blevet udviklet ved hjælp af to forskellige metoder. I Aarhus Kommune blev der ført tværgående politik fra 1995 gennem erhvervshandlingsplanerne, som var fireårige, og som blev udviklet i samarbejde mellem borgmestrene og deltagerne i erhvervskontaktudvalget. I Malmö stad blev der ført politik gennem projekter og visioner, som ikke var tidsligt bestemt, og som blev udviklet i en kreds af toppolitikere og embedsmænd omkring borgmesteren. Det er to forskellige instrumenter og areaner, der er i spil, og det har en betydning for det spor, som beslutningsprocessen efterlader i form af forskellige typer kommunale dokumenter.

[72] Med den undtagelse at svenske kommuner har haft mere vidtgående kompetencer end danske mhp. at forhandle pris og vilkår med private købere.

Konsekvensen af disse forskelle har været, at Malmö stad allerede havde reflekteret over beslutningsprocessen i forbindelse med Västra Hamnen-projektet, da indsamlingen af empiri til denne afhandling blev foretaget. Der er i Malmö stad dannet en story line, som alle involverede aktører i projektet gentager. Dermed er diskrepansen mellem de udsagn, der gives om Västra Hamnen-projektet, meget lille. De første faser i det historiske narrativ er derfor delvist skrevet med brug af den historie, der allerede var skrevet af Malmö stad og af uafhængige forskere om projektet. Udfordringen i at arbejde med denne case har dels bestået i at undersøge, om denne kollektive historie faktisk var delt af alle betydende beslutningstagere, dels i at undersøge, hvordan beslutningsprocessen så ud i perioden efter 2006, hvor der ikke i samme grad var en kollektiv historie om begivenhedsforløbet. Dette skete i højere grad gennem kommunale dokumenter og ved at spørge kritisk ind til denne del af processen ved interviews. I casen om Aarhus Ø-projektet var der ikke dannet eller (og heller ikke skrevet) en fælles historie om projektet, og der var uenighed blandt netværkets deltagere om dele af processen. I denne case er det historiske narrativ derfor i højere grad skrevet ved brug af primært kildemateriale i form af kommunale dokumenter, som har været forelagt for byrådet, og i form af flere interviews. Dette har også afspejlet sig i, at tidsforbruget i udviklingen af det historiske narrativ om Aarhus Ø-projektet er langt højere end i Västra Hamnen-projektet.

3.5. Metodiske og begrebsmæssige udfordringer og begrænsninger

De begreber, som der arbejdes med i afhandlingen, begrænser forståelsen af de politiske beslutningsprocesser og af udøvelsen af politisk lederskab. Byregimebegrebet fokuserer på regimer som et institutionelt arrangement, der muliggør og begrænser udøvelsen af politisk lederskab. Dermed underspiller afhandlingen den rolle, som borgmestrenes personlige egenskaber har haft for deres udøvelse af politisk lederskab. Dette er ikke, fordi betydningen af de personlige egenskaber underkendes, men det er en konsekvens af valget af fokus i afhandlingen. Styrken i byregimebegrebet er, at det kan anvendes til at analysere, hvordan der er skabt et grundlag for kollektiv handling gennem en fælles politisk dagsorden og mobilisering af aktører omkring den. Svagheden i begrebet er dels, at borgmestres personlige rolle i de politiske beslutningsprocesser undervurderes og dels, at det er sværere at analysere de perioder, hvor der ikke har været enighed om den politiske dagsorden, eller hvor der ikke har været tætte relationer mellem aktørerne. Årsagen er, at byregimerne opdages gennem de spor, som de efterlader i beslutningsprocesserne. Byregimebegrebet er dermed ikke lige velegnet til at beskrive alle dele af den politiske beslutningsproces. På samme måde har definitionen af politisk lederskab en konsekvens for fokus i afhandlingen. Politisk lederskab defineres som handling. Det betyder, at også

politisk lederskab identificeres gennem dets effekt. Dermed står de begivenheder og perioder klart frem, hvor fx en borgmester skabte markante forandringer, mens det er sværere at få øje på, hvad der skete i de perioder, hvor en borgmester ikke har forsøgt at skabe forandringer – eller har forsøgt, men ikke er lykkedes. Dette er en grundlæggende metodisk udfordring, som delvist kan løses gennem grundighed i indsamling og analyse af kildemateriale, men som aldrig helt kan overkommes. Politisk lederskab er således pr. definition succesfuldt i denne afhandling, og afhandlingen beskriver historien, som vinderne ser den. Dette er også en konsekvens af den måde, hvorpå de to narrativer er konstrueret. De er skabt gennem interviews og dokumenter fra de aktører, som har deltaget i – og haft ansvaret for – beslutningsprocesserne.

Hvad angår udkommet af de to beslutningsprocesser, så er det en metodisk udfordring, at dette ikke er et objekt givet faktum. Dels fordi de to beslutningsprocesser er fortløbende, dels fordi de to byudviklingsprojekter over tid har ændret formål. Hvornår de to byområder er færdige er dermed et politisk spørgsmål, som der vil blive truffet beslutning om i fremtiden. Beslutningsprocesserne omfatter et skiftende kompleks af delbeslutningsprocesser og aktørernes præferencer forandrer sig undervejs i processen. Der er dermed ikke ét udkomme af beslutningsprocessen, men forskellige udkommer af forskellige delprocesser, og vurderingen af disse forandrer sig over tid. Om de to byudviklingsprojekter er succesfulde er dermed også et fortolkningsspørgsmål, som kan forandre sig med tiden. En af pointerne med denne afhandling har været at vise byudviklingsprojekters kompleksitet og foranderlighed i tid. Derfor må afhandlingen også give afkald på en kausal ambition og være mere beskrivende end forklarende.

Kapitel 4: Aarhus Ø-projektet

4.1. Indledning

Aarhus Ø-projektet er både navnet på et nyt byområde i Aarhus og det byomdannelsesprojekt, som har til hensigt at 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 (www.archdaily.com). Projektet beskrives i dag som et symbol på den politiske, økonomiske og fysiske udvikling, der i disse år foregår i Aarhus by og i den funktionelle byregion, som Aarhus er en del af. Aarhus Ø-projektet 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 (wwww.debynærehavnearealer.dk). I 2014 var der realiseret en række byggerier i området, herunder flere beboelsesejendomme, Navitas, center for forskning, uddannelse og iværksættere med fokus på energi, og Urban Mediaspace, bl.a. Aarhus nye hovedbibliotek og et fuldautomatisk parkeringsanlæg. Aarhus Ø ligger centralt placeret få minutters gang fra midtbyen i Aarhus og Aarhus å.

Dette kapitel beskriver, hvordan beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet forløb fra 1995 til 2014. Kapitlet falder i to dele. I første del beskrives beslutningsprocessen gennem fem faser. Hver fase beskriver et selvstændigt sæt af beslutninger i processen. Ved afslutningen af hver fase peges på, hvilken type af beslutningsproces (successiv eller parallel), der var tale om[73]. I anden del af kapitlet analyseres etablering og forandring af byregimer i Aarhus og sammenhængen med den politiske beslutningsproces i Aarhus Ø-projektet. Kapitlet indledes med et afsnit, der beskriver udvalgte forudsætninger for borgmesterens udøvelse af politisk lederskab.

4.2. Forudsætninger for udøvelsen af politisk lederskab i 1995

De forudsætninger for udøvelsen af politiske lederskab, der beskrives og analyseres i denne case, er for det første den formelle politiske og administrative struktur i kommunen og på havneområdet. For det andet er det den uformelle organisering af de politiske aktører i byen. For det tredje er det byens politiske og økonomiske situation.

[73] Beslutningsprocesserne analyseres i kapitel 6.

4.2.1. Den formelle politiske og administrative struktur: Magistratstyret og havneudvalget

Magistratstyret

Aarhus Kommune adskiller sig fra de fleste danske kommuner ved at have det, der kaldes for et magistratstyre. Det betyder, at kommunen formelt set ledes af magistraten, som er et særligt mødeforum, der består af borgmesteren og fem rådmænd (www.aarhus.dk). Borgmesteren og rådmændene har ansvar for hvert sit politiske ressortområde. De fem rådmænd udpeges af byrådet på baggrund af stemmetallet for de enkelte partier. Magistraten består således af rådmænd fra forskellige partier, herunder partier, som er i opposition til borgmesteren. Rådmændene er fultidslønnede politikere. Til hver rådmand er der knyttet en magistratsafdeling, som er en kommunal forvaltning. Rådmanden er politisk ansvarlig for sit eget ressortområde og samtidig øverste administrative leder for magistratsafdelingen. De enkelte rådmænd refererer hverken politisk eller administrativt til borgmesteren.

Fordelingen af rådmænd og deres ressortområder er beskrevet i kommunens styrelsesvedtægt og har ikke forandret sig siden 1998 (Århus Kommune, 1998). Borgmesteren og rådmændene har følgende ressortområder:

- Borgmesteren. Politisk ansvar for kommunens samlede økonomi og erhvervspolitikken. Administrativt ansvar for borgmesterens afdeling.
- Rådmanden for Teknik og Miljø. Politisk ansvar for byplanlægning, det tekniske område, samt trafik- og miljøområdet. Administrativt ansvar for magistratens 2. afdeling.
- Rådmanden for Børn og Unge.
- Rådmanden for Sundhed og Omsorg.
- Rådmanden for Kultur og Borgerservice.

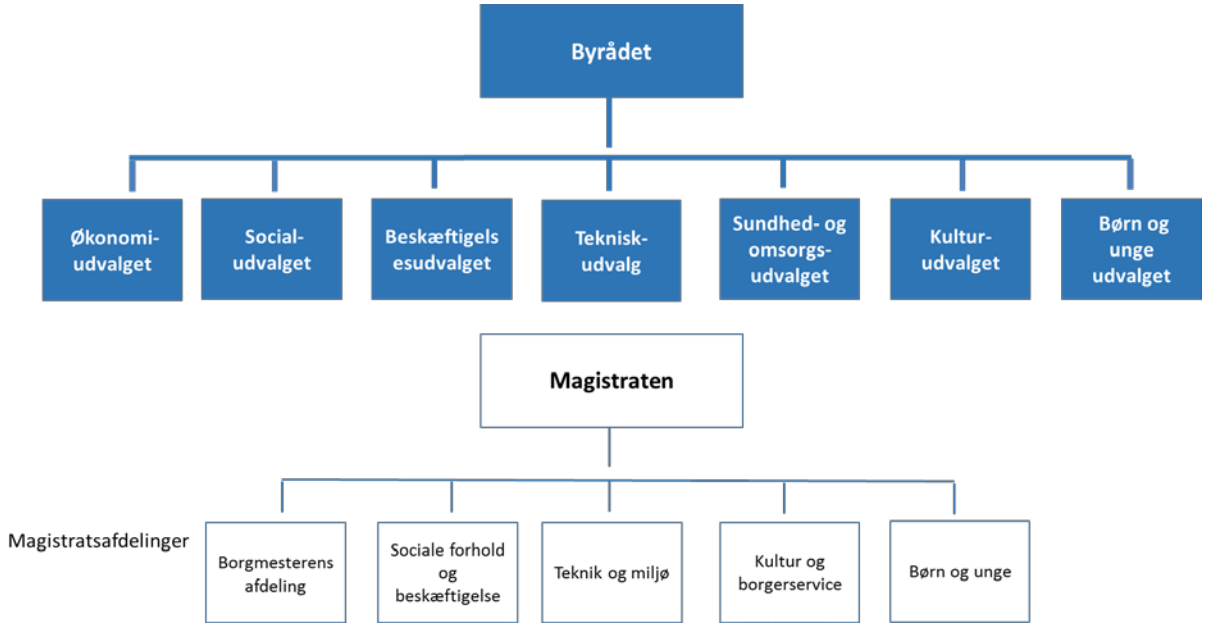
Magistraten er et mødeforum, hvor borgmesteren, de fem rådmænd og deres direktører deltager. Magistratens kompetence er at forberede sager til byrådet, udføre byrådets beslutninger og at kontrollere kommunens økonomi (Århus Kommune, 1998b). Aarhus Kommune beskriver forholdet mellem byrådet og magistraten sådan: ”Populært sagt er byrådet kommunens ’Folketing’, mens Magistraten er ’regeringen’. Byrådet er kommunens øverste besluttende og bevilgende myndighed, der træffer afgørelse i sager - de såkaldte indstillinger - fra Magistraten” (www.aarhus.dk). I 2013 blev

magistraten ændret (Aarhus Kommune, 2013d) således, at den fra 2013 også omfatter tre menige medlemmer af Aarhus byråd.

Aarhus Kommune adskiller sig således fra de øvrige danske kommuner, som ikke har magistratstyre, men udvalgsstyre. I Aarhus Kommune er det rådmanden, der forelægger sager for byrådet. Dermed er de politiske udvalg mindre væsentlige, end de er i de øvrige danske kommuner, hvor det er udvalgene, der forelægger sager for byrådet. De politiske udvalg i Aarhus Kommune er rådgivende organer i forhold til den enkelte rådmand og byrådet. Udvalgene har ingen selvstændig beslutningskompetence i politiske sager. Magistratstyret er en kompleks politisk og administrativ konstruktion, som opsplitter det politiske og administrative ansvar i seks særskilte enheder. I modsætning til andre danske kommuner har borgmesteren i Aarhus Kommune således ikke det endelige administrative og politiske ansvar for alle kommunale sagsområder. Samtidig koncentrerer magistratstyret magten over de kommunale sagsområder på ganske få personer, da det er rådmanden og ikke det politiske udvalg, som har kompetencen til at sende sager i byrådet. Borgmesterens formelle position er at være formand for både byrådet og Magistraten. Samtidig er borgmesteren øverste politiske chef for borgmesterens afdeling, der blandt andet varetager økonomiske anliggender og koordinerende opgaver på tværs af magistratsafdelingerne. Figur 4.1. viser den politiske og administrative organisering af Aarhus Kommune i 2014[74].

[74] Det har ikke været muligt at skaffe et organisationsdiagram, der beskriver kommunens organisering i 1995, men organiseringen dengang og i dag er næsten ens. I forhold til byudviklings- og erhvervsudviklingsonrådet, som er i fokus i denne afhandling, er forskellen, at magistratens 2. afdeling (afdelingen for Teknik og Miljø) dengang var opdelt i to selvstændige organisationer med hver sin rådmand. Dette er dog ikke afgørende for beslutningsforløbet i denne case.

Figur 4.1: Politisk og administrativt organisationsdiagram for Aarhus Kommune



Havneudvalget

Byrådet har igennem perioden (1995-2014) haft en begrænset formel kompetence i sager, der vedrører Aarhus Havn. Havnen var i perioden organiseret som en kommunal selvstyrehavn (interview med Kai Schmidt den 16. april 2013). Det betød, at kommunen ejede havnen, men at havnen skulle drives som en uafhængig virksomhed under havneloven. Havnen var i 1995 politisk styret af et havneudvalg (senere en havnebestyrelse). I 1995 var havneudvalget et selvstændigt politisk udvalg, som refererede direkte til byrådet, dvs. uden om økonomiudvalget og alle øvrige kommunale udvalg. Havneudvalget bestod af syv politikere, som var udpeget af byrådet, herunder borgmesteren, som var født formand, og rådmanden for Teknik og Miljø, som var næstformand (interview med Kai Schmidt den 16. april 2013). Havneudvalgets kompetence var at godkende alle ledelsesmæssige dispositioner, som havnemyndigheden ønskede at foretage. Den lovgivningsmæssige og organisatoriske konstruktion betød, at den politiske kompetence, som byrådet, økonomiudvalget og teknik- og miljøudvalget havde til at træffe økonomiske og planmæssige beslutninger i den øvrige del af kommunen, ikke gjaldt for havnen. I 1995 anså politikerne i byrådet det som noget særligt at være medlem af havneudvalget, og

havneudvalget blev af nogle partier kritiseret for at være lukket om sig selv (interview med Kai Schmidt den 16. april 2013).

4.2.2. Den uformelle organisering af de politiske aktører: Byregimet "beskæftigelsesbyen"

I 1995 fandtes der et byregime i Aarhus[75], som bestod af ledende politiske aktører i byen. Byregimet var organiseret i erhvervskontaktudvalget, som bestod af magistratens medlemmer (dvs. borgmesteren og de fem rådmænd), repræsentanter for Århus Handels- og Industriforening, LO i Aarhus, Dansk Arbejdsgiverforening i Aarhus, Det Kooperative Fællesråd og en repræsentant for alle uddannelsesinstitutioner i byen (Bruun, 2009). Disse politiske aktører mødtes jævnligt for at orientere hinanden, udvikle politikforslag og koordinere holdninger til erhvervspolitikken i byen. Erhvervskontaktudvalgets medlemmer og observatører var en forholdsvis bred kreds på omkring 20 personer, inklusiv embedsmænd. I 1990'erne var der imidlertid en inderkreds, som bestod af ganske få personer: Borgmesteren, formændene for LO og DA, formanden for Handels- og Industriforeningen og endelig stadsdirektøren. Denne kreds holdt formøder før møderne i erhvervskontaktudvalget (interview med Flemming Knudsen den 22. januar 2014). Erhvervskontaktudvalget blev etableret af den daværende borgmester, Thorkild Simonsen, i begyndelsen af 1980'erne. Formålet var at få aktørerne i byen til at stå sammen. Thorkild Simonsen beskriver det således: "... skal man nå noget i denne her by, så er vi nødt til at stå sammen. Det er det eneste, der betyder noget. Og det, vi begyndte med at stå sammen om, eller det, jeg begyndte med at få os til at stå sammen om, det var, at jeg fik oprettet, året efter jeg blev borgmester, et erhvervskontaktudvalg" (interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013).

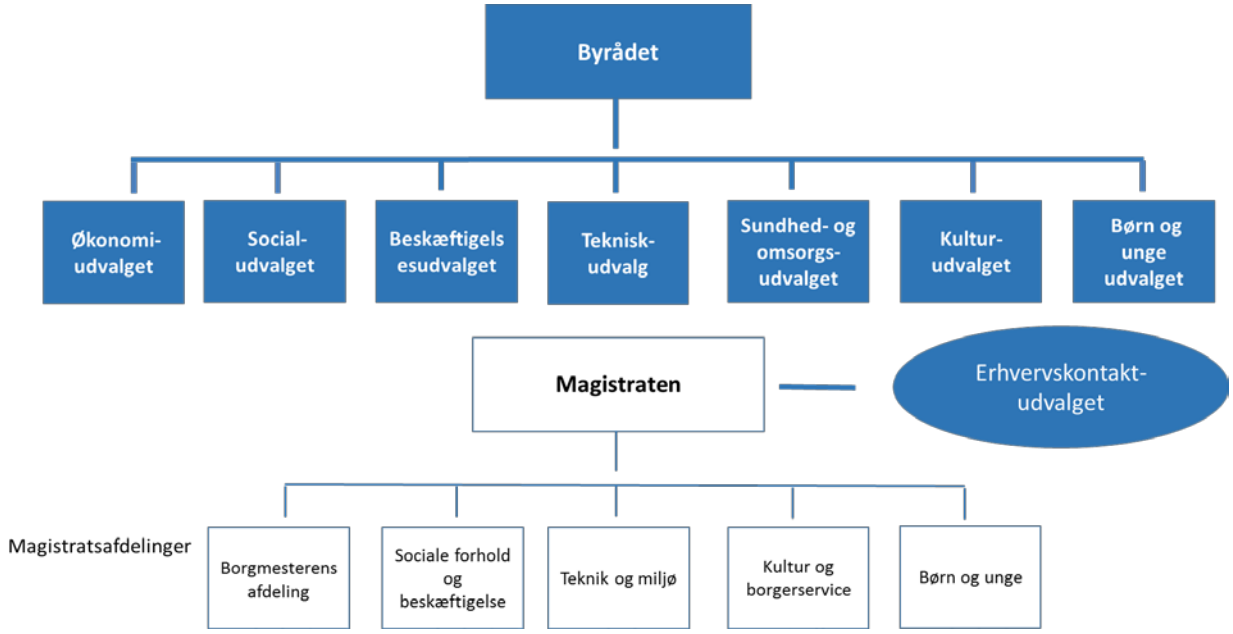
Den fælles politiske dagsorden for aktørerne var at skabe beskæftigelse i byen. Den tidligere stadsdirektør, Poul-Erik Jensen, beskriver den fælles politiske dagsorden og aktørernes relationer således: "Der blev en anden tone. Og navnligt gjorde der det ret kort tid efter '90, hvor både DA og LO skiftede formand. Og de to formænd, de var klart indstillede på, at vi skulle samarbejde så meget som muligt. Og de var navnligt indstillet på at arbejde sammen indbyrdes, LO og DA, hvad der var helt nyt. Og specielt mener jeg, at formanden for LO... Det, der interesserede ham, det var antallet af arbejdspladser. Alt, hvad der handlede om forøgelse af beskæftigelse af arbejdspladser, det støttede han. Det gjorde han så mere og mere med hånd i hånd med DA's formand... Og de holdt meget sammen, og de kom næsten

[75] Dette afsnit er baseret på interviews med tidligere Thorkild Simonsen, tidligere borgmester Flemming Knudsen og Michael O. Bruun, samt et working paper af Michael O. Bruun (Bruun, 2009), som er udarbejdet i kraft af hans nuværende ansættelse ved Aarhus Universitet. Betydningen af erhvervskontaktudvalget er yderligere bekræftet i en række interviews med bl.a. tidligere borgmester Nicolai Wammen og tidligere borgmester Louise Gade.

altid sammen til kommunen og var enige på forhånd, hvad der gjorde det meget, meget lettere for os. Og så havde vi et utroligt godt forhold til hinanden. Også privat faktisk. Altså, vi begyndte at komme sammen vi tre. Torben, Niels og jeg" (Poul-Erik Jensen, 25. juni 2013). Denne inderkreds mødtes ikke alene i erhvervskontaktudvalget, men i mange forskellige sammenhænge. Den daværende stadsdirektør, Poul-Erik Jensen, beskriver det sådan: "Og så havde vi... var der et utal af udvalg. Og de vigtigste af de udvalg, der sad vi altid i. Niels, Torben og jeg. Alle udvalg, der blev nedsat. Og hvis vi så kunne høre, der var noget, der skulle lægges på plads... så blev mødet kun holdt af tre personer. Og så fandt vi løsninger... Og det var Thorkild [borgmesteren, red.] løbende helt orienteret om, naturligvis" (Poul-Erik Jensen, 25. juni 2013). Denne kreds af personer udgjorde et byregime, der var organiseret som et policy community, dvs. et policy-netværk med en begrænset deltagerkreds, hvis medlemmer havde hyppig kontakt om alle spørgsmål, der relaterede sig til et bestemt politisk emne[76]. Byregimets medlemmer mødtes for at samarbejde om udvikling og implementering af politik i både formelle og uformelle fora. Netværket havde kommunen, fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne som dets kerneaktører. Relationerne mellem netværkets kerneaktører var tætte og stabile. Deltagerne kendte hinanden godt. De mødtes ofte, og deres samarbejde dækkede alle politisk emner, som var defineret som erhvervspolitik. Medlemmer af inderkredsen mødtes endda privat. Figur 4.2. nedenfor viser erhvervskontaktudvalgets organisatoriske placering i forhold til magistraten og byrådet.

[76] Begrebet policy community defineres sådan af Rhodes: "A policy community has the following characteristics: a limited number of participants with some groups consciously excluded; frequent and high quality interaction between all members of the community on all matters related to the policy issues; consistency in values, membership and policy outcomes which persist over time; consensus with the ideology, values and broad policy preferences shared by all participants; and exchange relationships based on all members of the policy community controlling some resources. Thus, the basic interaction is one involving bargaining between members with resources. There is a balance of power, not necessarily one in which all members equally benefit but one in which all members see themselves as in a positive-sum game. The structures of the participating groups are hierarchical so leaders can guarantee compliant members. The model is an ideal type; no policy area is likely to conform exactly to it" (Rhodes, 2009, ingen sidetal angivet).

Fig 4.2: Erhvervskontaktudvalgets organisatoriske placering



I 1990'erne havde erhvervskontaktudvalget en central rolle for udviklingen af den kommunale erhvervspolitik. Det skete gennem formuleringen af erhvervshandlingsplaner, som Aarhus Kommune udarbejdede i dialog med erhvervskontaktudvalget, og som siden blev tiltrådt af byrådet (interview med Michael Bruun den 21. januar 2014). Erhvervshandlingsplanerne blev anvendt til at sætte og implementere en tværgående politisk dagsorden i byen. Betydningen af erhvervshandlingsplanerne som politisk instrument ses af, at de med tiden voksede i omfang, omfattede flere deltagere og inkluderede flere politikområder[77] (Århus Kommune, 1993; 1997a; 2001a). Den tidligere erhvervschef i Aarhus Kommune beskriver erhvervshandlingsplanerne sådan: "... erhvervshandlingsplanen var en slags 'hellig bog', hvor kun det, der var opført her nød fremme i den politiske proces omkring Århus Byråd" (Bruun, 2009, side 156). "Og der var det efterhånden kendt blandt politikerne at de... hvis ikke de fik deres projekter med i den her erhvervshandlingsplan, så blev de ikke til noget... de sendte deres spydspidserne ned for at markere sig og få tingene i planerne" (interview med Michael O. Bruun den 21. januar 2014). Erhvervspolitikken hørte, som det eneste selvstændige politikområde, direkte under borgmesteren. De øvrige politikområder blev alle forvaltet af de respektive rådmænd. Erhvervshandlingsplanerne var derfor

[77] Politikområderne inkluderede erhvervsudvikling, byudvikling, infrastruktur, turisme, sport og kultur og senere hen uddannelsespolitik.

det instrument, som borgmesteren kunne anvende til at sætte en tværgående politisk dagsorden og skabe opbakning om konkrete initiativer blandt en bred kreds af interessenter i byen. At erhvervshandlingsplanerne var centrale politiske instrumenter kan også ses af, at stadsdirektøren var formand for styregruppen i alle udgaverne af planen, ligesom formændene for LO og DA deltog i alle styregrupper (Århus Kommune 1993; Århus Kommune 1997a; Århus Kommune, 2001).

4.2.3. Byens økonomiske situation: Stabilisering efter lavkonjunkturen i 1986-1993

Afhandlingens resultater kan ikke give et svar på, om der var en sammenhæng mellem byens økonomiske situation og den økonomiske udvikling, men byregimet "beskæftigelsesbyen" blev etableret samtidig med, at Aarhus Kommune blev ramt af lavkonjunkturen i perioden 1986-1993 ligesom resten af landet[78]. Fra slutningen af 1980'erne til starten af 1990'erne faldt antallet af arbejdspladser i Aarhus Kommune (Bruun, 2009). Set i forhold til udviklingen i antallet af arbejdspladser i hele landet, og i særdeleshed i Københavns Kommune, var faldet i det samlede antal arbejdspladser ikke stort, men det ramte skævt. Industrien blev ramt særligt hårdt af lavkonjunkturen, og antallet af arbejdspladser i industrien faldt med omkring otte procent fra 1987 til 1993 (Bruun, 2009). I 1995 var tilbagegangen i beskæftigelsen ved at blive stabiliseret (Bruun, 2009). Aarhus havde i 1995 et blandet erhvervsliv. De tre største private brancher var (i rækkefølge): Handelsbranchen, industrien og forretningsservice. Kommunen havde dog også en meget stor beskæftigelse i den offentlige sektor, herunder ved Aarhus Universitet og sygehuset.

4.2.4. Opsummering af forudsætningerne for udøvelsen af politisk lederskab i 1995

Forudsætningerne for borgmesterens udøvelse af politisk lederskab i Aarhus Kommune i 1995 var dermed en formel politisk og administrativ struktur, som betød, at borgmesteren ikke havde det direkte politiske ansvar for hovedparten af politikområderne i kommunen, men som dog også betød, at borgmesteren var centralt placeret i forhold til havneudvikling i kraft af borgmesterens rolle som formand for havneudvalget. Borgmesterens formelle ledelsesposition kan således siges at have været relativt svag. Imidlertid havde borgmesteren etableret erhvervskontaktudvalget som en organisatorisk ramme omkring et policynetværk i byen. Dette fungerede som byregimet "beskæftigelsesbyen". Byregimet gav borgmesteren en stærkere uformel, politisk position, som kunne anvendes til at sætte en

[78] Etableringen af byregimet analyseres nærmere i afhandlingens kapitel 6.

samlet dagsorden på tværs af kommunale politikområder og til at forankre denne hos en bred kreds af aktører. Borgmesteren var den gennemgående politiske aktør i en række forskellige politiske arenaer, herunder byrådet, magistraten og erhvervskontaktudvalget. Denne position satte ham i stand til at spille en dagsordenssættende og koordinerende rolle i det politiske liv i Aarhus på det erhvervspolitiske område, herunder i forhold til havnen.

4.3. Beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet, 1995-2014

De følgende afsnit beskriver beslutningsprocessen i fem faser. Faserne i beslutningsprocessen er opsummeret i tabel 4.1 nedenfor. Aarhus Ø-projektet hed ved sin begyndelse De Bynære Havnearealer. Projektet fik navnet Aarhus Ø i 2013.

Tabel 4.1: 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.

4.3.1. Fase 1 (1995-1997): Udvidelse af Aarhus Havn

Masterplanen for udvidelsen af Aarhus Havn

Beslutningsprocessen, der ledte til Aarhus Ø-projektet, startede i 1995, hvor borgmesteren og havnedirektøren ønskede at udvide Aarhus Havn. Formålet var at øge beskæftigelsen i Aarhus. Den konkrete anledning var, at Mærsk ønskede at etablere en oversøisk containerterminal på havnen (interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013). I 1995 fremlagde havneudvalget et udkast til en masterplan for havnens udvidelse. Målsætningen var at udvide Aarhus Havn til det dobbelte areal for at styrke havnens position i konkurrencen om oversøiske containerruter i forhold til havnene i Gøteborg og Hamborg. Planen om havneudvidelsen var helt i tråd med kommunens generelle erhvervspolitik, og projektet blev første gang beskrevet i erhvervshandlingsplanen fra 1993 (Århus Kommune, 1993). Borgmesterens holdning var, at havnen var særligt vigtig for erhvervsudviklingen i Aarhus: ”hvis man

tager byens historie... Så har det hele været afhængigt, om havnen var god. Altså, hver gang det er gået godt for byen, så er det fordi, det er gået godt for havnen eller omvendt" (interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013). I 1995 var der ingen politiske drøftelser om et byudviklingsprojekt på havnen i Aarhus (interview med Poul-Erik Jensen den 25. juni 2013; interview med Kai Schmidt den 16. april 2013). De politiske diskussioner handlede alene om havneudvidelsen, dens trafikale konsekvenser for byen og de miljømæssige konsekvenser for hhv. byen og Aarhus Bugt. Udvidelsen af havnen ville indebære en øget trafikmængde til og fra havnen. Hovedparten af ville foregå med lastbiler (Frandsen, 2011), som skulle passere igennem det centrale Aarhus. De trafikale konsekvenser var Aarhus Kommunes eget politiske spørgsmål, mens de miljømæssige konsekvenser var et amtsligt spørgsmål.

VVM-redegørelsen og debatten om byhavnsalternativet

Da udvidelsen af havnen kunne få miljømæssige konsekvenser, skulle masterplanen for havneudvidelsen gennem en miljømæssig vurdering (en såkaldt VVM-redegørelse[79]) og dernæst gennem en kommunal og en regional planproces, før arbejdet kunne påbegyndes. Kommunen og amtet tilrettelagde processen for VVM-redegørelsen i fællesskab. I dette forarbejde var byrådet og amtets miljøudvalg uenige om de alternative scenarier, der skulle belyses. Borgmesteren ønskede primært, at redegørelsen skulle belyse de miljømæssige konsekvenser af udvidelsen af havnen selv, mens amtet ønskede også at inkludere et scenarie, hvor der, i tillæg til udvidelsen af havnen, også blev bygget et nyt byområde på de eksisterende havnearealer. Konkret handlede diskussionen mellem byrådet og amtsrådet om, hvorvidt amtet skulle inkludere det såkaldte "byhavnsalternativ". Dette alternativ åbnede mulighed for, at en del af det eksisterende havneområde på sigt kunne konverteres til byområde (dvs. boliger og erhvervsbyggeri). Det område, der var i spil, var den såkaldte nordhavn. Byhavnsalternativet genpolitiserede en tidligere diskussion i Aarhus Kommune om grænsen mellem byen og havnen, som havde været ført siden 1980'erne (interview med Niels-Peter Mohr den 3. april 2013), men som aldrig havde fået form af et egentligt politisk forslag.

[79] "VVM står for Vurdering af Virkninger for Miljøet. Det er en procedure, som myndigheden skal følge for at kunne tillade anlægsprojekter, der må forventes at kunne påvirke miljøet væsentligt. Proceduren stiller krav om at udarbejde en redegørelse for anlægsprojektets forventede, væsentlige påvirkninger af miljøet… Udover at belyse miljøkonsekvenserne af et projekt, kan VVM også undersøge alternativer eller ændringer af bygherrens projekt. Samtidig er det et vigtigt formål, at VVM proceduren giver offentligheden og myndighederne mulighed for at komme med forslag eller indsigelser i forbindelse med projektet eller de vilkår, der kan realiseres under". (www.naturstyrelsen.dk)

Den politiske diskussion blev ført mellem borgmesteren og rådmanden for Teknik og Miljø i Aarhus og amtets miljøudvalg i løbet af 1996 og foråret 1997. Amtet ønskede på baggrund af den offentlige debat i Aarhus at inkludere byhavnsalternativet (Århus Amt, 1996), mens borgmesteren og rådmanden i Aarhus Kommune kæmpede imod dette alternativ (Århus Kommune, 1996). Borgmesterens vurdering var, at det ikke ville være økonomisk realistisk at gennemføre et byhavnsalternativ (interview med Thorkild Simonsen; Århus Kommune, 1996), men da amtet havde den planmæssige kompetence, besluttede borgmesteren og rådmanden at acceptere amtets beslutning, da det ellers ville have forsinket processen for udvidelsen af Aarhus Havn (Århus Kommune, 1997b). På den baggrund fremlagde kommunen og amtet i efteråret 1997 et fælles forslag til et kommuneplantillæg og et forslag til et regionplantillæg til politisk beslutning, som inkluderede byhavnsalternativet. Dette kompromis banede senere vejen for etableringen af Aarhus Ø-projektet.

Ad hoc-udvalget i tilknytning til masterplanen

Med denne beslutning var vejen banet for, at Aarhus Kommune kunne arbejde videre med udvidelsen af Aarhus Havn. Da de miljømæssige konsekvenser af en havneudvidelse var blevet belyst i VVM-redegørelsen, nedsatte byrådet i efteråret 1997 et ad hoc-udvalg, som skulle finde en politisk løsning på de trafikale udfordringer i forbindelse med havneudvidelsen (Århus Kommune, 1997d). Borgmesteren var formand for udvalget, og rådmanden for Teknik og Miljø-forvaltningen deltog i udvalgets arbejde. Udvalgets hovedanbefalinger til byrådet var (Århus Kommune, 1997c):

- ”at der senest samtidig med den fuldstændige flytning af containerterminalen fra pier 4 til Østhavnen (formentligt omkring år 2012), er en færdigbygget, lukket tunnel på Marselis Boulevard... (Århus Kommune, 1997c, side 6)”
- ”at finansiering af den foreslåede investering [Marselistunnelen, red.] bygger på at EU, Staten, Århus Amt, Århus Havn og Århus kommune bidrager” (Århus Kommune, 1997c, side 6).
- ”at der som led i planlægningen af De Indre Havnearealer, herunder trafikafviklingen gennemføres en byplan-idekonkurrence med henblik på at opnå det bedst mulige beslutningsgrundlag. Formålet med konkurrencen er, at resultaterne heraf kan indgå i en videre debat i både offentligheden og byrådet samt indgå i den endelige udarbejdelse af forslag til kommuneplantillæg for De Indre Havnearealer... (Århus Kommune, 1997c, side 8)”.

Den vigtigste anbefaling var etableringen af en tunnel under Marselis Boulevard. Denne beslutning lukkede en politisk debat med beboerne ved Marselis Boulevard om de miljømæssige konsekvenser af

havneudvidelsen og muliggjorde dermed, at arbejdet med havneudvidelsen kunne fortsætte (interview med Hans Nicolaisen den 17. april 2013). I tillæg hertil anbefalede udvalget imidlertid også, at der skulle gennemføres en byplanidékonkurrence om det areal, som udgjorde grænsen mellem byen og havnen, de såkaldt indre havnearealer (senere kendt som De Bynære Havnearealer og derefter som Aarhus Ø). Forslaget om byplanidékonkurrencen lå uden for udvalgets kommissorium (Århus Kommune, 1997c). Det blev til som et kompromis mellem borgmesteren og rådmanden for Teknik og Miljø, som pressede på for at få vedtaget konkurrencen. Ved udgangen af 1997 vedtog byrådet et kommuneplantillæg, som muliggjorde havneudvidelsen, og som stadfæstede udvalgets anbefalinger (Århus Kommune, 1997d). Dette var anden gang på to år, at borgmesteren gik på kompromis for at komme videre med havneudvidelsen.

Beslutningen om konkurrencen var, ligesom byhavnsalternativet, med til at bane vejen for den senere etablering af Aarhus Ø-projektet.

Opsummering af politiske beslutninger

I perioden 1995-1997 blev der således truffet to afgørende beslutninger, der senere førte til etableringen af Aarhus Ø-projektet. Den første var byrådets accept af, at amtet inkluderede det såkaldte byhavnsalternativ i VVM-redegørelsen. Den anden var byrådets accept af, at kommunen skulle gennemføre en byplanidékonkurrence for det område, der på dette tidspunkt kaldtes for "De Indre Havnearealer". Borgmesteren indgik begge kompromisser med henblik på at realisere havneudvidelsen. I denne fase handlede beslutningsprocessen ikke om Aarhus Ø-projektet. Processen karakteriseres derfor ikke som hverken successiv eller parallel. Væsentlige beslutninger i fasen fremgår af tabel 4.2.

Tabel 4.2: Væsentlige beslutninger i fase 1

Beslutning	År
Havneudvalget fremlægger forslag til en masterplan for udvidelse af havnen.	1995
Kommunen accepterer, at det såkaldte byhavnsalternativ behandles i VVM-redegørelsen.	1997
Byrådet vedtager ad hoc-udvalgets anbefaling om en byplanidékonkurrence.	1997
Byrådet vedtager et tillæg til kommuneplan og en handlingsplan for havneudvidelsen. Amtet vedtager et tillæg til regionplan.	1997

4.3.2. Fase 2 (1998-2001): Konflikt om grænsen mellem by og havn

Byplanidékonkurrencen

I 1999 gennemførte Aarhus Kommune byplanidékonkurrencen. Konkurrenceområdet blev kaldt for De Bynære Havnearealer. Målsætningen var at generere ideer til planlægningen af området (Århus Kommune, 1999a). Kommunen beskrev formålet med konkurrencen således:

"Århus Kommune ønsker gennem idékonkurrencen at få forslag til en planlægning, der:

- muliggør en visuelt og funktionelt tættere forbindelse mellem byen og De Bynære Havnearealer og bugten
- stipulerer en anvendelse, der er forenelig med en fortsat erhvervsmæssig aktivitet på de tilgrænsende havnearealer, herunder med hensyn til trafikbetjening og -afvikling.

Som udgangspunkt for konkurrencen er det et krav, at Århus Havn kan vedblive med at udvikle sig som en attraktiv erhvervshavn" (Århus Kommune, 1999a, side 29).

Ved udskrivelsen af byplanidékonkurrencen havde kommunen endnu ikke lagt sig fast på, hvor grænsen mellem byen og havnen skulle ligge. I udgangspunktet var De Bynære Havnearealer defineret som et langt, men smalt, område langs med Aarhus Bugt, som grænsede op til havnen. Arealet kunne imidlertid også udvides ind på havnens arealer. Dette var netop tanken bag byhavnsalternativet, som amtet havde forudsat skulle fremgå af kommuneplanen. Konkurrencematerialet åbnede mulighed for, at arkitektvirksomhederne selv kunne fortolke områdets udstrækning (Århus Kommune, 1999a).

Konkurrencen blev afgjort af en dommerkomité, der bestod af politikere fra alle partier i byrådet, og som havde borgmesteren som formand (Århus Kommune, 2000a). Komiteen blev rådgivet af kommunens topembedsmænd, herunder stadsdirektøren og den tekniske direktør. Dommerkomiteen valgte et forslag fra arkitekterne Knud Fladeland Nielsen og Peer Teglgaard Jeppesen som vinder. Forslaget indebar, at hele den nordlige del af den eksisterende havn skulle anvendes til byformål (Århus Kommune, 2000a). I praksis gik forslaget langt videre end blot at muliggøre "en visuelt og funktionelt tættere forbindelse mellem byen og De Bynære Havnearealer og bugten", som der var lagt op til i konkurrenceprogrammet. Arkitekternes forslag var at etablere en helt ny bydel i Aarhus[80]. Dermed afveg

[80] Den nye bydel ville arealmæssigt og beboermæssigt være på størrelse med Trøjborg, som er en centralt beliggende bydel i Aarhus med over 10.000 beboere.

resultatet af konkurrencen væsentligt fra de forudsætninger, der oprindeligt lå bag udskrivelsen af konkurrencen. Vinderforslaget svarede i praksis til det byhavnsalternativ, som borgmesteren få år forinden havde kæmpet med amtet om at udelukke fra VVM-redegørelsen. I 1999 var Socialdemokratiet, Venstre og Radikale Venstre enige om, at vinderforslaget var godt (interview med Hans Schiøtt den 3. april 2013; interview med Peter Thyssen den 4. april 2013). Dermed var det klart, at kommunen skulle anvende forslaget i den videre planlægning, men det var ikke klart hvordan. Konkurrencen havde netop været en idékonkurrence. Dermed var de indkomne forslag alene bedømt på deres arkitektoniske kvaliteter og ikke på realiserbarheden (Århus Kommune, 2000a). Vinderforslaget indebar en række uafklarede spørgsmål. Hvor hurtigt skulle byomdannelsen af de eksisterende havnearealer realiseres? På hvilke præmisser skulle dette foregå? Og hvor skulle den fremtidige fysiske grænse gå mellem byen og havnen? Der var økonomiske, trafikale, miljømæssige, æstetiske og erhvervspolitiske interesser på spil i disse spørgsmål, og parterne havde forskelige interesser.

De politiske aktørers forslag, "Nye muligheder"

Efter vinderen af byplanidékonkurrencen var blevet fundet i 1999, skulle byrådet beslutte, hvordan det ville anvende vinderforslaget i praksis. På dette tidspunkt var realiseringen af vinderforslaget ikke et højt prioriteret politisk projekt for byrådet, men konsekvenserne af projektet var helt afgørende for aktørerne på havnen. Beslutningsprocessen blev ført som en del af en større beslutningsproces om vedtagelsen af Kommuneplan 2001[81]. Som et led i denne proces førte kommunens forvaltning drøftelser med en række af de politiske aktører i byen om de spørgsmål, der relaterede sig til Aarhus Havn. De politiske aktører var organisationer på havnen, Handels- og Industriforeningen, Cityforeningen og LO (Århus Kommune, 2000b). Flere af disse aktører var deltagere i byregimet, som var organiseret i erhvervskontaktudvalget. På trods af, at der allerede blev ført drøftelser om sagen, at disse aktører kendte forvaltningen og politikerne godt, og at aktørerne normalt ville finde et kompromis i en politisk sag, valgte de politiske aktører netop i denne sag den helt usædvanlige metode at offentliggøre deres eget forhandlingsudspil i pressen om Aarhus Havns fremtid, kaldet "Nye Muligheder", i maj 2000 (LO et al., 2000). Udspillet kom fra LO, DA, Handels- og Industriforeningen samt foreningen af arbejdsgivere, foreningen af arealejere og foreningen af shippingvirksomheder på havnen (LO et al., 2000). Udspillet indeholdt de politiske aktøres forslag til en løsning på det svære spørgsmål om grænsedragningen mellem byen og havnen. Gruppen foreslog et kompromis mellem hensynet til at bygge by på havnen og hensynet til udvidelsen af havnen.

[81] En kommuneplan er en overordnet plan for den fysiske udvikling af kommunen. Det er et lovkrav, at alle kommuner i Danmark skal udarbejde en kommuneplan hvert fjerde år.

Konkret foreslog gruppen, at hele nordhavnen skulle omdannes til by. Til gengæld skulle der som kompensation etableres tilsvarende arealer i østhavnen, dvs. længere ude i Aarhus Bugt. Forslaget indeholdt også gruppens forudsætninger for dette kompromis. Disse var kort sagt, at havnens virksomheder ikke skulle bære økonomiske byrder eller lide andre gener ved den kombinerede by- og havneudvikling (LO et al., 2000, side 8). Forudsætningerne var:

- ”En byanvendelse af Nordhavnsområdet skal kunne finansiere de nødvendige erstatningsfaciliteter i Østhavnen.
- For at sikre den planlagte kapacitet skal den nye kommuneplan omfatte den ekstra havneudvidelse (alternativ 5, Byhavn). Alternativ 5 er allerede medtaget i regionplanen.
- Byanvendelsen af Nordhavnen skal også kunne finansiere eventuelle havne-bidrag til infrastruktur uden for havnens grænser.
- Byanvendelsen af områderne, der grænser op til havnen, skal respektere havnevirksomhedernes muligheder for udvikling”.

Kommuneplan 2001

De politiske aktørers udspil pressede byrådet til at tage stilling til nogle af de spørgsmål, som byplanidékonkurrencen havde rejst. På dette tidspunkt var De Bynære Havnearealer ikke et højt prioriteret politisk projekt for byrådet. Et halvt år efter, at ”Nye Muligheder” blev offentliggjort, lagde forvaltningen op til et henholdende svar fra byrådet til de politiske aktører: ”Omdannelse af De Bynære Havnearealer og ikke mindst det 40-50 ha store Nordhavnsområde til byformål skal ses i sammenhæng med andre byomdannelsesområder i Midtbyen, herunder m.h.t. rækkefølgen, trafikudviklingen og økonomien etc. En nøjere belysning af byudviklingsmulighederne er væsentlig i forhold til en realistisk værdiansættelse af omdannelsesområderne” (Århus Kommune, 2000c, side 4). I sit svar tog forvaltningen ikke stilling til de politiske aktørers forslag, men udskød i stedet en stillingtagen til efter en ”nøjere belysning af byudviklingsmulighederne”.

I slutningen af 2001 vedtog byrådet Kommuneplan 2001 (Århus Kommune, 2002). I Kommuneplan 2001 klargjorde byrådet sin holdning til, hvordan De Bynære Havnearealer skulle udvikles. Der var nu gået 1½ år, siden de politiske aktører i policy-netværket havde offentliggjort deres forslag til en løsning af konflikten mellem byen og havnen. Byrådet besluttede (Århus Kommune, 2002, side 22-26):

- At afgrænsningen af de bynære havnearealer omfattede nordhavnen.

- At den fortsatte udvikling af området skulle ske med inspiration fra byplanidékonkurrencens vinderprojekt.
- At pege på muligheden for en hurtigere etablering af nye havnearealer i det østlige havneområde (som kompensation for arealer i nordhavnen) end tidligere antaget.

Disse beslutninger skitserede en løsning på grænsedragningen mellem by og havn, som holdt sig inden for rammerne af de politiske aktørers udspil. Byrådet lovede dog ikke en økonomisk kompensation for de arealer, som havnen ville miste ved byudvikling på havnen, sådan som de politiske aktører havde lagt op til. Byrådets formuleringer holdt sig på det principielle plan og var tvetydige med hensyn til hastigheden i havneomdannelsen og gennemførelsen af De Bynære Havnearealer. På den ene side udtrykte byrådet i kommuneplanen: "En fremtidig omdannelse af Nordhavnen til byformål aktualiserer behovet for ibrugtagning af nye arealer i Østhavnen. Det kan således fremskynde den udvikling, der er skitseret i Regionplantillæggets retningslinjer for De Bynære Havnearealer, det såkaldte byhavnsalternativ" (Århus Kommune, 2002, side 23). På den anden side udtrykte byrådet: "Der vil være tale om et betragteligt beløb til trafikale investeringer, som ikke aktuelt er til rådighed inden for de nærmeste år. Alene af den grund anses det for urealistisk at operere med en fuldstændig udflytning af havneaktiviteter og efterfølgende omdannelse af hele Nordhavnen til byformål på det korte sigt. Endvidere vurderes det for fornuftigt i en periode at koncentrere indsatsen om at gennemføre en omdannelse af de centrale dele af De Bynære Havnearealer frem for at sprede indsatsen flere steder" (Århus Kommune, 2002, side 24). Kommuneplanen opererede derfor med en etapedeling, hvori udbygningen af De Bynære Havnearealer startede med de arealer, der lå tættest på bymidten. Begge beslutninger (sammenkædningen af trafikinvesteringer og flytningen af havnen samt etapedeling af De Bynære Havnearealer) blev omgjort i 2006.

Handlingsplan for udviklingen af De Bynære Havnearealer

I tilknytning til kommuneplanen vedtog byrådet også en handlingsplan for udviklingen af De Bynære Havnearealer (Århus Kommune, 2001c). Handlingsplanen var et administrativt og politisk styringsredskab, som dels indeholdt en række forudsætninger for omdannelsen af De Bynære Havnearealer til byformål, som etapeopdelte udviklingen i en række tidslige etaper, dels indeholdt en række udviklingsopgaver. Ligesom kommuneplanen var handlingsplanen præget af to modstridende interesser; På den ene side en interesse i at komme i gang med en omdannelse af området og på den anden side en interesse i, at projektet skulle være økonomisk bæredygtigt for både kommunen, havnen

og dennes virksomheder. Derfor blev arbejdet med at omdanne De Bynære Havnearealer etapeopdelt sådan, at de mindst omkostningsfyldte områder blev udviklet først, hvorimod den nordlige del af havnen ville blive udviklet senere (Århus Kommune, 2001c). Handlingsplanen beskrev De Bynære Havnearealer som et selvstændigt projekt uden reference til en strategi for byens samlede udvikling (Århus Kommune, 2001c).

Opsummering af politiske beslutninger og af beslutningsprocessen

Med disse beslutninger var byplanidékonkurrencen gennemført, og de politiske spørgsmål, som den havde givet anledning til, var blevet besvaret på et principielt plan. Byrådet havde nu vedtaget en hensigt om at forestå en kombineret by- og havneudvikling. Principperne for denne kombinerede udvikling holdt sig inden for rammerne af det forslag, som de politiske aktører i byens policy-netværk havde beskrevet i deres forslag "Nye Muligheder". Byrådet havde endvidere vedtaget en handlingsplan for arbejdet med Aarhus Ø-projektet. Væsentlige beslutninger i fasen fremgår af tabel 4.3.

Tabel 4.3: Væsentlige beslutninger i fase 2

Begivenhed	År
Byplanidékonkurrencen gennemføres.	Efterår 1999
Politiske aktører i byen offentliggør forhandlingsudspillet "Nye Muligheder".	Forår 2000
Byrådet vedtager Kommuneplan 2001	Efterår 2001

Beslutningsprocessen kan i denne fase karakteriseres som successiv. Processen foregik langsomt. Fokus var på at minimere kommunale økonomiske risici og beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet blev ikke tænkt sammen med andre sideløbende politiske beslutningsprocesser.

4.3.3. Fase 3 (2002-2005): De Bynære Havnearealer forberedes

I 2001 havde byrådet besluttet, at både byen og havnen skulle udvikles samtidig, men beslutningerne var på det tidspunkt hensigtserklæringer. De politiske spørgsmål, der skulle finde deres løsning i denne fase, var derfor, hvordan De Bynære Havnearealer i praksis skulle realiseres. Dette var et spørgsmål om fastsættelsen af kvalitet, tid og økonomi i byudviklingsprojektet – og hvilke konsekvenser dette ville få for resten af byen. I perioden 2002-2005 forløb arbejdet med at forberede realiseringen af De Bynære Havnearealer i to spor: Et planlægningsspor, som handlede om at fastlægge projektets

kvalitetsdimension, og et økonomisk spor, som handlede om at fastlægge projektets tidslige dimension og økonomi. Arbejdet i planlægningssporet blev udført af magistratens 2. afdeling (dvs. afdelingen for Miljø og Teknik). Dette arbejde omfattede, at byrådet vedtog to overordnede planer: Helhedsplanen (Århus Kommune & Århus Havn, 2003) og kvalitetshåndbogen for De Bynære Havnearealer (Århus Kommune, 2005e). Disse to planredskaber fastsatte mål for den fysiske sammenhæng i området samt de kommende byggeriers anvendelser, beliggenheder og størrelsesforhold. Indholdet i helhedsplanen og kvalitetshåndbogen lå i direkte forlængelse af intentionerne i vinderforslaget fra byplanidékonkurrencen. Den primære politiske diskussion i forbindelse med planarbejdet var diskussionen om, hvilke indkomstgrupper der skulle bygges for, og kvaliteten af området (interview med Louise Gade den 21. januar 2014; interview med Bünyamin Simsek den 20. juni 2013).

Arbejdet i det økonomiske spor blev udført af Borgmesterens Afdeling i samarbejde med havnemyndigheden. Den økonomiske og tidslige ramme for projektet blev endeligt fastlagt i 2005, hvor byrådet godkendte aftalen om købet af havnearealerne (Århus Kommune, 2005a). Denne politiske beslutning banede vejen for, at kommunen i praksis kunne påbegynde realiseringen af De Bynære Havnearealer. Byrådets beslutning indeholdt tre delbeslutninger. For det første, at det skulle være kommunen, der påtog sig opgaven som udviklingsselskab for De Bynære Havnearealer[82]. For det andet, at prisen på havnearealerne skulle fastsattes efter et erstatningsprincip. For det tredje, at projektet skulle hvile i sig selv økonomisk set, hvilket betød, at kommunens direkte indtægter og udgifter i forbindelse med projektet skulle balancere ved projektets afslutning (Århus Kommune, 2005a). Den tidligere økonomichef i Århus Kommune, som havde ansvaret for at forhandle aftalen med havnen, beskriver aftalen sådan: ”Den aftale, den har ikke været sådan én, der har været meget offentlig opmærksomhed på, men det var simpelthen nøglen for at komme videre i projektet og få skabt klarhed over, hvad de økonomiske vilkår er for byen for at udvikle de bynære havnearealer, og hvad vilkårene er for havnen også, for at forlade det her. Det var jo et enormt område med meget store aktiver for havnen. Det var en meget vigtig beslutning” (interview med Hans Nicolaisen den 17. april 2013). På baggrund af denne beslutning etablerede kommunen ”Udviklingssekretariatet for De Bynære Havnearealer” som et selvstændigt sekretariat med det formål at forberede og sælge byggegrunde. Sekretariatschefen blev placeret i Teknik- og Miljøforvaltningen, men fik en delt ledelsesreference til såvel direktøren for Teknik og Miljø som økonomichefen, som var placeret i borgmesterens afdeling. Et år efter blev den kommunale forvaltning omorganiseret. Som et led i denne omorganisering blev stadsarkitektens embede ændret fra at være en chefstilling med ansvaret for kommuneplanlægning,

[82] Andre muligheder kunne have været, at havnen havde påtaget sig opgaven, eller at en partnerskabskonstruktion var blevet etableret med én eller flere private og/eller offentlige parter.

lokalplanlægning, byfornyelsesprojekter og projektering af kommunale projekter (interview med Ole Østergaard den 21. juni 2013) til at være en rådgivende konsulentfunktion, som vejledte kommunen i arkitektoniske spørgsmål.

Opsummering af politiske beslutninger og af beslutningsprocessen

Med disse politiske beslutninger havde byrådet i 2005 vedtaget at realisere De Bynære Havnearealer som et af landets største byudviklingsprojekter. Det skete 10 år efter, at beslutningsprocessen var begyndt, og seks år efter afslutningen af byplanidékonkurrencen. Den organisering, som kommunen valgte, gjorde kommunen selv til den aktive part i byudviklingsprojektet. Kommunen fik til opgave at købe, udvikle og sælge arealerne. Væsentlige beslutninger fremgår af tabel 4.4.

Tabel 4.4: Væsentlige beslutninger i fase 3

Begivenhed	År
Byrådet vedtager en helhedsplan for De Bynære Havnearealer.	2003
Byrådet vedtager en kvalitetshåndbog for De Bynære Havnearealer og beslutter i tilknytning hertil, at 25 procent af alle boliger på De Bynære Havnearealer skal være almennyttige boliger.	2005
Byrådet vedtager købsaftalen for De Bynære Havnearealer samt opretter Udviklingssekretariatet for De Bynære Havnearealer.	2005

Beslutningsprocessen kan også i denne fase karakteriseres som successiv. Den foregik fortsat langsomt. Der var fortsat et fokus på at minimere kommunens økonomiske risici og Aarhus Ø-projektet blev fortsat set som et enkeltstående projekt uden sammenhæng med andre kommunale projekter i Aarhus.

4.3.4. Fase 4 (2006-2009): En ny vækststrategi for Aarhus

I 2006 forberedte kommunens nye arealudviklingsenhed udbuddet af de første byggegrunde i Aarhus Ø-projektet (interview med Bente Lykke Sørensen den 17. april 2013). Samtidig indtraf to beslutninger og begivenheder, som kom til at påvirke arbejdet med realiseringen af De Bynære Havnearealer. I 2007 vedtog byrådet en ny vækststrategi for Aarhus. I 2008 ramte finanskrisen Aarhus med den effekt, at betingelserne for gennemførelsen af Aarhus Ø-projektet med ét slag blev forandret.

Vækststrategien

I 2007 vedtog Aarhus Kommune forslag til en ny planstrategi (Århus Kommune, 2008). Planstrategien var en nydannelse i aarhusiansk politik på to måder. For det første blev der sat konkrete målsætninger for væksten i Aarhus. For det andet kædede den for første gang byens fysiske udvikling sammen med konkrete vækstmål[83]. Planstrategien indeholdt følgende, konkrete målsætninger for byens vækst: "Byrådet har valgt et ambitiøst mål om, at Århus skal vokse med i størrelsesordenen 50.000 arbejdspladser, 10-15.000 studiepladser og 50.000 boliger svarende til ca. 75.000 flere indbyggere – allerede i perioden frem til 2030. Byrådet ønsker gennem planlægningen at skabe rammerne for, at byen kan vokse og udfylde sin rolle som Vestdanmark hovedby" (Århus Kommune 2008, side 4). Disse målsætninger blev senere omtalt som "vækststrategien". Målsætningerne blev udarbejdet af en lille kreds af embedsmænd omkring borgmesteren og rådmanden for Teknik og Miljø (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Byrådet vedtog vækststrategien enstemmigt. Kommunens ansvarlige for den overordnede fysiske planlægning, Niels-Peter Mohr, beskriver vedtagelsen af strategien sådan: "Jeg har aldrig oplevet noget, der er gået så klart igennem hele vejen rundt, som det. Det er unikt" (interview med Niels Peter Mohr den 3. april 2013)[84].

Vækstmålene blev legitimeret gennem den internationale bykonkurrence. Byrådet skrev: "Væksten i det moderne videns- og oplevelsessamfund sker i store byer og byregioner. I Danmark er Århus og København centre og hoveddrivkræfter for udviklingen... I den regionale geografi tegner det østjyske område omkring Århus sig som en stærk samlet vækstregion. Byrådet ser det som afgørende for en fortsat positiv udvikling i regionen og landsdelen, at Århus sætter fuldt fokus og kraft på at udvikle sin nationale og internationale konkurrencedygtighed" (Århus Kommune 2009a, side 6). Vækststrategien blev efterfølgende udbredt som strategisk platform i hele den kommunale organisation. Den tidligere arealudviklingschef, Bente Lykke Sørensen, beskriver det således: "... når jeg nu har været rundt og besøge forskellige i Aarhus Kommune på alle mulige forskellige niveauer, så kommer de altid tilbage og siger sådan imponeret: 'Det er simpelthen så spændende,' siger de. 'I starter alle sammen med at sige: Aarhus skal have så og så mange indbyggere, så og så mange arbejdspladser og alt muligt andet.' Det er simpelthen fra, helt oppe fra borgmesteren og helt ned, så siger folk det her. Og det er jo en fantastisk ting ved en organisation, at man har en vision, som faktisk er temmelig retningsvisende, også på dagligt plan, ik'?" (interview med Bente Lykke Sørensen den 17. april 2013).

[83] Tidligere kommuneplaner og planstrategier afspejlede også et ønske om økonomisk vækst, men aldrig med tilknyttede, konkrete målsætninger (Århus Kommune, 1993; Århus Kommune, 1997a; Århus Kommune 2001a; Århus Kommune, 2001b).
[84] Vækstmålene blev efterfølgende stadfæstet i Kommuneplan 2009.

Finanskrisen og vækstpakkerne

Kort efter, at vækststrategien var blevet formuleret, ramte finanskrisen Danmark og Aarhus. På dette tidspunkt var det ikke åbenbart, hvilken politisk kurs Aarhus Kommune skulle følge generelt eller i relation til De Bynære Havnearealer (interview med Bente Lykke Sørensen den 17. april 2013). Siden slutningen af 1990'erne havde det været en politisk prioritet for samtlige borgmestre at balancere - og i nogle perioder at genoprette - den kommunale økonomi. I 2009 blev den vækststrategiske tænkning direkte omsat i politiske beslutninger med vidtrækkende økonomiske konsekvenser for kommunen. Dette var et kursskift i den overordnede politik i byen fra en mere henholdende økonomisk politik til et fokus på investeringer i en styrkelse af byens regionale, nationale og internationale rolle. Stadsdirektøren beskriver den måde, hvorpå borgmesteren og borgmesterens afdeling opfattede situationen i 2008 og 2009, således: "Det er dér i '05-06, der for alvor begynder at blive synligt, at det er Aarhus og København, der virkelig for alvor trækker. Eller i virkeligheden at Aarhus følger med København i vækstrater. Så vi beslutter faktisk i byen, at vi vil holde aktivitetsniveauet højt for dermed stadigvæk at gøre det attraktivt at være i Aarhus frem for at sige: 'Det kan vi ikke håndtere, det må vi udsætte eller lægge ned'. Så vi træffer en finanspolitisk beslutning i byrådet om at sætte hele vores kassebeholdning på spil for at høje et højt anlægsniveau. Sådan så de, både virksomheder og investorer, der skulle være i byen, oplevede, at der skete noget i byen. Vi fremrykker faktisk anlægsarbejder for ca. en milliard i de budgetlægninger, vi laver i '08 og '09. Og så siger vi: 'Jamen vi fortsætter. I Aarhus er der ingen krise. Vi kommer styrket igennem finanskrisen', og forsøger at tale krisen væk. Og demonstrerer det ved et fortsat højt anlægsniveau" (interview med Niels Højberg den 21. juni 2013).

Vækststrategien blev fulgt op af to konkrete politiske beslutninger, der begge var svar på finanskrisen. Den ene beslutning var at fastholde den progression, der var i realiseringen af De Bynære Havnearealer. Den anden beslutning var at gennemføre to vækstpakker, som skulle mildne konsekvenserne af finanskrisen i Aarhus. Beslutningen om vækstpakkerne blev formelt set truffet først af erhvervskontaktudvalget og dernæst af byrådet, men ideen kom fra borgmesteren og hans nærmeste embedsmænd (interview med Niels Højberg den 21. juni 2013). Vækstpakke I og II blev besluttet af byrådet efter anbefaling fra erhvervskontaktudvalgets formandsskab i 2009. Vækstpakke I gav mulighed for at igangsætte kommunale anlægsprojekter for 1 mia. kr. mere end budgetteret i 2009 og 2010. Vækstpakke II fremrykkede yderligere anlægsprojekter for 750 mio. kr. til årene 2009 og 2010 (Århus Kommune, 2009b). De vækstmål, der i 2007 havde været formuleret som hensigtserklæringer, blev altså i 2009 anvendt til at legitimere en klassisk keynesiansk konjunkturpolitik. Vækstpakkerne blev vedtaget på et tidspunkt, hvor kommunens økonomi var anstrengt, som følge af at kommunen havde overtaget amtslige institutioner med underskud i forbindelse med kommunalreformen i 2007. De to vækstpakker

tømte den kommunale likviditet (interview med Niels Højberg den 21. juni 2013). Disse beslutninger fulgte ikke den logik, der havde været i perioden 1995 – 2005, hvor fokus for de politiske beslutninger lå på minimering af kommunaløkonomiske risici.

Finanskrisen og De Bynære Havnearealer

Parallelt med vedtagelsen af vækstpakkerne blev arbejdet med at realisere De Bynære Havnearealer repolitiseret af den finansielle krise. Kommunen havde udbudt de første byggegrunde i 2007. I sommeren 2008 skulle de første betalinger for byggegrundende falde, men flere af developerne var blevet ramt af finanskrisen og kunne ikke betale for deres grundkøb. Dermed skulle byrådet beslutte, om kommunen skulle støtte de byggeprojekter, der allerede var valgt af byrådet, igennem deres finansielle problemer, eller om byrådet skulle lade handlerne gå om og udbyde byggegrundene på ny. Det var en svær politisk beslutning. Der var ingen sikkerhed for, at de valgte byggeprojekter kunne realiseres (interview med Bente Lykke Sørensen den 17. april 2013). Samtidig skulle beslutningen træffes under stor mediebevågenhed. De to største aviser i Aarhus og den regionale TV-station[85] dækkede beslutningsprocessen indgående, og aviserne valgte en kritisk linje i forhold til De Bynære Havnearealer (interview med Bente Lykke Sørensen den 22. januar 2014). Byrådet besluttede i denne fase at holde fast i de projekter, som allerede var valgt. Det var en ambitiøs beslutning, som ikke var uden politiske risici, da der ikke var garanti for at byggerierne i området kunne realiseres. Det var ikke givet, at det politiske valg blev at fortsætte med realiseringen af projekterne. Beslutningerne blev truffet med henvisning til, at byrådsmedlemmerne var enige om at skabe vækst. Ved udgangen af 2010 (interview med Bente Lykke Sørensen den 17. april 2013) var finansieringsproblemerne for byggeprojekterne for De Bynære Havnearealer overstået.

Opsummering af politiske beslutninger og af beslutningsprocessen

Der blev truffet tre delvist sammenhængende beslutninger i denne fase: Beslutningen om vækststrategien, som satte en samlet og strategisk politisk platform for by- og erhvervsudvikling, beslutningen om vækstpakkerne og beslutningen om at holde fast i realiseringen af De Bynære Havnearealer. Tabel 4.5. viser væsentlige beslutninger i fase 4.

[85] JP Aarhus, Aarhus Stiftstidende og TV2 Østjylland.

Tabel 4.5: Væsentlige beslutninger i fase 4	
Beslutning	År
Kommunen omstruktureres, herunder omdefineres stadsarkitektens embede.	2006
Byrådet vedtager at sælge de første byggegrunde i De Bynære Havnearealer, bl.a. til projekterne Light House, Z-huset og Isbjerget.	2006-2007
Byrådet vedtager vækstmål i planstrategi 2008	2007
Byrådet beslutter at holde fast de projekter, der allerede er valgt ved udbud af arealer i De Bynære Havnearealer.	2008-2009
Byrådet stadfæster vækststrategien i Kommuneplan 2009.	2009
Erhvervskontaktudvalget fremlægger – og byrådet vedtager – Vækstpakke I.	Marts 2009
Erhvervskontaktudvalget fremlægger – og byrådet vedtager – Vækstpakke II.	September 2009

I denne fase skiftede beslutningsprocessen karakter fra en successiv til en parallel proces. Beslutninger blev truffet hurtigere. Der var mindre fokus på minimering af kommunaløkonomiske risici og Aarhus Ø-projektet blev set i sammenhæng med andre politiske beslutningsprocesser i byen.

4.3.5. Fase 5 (2010-2014): Aarhus gentænker sig selv og Aarhus Ø-projektet

Tre overlejrende strategier: Business Region Aarhus, Kulturhovedstad 2017 og Vidensaksen

Fra 2010 til 2014 kom De Bynære Havnearealer til at spille en central rolle i flere, overlejrende politiske strategier, som blev udviklet i perioden. Tre overordnede projekter og strategier påvirkede særligt De Bynære Havnearealer. Det var for det første udviklingen af Business Region Aarhus (interview med Niels Højberg den 21. juni 2013). For det andet var det kommunens status som Europæisk Kulturby i år 2017 (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). For det tredje var det gennem De Bynære Havnearealers nye placering i byen som et "anker" for den såkaldte "Vidensakse" (interview med Niels Højberg den 21. juni 2013) og som et stop ved den nye letbane.

Business Region Aarhus blev etableret i 2010 som et forstærket samarbejde mellem kommunerne i det såkaldte "syv kommunesamarbejde"[86]. I 2011 begyndte en udvidelsesproces (Business Region Aarhus & Aarhus Kommune, 2011), som medførte, at Business Region Aarhus i 2014 blev udvidet fra syv til 11 kommuner[87], og at samarbejdet involverede en bredere vifte af fælles aktiviteter[88]

[86] De syv kommuner var Aarhus, Norddjurs, Syddjurs, Favrskov, Skanderborg, Odder og Samsø.
[87] De 11 kommuner var Favrskov, Hedensted, Horsens, Norddjurs, Odder, Randers, Samsø, Silkeborg, Skanderborg, Syddjurs og Aarhus.

(www.businessregionaarhus.dk). Udviklingen af dette samarbejde blev i høj grad drevet af initiativer taget af Aarhus Kommune, herunder konceptualiseringen af navnet ”Business Region Aarhus” og faciliteringen af udvidelsesprocessen (interview med Jan Beyer Schmidt-Sørensen den 12. maj 2014). Med udvidelsen af Business Region Aarhus kom De Bynære Havnearealer til at spille en rolle som et fælles symbol på en østjysk region under dannelse. Dette beskrives af stadsdirektøren således: ”... vi er jo i gang med at udvikle det begreb, der hedder 'Business Region Aarhus'. Og det er sådan Randers, Silkeborg, Horsens. Og det har vi fået samlet nu. Alle folk ser sig selv som Business Region Aarhus nu. I løbet af de sidste 4 år er det lykkes at få det gjort til samlepunktet. Og så begynder vi at snakke funktioner. Og så bliver det her. Det er pludselig et nyt layer oveni Aarhus Ø, ik'? Fordi så bliver det ikonet på, hvad det er, vi vil med den funktionelle, østjyske storby. Som vi tænker det. Og sådan tænker rigtig, rigtig mange af hovedaktørerne” (interview mede Niels Højberg den 21. juni 2013).

Den anden overlejrende strategi, der påvirkede De Bynære Havnearealer, var forberedelsen til Aarhus som Europæisk Kulturhovedstad i 2017. Denne proces var startet allerede i 2008, men hovedparten af ansøgningsarbejdet forløb i perioden 2010-2012 (www.aarhus2017.dk). Borgmesteren så kulturhovedstadsprojektet i sammenhæng med vækststrategien Business Region Aarhus og De Bynære Havnearealer (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Det var i den forbindelse både en måde, hvorpå man kunne markedsføre Aarhus på den internationale scene, men også en måde, hvorpå man kunne skabe sammenhæng medlem kommunerne i Business Region Aarhus (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Business Region Aarhus og Aarhus som europæisk kulturhovedstad 2017 var begge regionale strategier, som gentænkte Aarhus’ rolle i det regionale samarbejde.

Den tredje overlejrende strategi, som påvirkede de Bynære Havnearealer, var udviklingen af konceptet ”vidensaksen” (www.businessaarhus.dk). Tanken med vidensaksen var at skabe synergi mellem byens mange vidensinstitutioner og virksomheder, bl.a. via en letbane, som skulle kæde en række af disse vidensinstitutioner sammen (interview med Niels Højberg den 21. juni 2013). I denne sammenhæng ændredes opfattelsen af den fysiske placering af De Bynære Havnearealer fra at være defineret som et område, der lå op ad den gamle midtby, til nu at være et led i en kæde af vidensinstitutioner, der strakte sig fra De Bynære Havnearealer i syd, forbi Aarhus Universitet og til Skejby Sygehus i nord. Dermed ændrede tænkningen om placeringen af Aarhus Ø-området også karakter. Den erhvervspolitiske betydning af midtbyen var en detailhandelsfunktion, mens den erhvervspolitiske funktion af vidensaksen

[88] Et eksempel på det udvidede samarbejde var, at alle 11 borgmestre i Business Region Aarhus samt erhvervsledere, fagforeningsledere og ledere af vidensinstitutioner i 2014 underskrev partnerskabsaftalen ”Østjylland på arbejde for Danmark” (Business Region Aarhus, 2014b), som bl.a. udvidede samarbejdet med et fælles arbejde om en løsning af de transportmæssige udfordringer i Østjylland.

var som en vidensinfrastruktur for hele erhvervslivet. Dermed blev de primære erhvervspolitiske interessenter i forhold til De Bynære Havnearealer ikke begrænset til detailhandlen i Midtbyen, men inkluderede samspillet mellem vidensinstitutionerne og de globale virksomheder i og rundt om Aarhus.

Den samlede konsekvenser af ovennævnte beslutninger var, at De Bynære Havnearealer blev set som et af Aarhus Kommunes – og den østjyske regions – vigtigste fysiske udviklingsprojekter.

De Bynære Havnearealer gentænkes

I perioden fra 2010 til 2014 begyndte Aarhus Kommune at gentænke strategien for – og kommunens arbejde med – udviklingen af De Bynære Havnearealer, som skiftede navn til Aarhus Ø (Aarhus Kommune, 2013a). Under forberedelsen af ansøgningen om titlen som kulturhovedstad 2017 blev sloganet "RETHINK" udviklet. Sloganet blev gjort til et tværgående tema for forvaltningen i Aarhus Kommune. I denne periode var der opstået en spirende kritik af en manglende menneskelig skala i det nye byområde (interview med Niels-Peter Mohr den 3. april 2013). Samtidig havde Arealudvikling Aarhus gjort en række erfaringer, som der var behov for at inkludere i det fremadrettede arbejde med projektet, og Arealudvikling Aarhus havde fået inspiration gennem nationale kontakter til at finde nye arbejdsformer i den videre udvikling af projektet (interview med Bente Lykke Sørensen den 22. januar 2014). I 2013 påbegyndte den kommunale forvaltning derfor et arbejde med at gentænke realiseringen af dele af Aarhus Ø-projektet (Aarhus Kommune, 2013b). Arealudviklingschefen omtaler det sådan: "… vi har fået lavet en fysisk plan for området [vinderprojektet af byplanidékonkurrencen fra 1999, red.]… det der er svaghedstegnet i den meget fysiske plan… det er jo, at der måske ikke er så meget fokus på den menneskelige skala. Altså hvor er det det er behageligt at opholde sig og bevæge sig og så videre?" (interview med Bente Lykke Sørensen den 22. januar 2014).

Samtidig udviklede den kommunale forvaltning en ny arbejdsform. Bl.a. begyndte Arealudvikling Aarhus at arbejde med udviklingsplaner som et nyt redskab, hvor kommunen gik fra alene at varetage en myndighedsrolle som grundsælger og byggemyndighed til i højere grad at være part i et udviklingsarbejde i samarbejde med teams af virksomheder, som udviklede planer for større grundstykker[89] (interview med Bente Lykke Sørensen den 17. april 2013; Aarhus Kommune, 2013b). I 2013 blev det første arbejde igangsat under navnet "Rethink, Bassin 7". Dette arbejde havde flere

[89] Denne måde at arbejde på var direkte inspireret af Realdania Bys redskab "udviklingsplaner". Realdania By er et datterselskab til Realdania, som er en dansk forening, der arbejder for at skabe livskvalitet for alle gennem det byggede miljø, bl.a. gennem filantropiske investeringer og gennem partnerskaber med kommuner.

sideordnede formål, herunder at bringe kommercielle synspunkter ind i den kommunale planproces, at styrke en udvikling af bylivsaktiviteter i det konkrete område, at styrke en planlægning set fra en menneskelig skala og endelig at forene den fysiske planlægning med økonomiske, organisatoriske, beslutningsmæssige samt logistiske og tidsmæssige forhold (interview med Bente Lykke Sørensen den 22. januar 2014; Aarhus Kommune, 2013b). Denne arbejdsform var langt mere tværgående end den måde, hvorpå Aarhus Kommune hidtil havde varetaget udviklingen af Aarhus Ø-projektet. Arbejdsformen blev ikke alene anvendt i Aarhus Ø-projektet, men blev også udbredt til andre byudviklingsprojekter, ejendomme og byggegrunde (interview med Bente Lykke Sørensen den 22. januar 2014). I 2014 blev Kommunens Tekniske Forvaltning reorganiseret. Dermed blev det organisatoriske ansvar for alle kommunens byudviklingsprojekter (herunder Aarhus Ø-projektet) lagt sammen med to hidtil adskilte områder: Den fysiske planlægning af kommunen og planlægningen af trafik og mobilitet. Dermed var der skabt én stærk forvaltningsorganisation, som kunne realisere de nye overlejrende, politiske strategier i byen. Chefen for Arealudvikling Aarhus blev den nye forvaltningschef for denne samlede enhed.

Opsummering af politiske beslutninger og den politiske beslutningsproces

I denne periode skabes flere, overlejrende strategier for udviklingen af Aarhus. Aarhus Ø-projektet var et centralt element i gennemførelsen af alle disse strategier. Dermed blev Aarhus Ø-projektet et af de – og måske det vigtigste – fysiske udviklingsprojekt i Aarhus og et symbol på den regionale udvikling. Samtidig blev der foretaget et strategiskift i Aarhus Ø-projektet, som gik fra et top-down-planlagt byudviklingsprojekt til et projekt, der realiseres med det formål at skabe byliv og med den menneskelige skala for øje. Dette indebar også et skift i den kommunale arbejdsform. Tabel 4.6 viser væsentlige beslutninger i fasen.

Tabel 4.6: Væsentlige beslutninger i fase 5

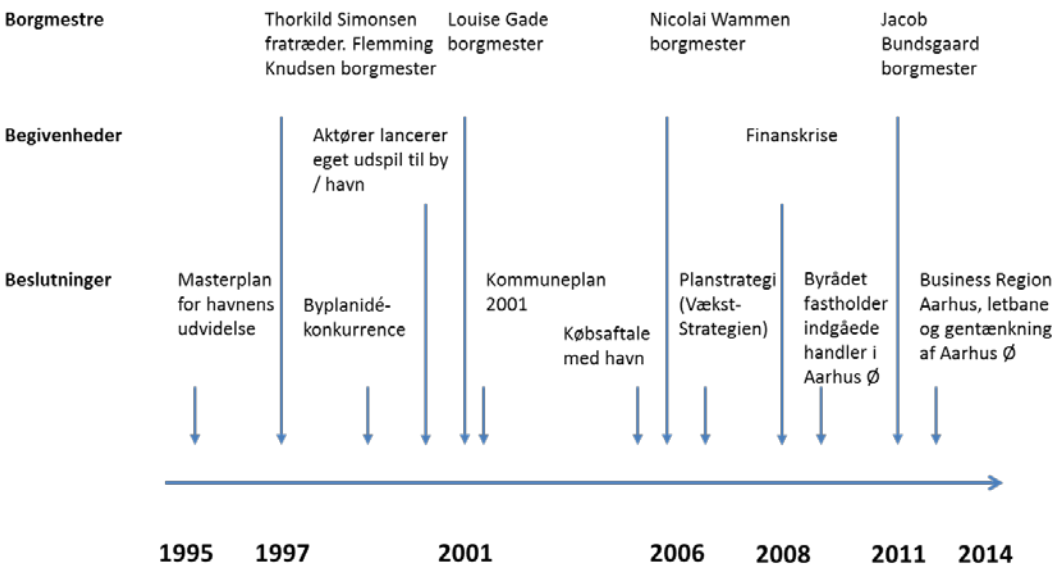
Beslutning	År
Business Region Aarhus etableres.	2010
Udviklingssekretariatet for De Bynære Havnearealer skifter navn til Arealudvikling Aarhus og får et udvidet ansvarsområde.	2012
Aarhus Kommune ansøger om titlen som Europæisk Kulturhovedstad 2017.	2012
De Bynære Havnearealer skifter navn til Aarhus Ø.	2013
Aarhus Kommune påbegynder "Rethink, Bassin 7".	2013
Aarhus Kommune omorganiserer Teknik- og Miljøforvaltningen.	2014
Business Region Aarhus udvides, og parterne indgår en samarbejdsaftale.	2014
Business Region Aarhus underskriver partnerskabsaftalen "Østjylland på arbejde for Danmark".	2014

I denne fase blev den parallelle beslutningsproces videreført. Der var ikke fokus på minimering af kommunaløkonomiske risici og Aarhus Ø-projektet blev i denne fase sat i sammenhæng med flere overlejrende politiske strategier i byen.

4.4. Oversigt over beslutninger og begivenheder i Aarhus Ø-projektet

Figur 4.3. opsummerer borgmestre og udvalgte beslutninger og begivenheder i Aarhus Ø-projektet. En samlet liste over beslutninger og begivenheder findes i bilag 7.

Figur 4.3.: Borgmestre, begivenheder og beslutninger i Aarhus Ø-projektet



4.5. Analyse af beslutningsprocessen i Aarhus Ø-projektet

I de følgende afsnit analyseres forandringer af byregimerne i Aarhus på baggrund af den politiske beslutningsproces, der er beskrevet i afsnit 4.3. Analysen viser, at Aarhus i perioden 1995 til 2014 havde to forskellige byregimer: ”Beskæftigelsesbyen” (1995-2001) og ”den internationale by” (2006-2014). Perioden mellem de to regimer var præget af uenighed om den politiske dagsorden. I perioden 2002-2005 forsøgte borgmesteren at sætte nye politiske mål, uden at dette førte til politisk enighed om en fælles politisk dagsorden. Byregimerne fremgår af tabel 4.7 nedenfor.

Tabel 4.7: Byregimer i Aarhus 1995-2014

	Enighed om fælles politisk dagsorden	Uenighed om fælles politisk dagsorden
Borgmesterorienteret regime		
Netværksorienteret regime	”Den internationale by”, 2006-2014 ”Beskæftigelsesbyen”, 1995-1997	Forsøg på dannelse af nye politiske målsætninger, 2002-2006 ”Beskæftigelsesbyen”, 1998-2001

4.5.1. Fase 1 (1995-1997): Relationerne i byregimet, ”beskæftigelsesbyen”, forandres

I denne fase handlede de politiske aktører, inklusiv borgmesteren, inden for rammen af et eksisterende byregime. Regimet var karakteriseret ved at være et netværksorienteret regime, hvor der er enighed om den fælles politiske dagsorden.

Borgmesteren

I 1995 var der et byregime i Aarhus, som i denne afhandling kaldes for ”beskæftigelsesbyen”. Som beskrevet ovenfor var byregimets deltagere organiseret i erhvervskontaktudvalget, der fungerede som et policy-netværk. Den fælles politiske dagsorden, som de delte, var skabelsen af arbejdspladser i byen baseret på handels- og industribranchen. Borgmesteren var en vigtig, men ikke en dominerende, aktør i dette byregime. Dette ses af, at formændene for LO og DA ofte henvendte sig i enighed til kommunens politiske og administrative ledelse, og at de sager, hvori der opstod politisk uenighed, blev løst af formanden for LO, formanden for DA og stadsdirektøren i et lukket rum (interview med Poul-Erik Jensen den 25. juni 2013). Borgmesteren selv spillede i dette netværk en vigtig rolle som en politisk figur, der

kunne samle de mange aktører, og som var populær i befolkningen og blandt de politiske aktører i byen[90] (interview med Poul-Erik Jensen den 25. juni 2013). Borgmesteren lagde afgørende vægt på at skabe konsensus om den førte politik (interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013). Dermed var borgmesterens politiske mål til en vis grad også begrænset af, hvad der kunne lade sig gøre at blive enige om. At bygge by på havnen var ikke et af de emner, som borgmesteren prioriterede[91] (interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013). I 1995 blev borgmesterens udøvelse af politisk lederskab udfordret i denne sag, og borgmesteren kunne kun gennemføre havneudvidelsen ved at indgå et kompromis. Beslutningsprocessen blev påvirket af, at relationerne i byregimet var under forandring fra 1995 og frem.

Andre politiske aktører

I 1995 var byregimet "beskæftigelsesbyen" ved at blive udfordret af nye politiske aktører. Det påvirkede også rammerne omkring beslutningsprocessen om udvidelsen af Aarhus Havn. Sagen om havneudvidelsen var en central politisk kamp i denne udfordring af byregimet. Det tætte policy-netværk, som var organiseret i erhvervskontaktudvalget (og til dels i havneudvalget), var muligt at kontrollere for borgmesteren. Det var de formelle politiske arenaer og offentligheden ikke på samme måde. Da sagen om havneudvidelsen førtes fra erhvervskontaktudvalget og havneudvalget ind i planudvalget, byrådet og amtets miljøudvalg, var det derfor ikke længere muligt for borgmesteren af kontrollere den politiske beslutningsproces fuldt ud. Årsagen var, at de politiske partiers positioner var under forandring. Derfor var udkommet af den politiske debat i byrådet ikke givet. I perioden fra 1995 til 1997 forandredes det tidligere tætte samspil mellem Socialdemokratiet og oppositionen. Frem til 1993 var Det Konservative Folkeparti det store oppositionsparti i Aarhus. Partiets stærke mand, Olaf P. Christensen, var 1. viceborgmester[92] og varetog samtidig rådmandsposten for Teknik og Miljø. Denne post besad han i 30 år. Borgmesteren og rådmanden havde kørt et særdeles tæt parløb om driften af havnen og infrastrukturudviklingen i kommunen (interview med Kai Schmidt den 16. april 2013). Den tidligere

[90] Dette ses også af, at borgmesteren bragte sit parti frem til et godt valgresultat ved kommunalvalget i 1993, hvor Socialdemokratiet var kun ét enkelt mandat fra at have absolut flertal i byrådet. Ved samme valg fik han personligt knap 37.000 stemmer, hvilket var det hidtil største personlige stemmetal ved et kommunalvalg i Danmark (www.aarhus.dk).

[91] Sagen om udvidelsen af Aarhus Havn var prioriteret af borgmesteren og af det policynetværk, som var organiseret i erhvervskontaktudvalget. Dette ses bl.a. af at denne sag første gang omtales i erhvervshandlingsplanen fra 1993 (Århus Kommune, 1993). Derimod omtales Aarhus Ø-projektet først i erhvervshandlingsplanen fra 2001 (Århus Kommune, 2001b).

[92] Olaf P. Christensen havde været 1. viceborgmester i en årrække. Denne stilling var Det Konservative Folkeparti ikke berettiget til på baggrund af partiets mandattal (interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013). Olaf P. Christensen fik posten af borgmesteren som en gengældelse for det tætte samarbejde.

borgmester beskriver samarbejdet således: "... hvis jeg var fraværende og i København. Så kunne jeg roligt overlade butikken til ham. Der ville aldrig på noget tidspunkt opstå en eneste ting, som ikke var sådan, som jeg syntes, det skulle være. Aldrig" (interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013). Frem til 1993 repræsenterede borgmesteren og rådmanden tilsammen så mange mandater i byrådet, at de to personer kunne kontrollere de politiske beslutninger inden for byudvikling, infrastruktur og havnen. Den tidligere havnedirektør, Kai Schmidt beskriver deres samarbejde således: "Han [Olaf P. Christensen, red.] er en af dem, der virkelig har, har været enig med Thorkild Simonsen om den måde, havnen skulle drives på... Jeg tror, han har været i havneudvalget i 30 år sådan cirka" (interview med Kai Schmidt den 16. april 2013).

I 1993 gik det Konservative Folkeparti imidlertid tilbage fra fem til tre mandater. Samtidig gik Venstre frem fra tre til seks mandater (se bilag 4). Dermed blev Venstre det nye store oppositionsparti i Aarhus. Det Konservative Folkeparti mistede samtidig rådsmandsposten for Teknik og Miljø. Denne post overgik til Hans Schiøtt fra Venstre. Dermed var et mangeårigt parløb mellem borgmesteren og rådmanden brudt. I modsætning til Det Konservative Folkeparti havde Venstre ikke samme lange erfaring fra deltagelse i erhvervskontraktudvalget og havneudvalget, og Venstres repræsentant havde sine egne ideer, som ikke var i tråd med den almindelige opfattelse blandt byens politiske aktører (www.aarhus.dk). I modsætning til Det Konservative Folkeparti havde Venstre også ambitioner om at vinde borgmesterposten ved et kommende valg (interview med Hans Schiøtt den 3. april 2013). Sagen om forskønnelse af byens møde med havnen havde i 1997 en bred folkelig appel og havde været drøftet i offentligheden i Aarhus i årtier (interview med Niels-Peter Mohr den 3. april 2013). Mens ideen om en byplanidékonkurrence måske var populær i befolkningen, mødte den til gengæld kraftig modstand fra byens erhvervsforeninger (interview med Hans Schiøtt den 3. april 2013). Venstre påtog sig således i denne sag at bringe en offentlig interesse ind på den formelle politiske scene, som var i modstrid med den etablerede tankegang blandt de aktører, der havde dannet byregimet.

Årsagen til, at byplanidékonkurrencen blev vedtaget af byrådet, var dermed, at vælgertilslutningen til de borgerlige partier i Aarhus forandredes i starten af 1990'erne, hvilket bragte partiet Venstre ind som en ny politisk aktør, som havde mulighed for at bringe nye politiske ideer ind i den politiske proces. Partiet fik en central position i forhandlingerne om havnens udvidelse. I beslutningsprocessen i perioden fra 1995 til 1997 var forhandlingspositionerne dermed sådan, at borgmesteren, hans parti, havneudvalget og policy-netværket i byen, som var organiseret i erhvervskontaktudvalget, forsøgte at gennemføre dagsordenen om erhvervsudvikling via havneudvikling, mens der i offentligheden havde udviklet sig en alternativ dagsorden, som handlede om miljøforhold, forskønnelse og beboerinteresser. Denne

dagsorden fremførte Århus Amt med forslaget om byhavnsalternativet og partiet Venstre med forslaget om byplanidékonkurrencen. Begge forslag blev besluttet som nødvendige kompromisser for at få gennemført udvidelsen af Aarhus Havn. I de sidste måneder af denne fase tiltrådte borgmesteren posten som indenrigsminister i den danske regering, og partifællen, Flemming Knudsen, overtog borgmesterposten.

Selvom relationerne i byregimet (mellem borgmesteren og oppositionspartiet) ændredes, skete det samme ikke for den fælles politiske dagsorden. Der var ingen aktører, som forsøgte at opbygge en ny politisk dagsorden. Byplanidékonkurrencen var ikke et redskab til at nå et overordnet politisk mål, som Venstre havde i modsætning til Socialdemokratiet. Konkurrencen skulle skabe gode ideer og havde ikke et fast formål. Den tidligere tekniske direktør i Aarhus Kommune beskriver forhandlingen således: ”Og i de politiske forhandlinger, som jo dybest set handler om havnens udvikling, der fik man så temaet ind: Jamen det dér med at få omdannet havnearealerne kunne så være en del af en handel i virkeligheden. Altså forstået på den måde, at hvis nu. For at sige det ligeud. Hvis nu socialdemokraterne og havnebestyrelsesformanden, Thorkild Simonsen, de fik noget omkring vejen og alt det dér, og Venstre støttede det.... At man så også udskrev en konkurrence omkring de bynære havnearealer. På det tidspunkt havde vi ikke... Man havde ikke diskuteret nogle egentlige - i gåseøjne - overordnede målsætninger for, hvad det skulle... Det skulle være til byformål” (interview med Carl Nielsen den 21. juni 2013). Den upræcise afgrænsning af De Bynære Havnearealer var således et bevidst valg. Den tidligere rådmand, Hans Schiøtt, fortæller: ”Og der var det helt klart for os, at eftersom nu nordhavnen ikke skulle udvides [til havneformål, red.] ... syntes vi, det kunne være fint, om man inddrog hele området for i det mindste at se, hvad arkitekter kunne få at idéer. Vi var langt fra sikre på det tidspunkt. Eller jeg ved ikke, om vi dårligt nok turde håbe på, at det kunne ende, som det endte. Men det var jo simpelthen for at kaste teltpælene så langt ud som muligt” (interview med Hans Schiøtt den 3. april 2013).

Byregime, politisk lederskab og udkomme af beslutningsprocessen

Fra 1995 til 1997 fandtes byregimet ”vidensbyen” i Aarhus. Relationerne i byregimet blev imidlertid udfordret i denne periode, og sagen om udvidelsen af Aarhus Havn var et billede på dette. I denne fase kunne borgmesteren kun udøve politisk lederskab i sagen om havneudvidelsen ved at gå på kompromis med andre aktører om de politiske beslutninger. Det var amtet, som stillede krav om undersøgelsen af et bestemt alternativ til havneudvidelsesplanerne, og det var Venstre, som pressede en byplanidékonkurrence igennem i beslutningsprocessen om havneudvidelsen. Ved afslutningen af denne

fase tiltrådte borgmesteren en ny stilling som indenrigsminister i den danske regering, og en ny socialdemokratisk borgmester erstattede ham.

Udkommet af beslutningsprocessen om udvidelsen af Aarhus Havn var i denne periode, at de første kommunale planbeslutninger, som førte til Aarhus Ø-projektet, blev truffet. Beslutningen om udvidelsen af havnen fik dermed denne utilsigtede konsekvens. Den politiske beslutningsproces var præget af forhandlinger, som foregik i formelle fora. Primært i et ad hoc-udvalg, som var nedsat af byrådet, og mellem byrådet og amtets miljøudvalg. I denne fase handlede den politiske beslutningsproces ikke om Aarhus Ø-projektet. Den karakteriseres derfor hverken som successiv eller parallel.

4.5.2. Fase 2 (1998-2001): Uenighed om den fælles politiske dagsorden

I denne fase var der uenighed om den fælles politiske dagsorden for byen mellem en række politiske aktører og borgmesteren i sagen om udviklingen af havnen og De Bynære Havnearealer.

Borgmesteren

I efteråret 1997 tiltrådte Flemming Knudsen som ny borgmester. Han bragte Socialdemokratiet til valgsejr ved kommunalvalget få måneder senere. Borgmesterens politiske prioriteringer var at realisere de målsætninger, som var sat af forgængeren (interview med Flemming Knudsen den 22. januar 2014). Dette arbejde lykkedes, fx blev den kommunale økonomi rettet op fra et underskud til et overskud i hans borgmesterperiode (interview med Poul-Erik Jensen den 25. juni 2013). I forhold til Aarhus Ø-projektet vedtog byrådet i denne periode konkrete politiske beslutninger, som fulgte af vinderprojektet fra byplanidékonkurrencen, herunder placeringen af hovedbiblioteket som en markant bygning i Aarhus Ø-området (interview med Flemming Knudsen den 22. januar 2014). Borgmesteren spillede imidlertid ikke en dagsordenssættende rolle i forhold til en videreudvikling af sagen om Aarhus Ø-projektet (interview med Hans Nicolaisen den 17. april 2013; interview med Carl Nielsen den 21. juni 2013). I sagen om udvidelsen af havnen og byplanidékonkurrencen opstod der i disse år en konflikt mellem de politiske aktører i byen, og borgmesteren faciliterede ikke en proces mellem aktørerne, som kunne løse denne konflikt. Dette til trods for, at aktørerne var vant til at samarbejde gennem den organisering, som byregimet indebar.

Andre politiske aktører

I denne fase blev byplanidékonkurrencen gennemført. Da vinderen var fundet, opstod der en situation, hvor direktøren for Aarhus Havn fik den opfattelse, at havnens fremtid var usikker og måske i fare. De politiske valg, som byrådet skulle træffe på baggrund af byplanidékonkurrencen, kunne potentielt set få store konsekvenser for havnen og virksomhederne på havnen. De økonomiske konsekvenser af byplanidékonkurrencen var uklare, og havnemyndigheden frygtede, at denne proces ville være begyndelsen på afviklingen af Aarhus Havn. På dette tidspunkt var fremstillingsindustrien udfordret i Aarhus (Bruun, 2009; se også bilag 6), og andre havne i Danmark var under afvikling. Mens de politiske partier var positive over for byplanidékonkurrencens vinder, var direktøren for havnen derfor i begyndelsen en stærk modstander (interview med Bjarne Mathiesen den 17. april 2013; interview med Poul Erik Jensen den 25. juni 2013; interview med Kai Schmidt den 16. april 2013). Havnedirektørens efterfølger fortæller: ”Og den daværende havnedirektør havde jo i mange år kæmpet en indædt kamp for at undgå det her... hvis byen satte sig på det her, så kunne han ligesom ikke se ud ad. Jamen hvordan skulle man så varetage udviklingen af havnen? Og for ham, hvis jeg lægger ham det i munden, så ville det jo så være starten på afviklingen af havnen” (interview med Bjarne Mathiesen den 17. april 2013). Havnedirektøren kæmpede således imod den definition af grænsen mellem by og havn, der indebar, at den nordlige del af havnen skulle omdannes til byformål. Kai Schmidt fortæller: ”... jeg tror faktisk, at du har måtte fået at vide, at er der en ting, Kai Schmidt ikke var god til, så var det at acceptere, at der skulle være by på havnen” (interview med Kai Schmidt den 16. april 2013). Havnedirektøren oplevede, at der opstod et politisk pres uden for byrådet, som påvirkede havnens muligheder. ”Der var ingen, der sagde: ’Kai, nu skal du høre. Vi vil gerne have, at du afleverer hele den indre havn’... det var der ingen, der sagde, da man vedtog planen for udvidelse af havnen. I amtsrådet. Det var amtsrådet, der stillede det krav, at vi skulle lave et byhavnsalternativ. Byrådet gjorde det ikke. Og jeg kan godt fortælle dig, byrådet havde den opfattelse, at det var en utænkelig tanke, at man pludselig kunne inddrage hele det område, der hed de bynære havnearealer... Jeg går ud fra, amtet de havde måske mere færten af, hvad der foregik rundt omkring i landet. Der var et kraftigt pres på at få lavet by nede på havnen” (interview med Kai Schmidt den 16. april 2013).

I efteråret 1999 og foråret 2000 ændrede havnedirektøren – og med ham de væsentlige politiske aktører i Aarhus – syn på grænsedragningen mellem byen og havnen. Havnedirektøren opgav modstanden imod, at der skulle bygges by på havnen, og gik aktivt ind i en formulering af forudsætningerne for en ny grænsedragning mellem byen og havnen. Denne grænsedragning var ikke længere baseret på enten havneudvikling eller byudvikling, men på en kombination af de to. Havnedirektøren gik nu ind for en så hurtig udvikling af havnen, og dermed også af byudvikling på havnen, som muligt. Årsagen til dette

holdningsskift var, at havnedirektøren fik den opfattelse, at der var ved at ske et politisk holdningsskred i befolkningen. En ny aktør var kommet på banen og meldte sig i debatten i 1998. Det var Aarhus Miljøgruppe (kaldet M97). M97 bestod hovedsageligt af borgere, der boede i området omkring Marselis Boulevard (interview med Stig Berthelsen den 17. april 2013). Talsmændene for M97 var primært akademikere (interview med Stig Berthelsen den 17. april 2013). De var ikke ansat i virksomhederne på havnen og dermed ikke personligt afhængige af den. M97 sendte i januar 1998 et åbent brev til byrådet, hvori M97 præsenterede deres dagsorden (M97, 1998). Denne dagsoden omfattede en række miljøproblemer i forhold til havnen og den foreslåede løsning på de trafikale udfordringer i forbindelse med havneudvidelsen (Marselistunnelen) og endelig den holdning, at der manglende demokratisk inddragelse i den politiske beslutningsproces om havneudvidelsen.

M97 lagde politisk pres på miljøbelastende virksomheder på havnen (interview med Hans Halvorsen den 20. juni 2013). Der var kommunalvalg i 2001. M97 var vokset til en borgergruppe på 500 medlemmer (interview med Stig Berthelsen den 17. april 2013). M97 skrev læserbreve, indsamlede underskrifter, arrangerede borgermøder og holdt uformelle møder med byrådspolitikere (interview med Stig Berthelsen den 17. april 2013). LO og interessenterne på havnen opfattede M97 som meget aggressiv i forhold til virksomhederne på havnen (interview med Hans Halvorsen den 20. juni 2013). Havnedirektøren fik den opfattelse, at havnen befandt sig i en uholdbar situation (interview med Kai Schmidt den 16. april 2013). Dels var der politisk enighed om vinderforslaget fra byplanidékonkurrencen og dette ville med tiden skubbe byen længere ud på havnen, dels var der i offentligheden et stigende fokus på miljø, forskønnelse og trafikale forhold, som bl.a. artikuleredes af M97. Den tidligere formand for LO beskriver havnedirektørens interesser og handlingsforløbet således: ”... han [havnens direktør, red.] så udviklingen og sagde: ’Vi kan ikke standse denne her udvikling’. Jeg havde nogle snakke med Kai Schmidt som LO-formand og som medlem af den rådgivende havnekomité. Og var helt enig. At det pres, det ville havnen ikke kunne modstå ret mange år. Han kom så med en masterplan... som fik opbakning fra organisationerne, som jeg repræsenterede på det tidspunkt, fra virksomhederne på havnen og fra, også fra det politiske system efterfølgende. Så man kan sige, at det var arbejdsgiverne på havnen, lønmodtagerorganisationerne, der mere eller mindre pressede det politiske system til at sige: ’Det er nu. Det er nu, vi skal til at handle. Det er nu, vi skal have udviklet havnen, hvis vi skal gøre os håb om fortsat at have en erhvervshavn i Aarhus’” (interview med Hans Halvorsen den 20. juni 2013). Havnedirektøren og LO formanden opfattede det politiske spørgsmål om grænsedragningen mellem byen og havnen som et spørgsmål om havnens fortsatte eksistens. Hvis ikke Aarhus Havn fortsat var en attraktiv erhvervshavn, mente de, at virksomhederne ville sende deres gods til havnene i Hamborg eller Rotterdam. Dermed ville industri og handelsvirksomhederne i byen miste en konkurrencedygtig havn, og

LO ville miste yderligere arbejdspladser (interview med Hans Halvorsen den 20. juni 2013). De var villige til at bryde med det etablerede samarbejde for at få gennemført deres interesser, fordi aktørerne opfattede situationen som et spørgsmål om overlevelse.

Aktørerne i policynetværket havde haft et meget tæt forhold til den tidligere borgmester og stadsdirektøren, men ikke helt i samme grad til den nye borgmester (interview med Michael O. Bruun den 21. januar 2014). Aktørerne valgte nu at bryde med det traditionelt tætte forhold og udvikle en solostrategi. Dette medførte, at havnedirektøren sammen med LO og DA udarbejdede publikationen "Nye Muligheder" (LO, Århus et al., 2000), som beskrev organisationernes syn på havnens og byens udvikling (interview med Kai Schmidt den 16. april 2013; interview med Hans Halvorsen den 20. juni 2013). Hensigten med publikationen var at lægge pres på borgmesteren og byrådspolitikerne (interview med Hans Halvorsen den 20. juni 2013). I publikationen beskrev de et kompromis, som bestod i, at kommunen kunne overtage nordhavnen på bestemte forudsætninger. Aktørerne på havnen og havnedirektøren havde to interesser, som de fremførte i publikationen. For det første skulle havneomdannelsen gå stærkt. For det andet skulle byens overagelse af eksisterende havnearealer til byformål (nordhavnen) kompenseres af nye arealer til havnedrift. Det vil sige, at havneudvidelsen ikke måtte medføre omkostninger for havnens ejere og brugere. De to synspunkter muliggjorde byudvikling på havnen, men væltede samtidig de økonomiske risici over på kommunen.

Baggrunden for aktørerne i policy-netværkets usædvanlige solostrategi var, at nogle af aktørerne i policy-netværket følte sig presset (interview med Hans Halvorsen den 20. juni 2013) og havde brug for, at et politisk lederskab påtog sig at håndtere situationen på en måde, så de kunne have tillid til fremtiden. I denne periode var arbejdsløsheden faldende i Aarhus på linje med resten af landet, men den gunstige økonomiske situation dækkende over en strukturforskydning i byens erhvervsliv. Fremstillingsindustrien var i stadig tilbagegang målt på antal arbejdspladser, mens branchen forretningsservice var på vej frem. Fra 1997 og frem var der i Aarhus Kommune for første gang flere ansatte i forretningsservice end i fremstillingsindustrien (se bilag 3). I perioden 1999-2002 mistede byen hver ottende industriarbejdsplads (se bilag 6). Det betød i praksis, at en del af de traditionelle virksomheder, bl.a. på havnen, var udfordret[93]. På dette tidspunkt var erhvervspolitikken også ved at skifte i Aarhus. Iværksætteri og IT kom ind som nye centrale satsningsområder (Århus Kommune, 2001a; Bruun, 2009). Dette afspejlede sig også i, at den kreds, som deltog i udviklingen af erhvervspolitikken, blev udvidet markant og blev mere end fem gange større ved udviklingen af erhvervspolitikken i 2001, end den havde været fire år tidligere.

[93] Fx gik Århus Flydedok, som var et skibsværft, konkurs i 1999. Næsten 800 personer mistede deres job (www.virk-info.dk).

Formændene for LO og DA var stadig med i inderkredsen (bl.a. gennem deres medlemsskab af styregruppen for erhvervshandlingsplanen), men de var ikke længere med i en lille kreds af deltagere.

Byregime, politisk lederskab og udkomme af beslutningsprocessen

I denne fase eksisterede byregimet stadig som en platform for politisk interaktion. Der var en kreds af aktører, der var vant til at samarbejde og håndtere konflikter i politiske sager. Men aktørerne i byregimet blev ikke aktiveret i denne sag af borgmesteren. Borgmesteren formåede ikke at ændre deres opfattelse af deres politiske interesser eller at facilitere et kompromis i sagen. En række politiske aktører opfattede ikke håndteringen af sagen om havneudvidelsen og De Bynære Havnearealer som værende i overensstemmelse med deres politiske interesser. De ledende politiske aktører i byen (LO og DA) valgte i denne fase at bryde med det tætte samarbejde med borgmesteren. Samtidig valgte havnedirektøren at bryde den hierarkiske relation til borgmesteren og i stedet skabe en alliance med de politiske aktører. Borgmesteren stod dermed i denne sag uden samme tætte forhold til de politiske aktører i erhvervskontaktudvalget, som den tidligere borgmester havde haft (interview med Michael O. Bruun den 21. januar 2014). Dette viser, at de aktører, der indgik i byregimet, var i stand til at handle politisk på egen hånd. Som et policy-netværk[94], dvs. som et selvregulerende netværk, var deltagerne i byregimet i stand til at handle politisk uden om borgmesteren. Denne handling var ikke et forsøg på at etablere en alternativ politisk dagsorden og dermed ikke et forsøg på at etablere et nyt byregime. De politiske aktører (LO, DA, havnemyndigheden og virksomhederne på havnen) handlede for at forsvare deres interesser inden for rammerne af den fælles politiske dagsorden. Denne fase beskrives derfor som et netværksorienteret byregime, hvor der ikke er enighed om den politiske dagsorden.

I denne fase traf byrådet en principiel beslutning om at åbne mulighed for at udvikle byen og havnen samtidigt (Århus Kommune, 2002). Byrådet besluttede at lægge vinderprojektet fra byplanidékonkurrencen til grund for det videre arbejde med området. Byrådet besluttede også at inkludere de nordlige havnearealer i definitionen af De Bynære Havnearealer. Dermed var der truffet en principiel politisk beslutning om en ny grænsedragning mellem byen og havnen. Med denne beslutning blev konflikten mellem borgmesteren og aktørerne i policy-netværket bilagt for en tid. Beslutningen udskød imidlertid de sværeste økonomiske og juridiske beslutninger til senere afgørelse, herunder beslutninger om finansieringen af havneudvidelsen og af Marselistunnelen, som skulle afhjælpe miljøbelastningen ved en øget trafikmængde til og fra havnen.

[94] Netværket havde karakter af den type policy-netværk, som kaldes for et policy community (se fodnote nr 74).

Byrådets beslutninger blev truffet inden for den ramme, som byregimet tillod. Hensynet til havnens økonomi og til den kommunale økonomi vejede tungere end hensynet til gennemførelsen af det nye byudviklingsprojekt. Beslutninger blev truffet med fokus på at minimere de økonomiske risici og maksimere muligheden for at løse kommende udfordringer gennem administrativ planlægning. I overensstemmelse med dette var byrådets beslutning betinget af en række præmisser og forudsætninger, som gjorde, at byrådet endnu ikke havde bundt sig helt til en løsning. Disse blev beskrevet i en handlingsplan (Århus Kommune, 2001c), der havde til hensigt at danne en overordnet styringsmæssig ramme for udviklingen af De Bynære Havnearealer (senere Aarhus Ø-projektet). Handlingsplanen beskrev det kommende byudviklingsprojekt som et projekt, der ikke var sat i sammenhæng med den øvrige by, med andre strategier eller politikker for byen, og som ikke refererede til lignende projekter i andre byer eller lande. Projektet blev betragtet som implementeringen af en plan, som allerede var beskrevet af vinderen af byplanidékonkurrencen (Århus Kommune, 2001c). Af disse årsager betegnes beslutningsprocessen som successiv i denne fase.

4.5.3. Fase 3 (2002-2005): Nye politiske mål forsøges sat

I denne fase er der ikke et byregime. En ny borgmester kommer til, som selvstændigt forsøger at sætte nye politiske mål, men disse udkrystalliserer sig ikke til en fælles politisk dagsorden for en kreds af politiske aktører. Denne fase beskrives som forsøget på at etablere et borgmesterorienteret byregime, hvor der endnu ikke er dannet enighed om den fælles politiske dagsorden.

Borgmesteren

Ved kommunalvalget i 2001 forandredes den politiske situation i byen markant. Venstre gik frem fra syv til 11 mandater og blev dermed lige så stort som Socialdemokratiet. Dermed blev den socialdemokratiske og den borgerlige valggruppe lige store. Ved dette valg besluttede Radikale Venstre for første gang at bryde ud af den socialdemokratiske valggruppe, som partiet traditionelt havde tilhørt i Aarhus (interview med Peter Thyssen den 4. april 2013). Dermed mistede Socialdemokratiet for første gang i historien borgmesterposten i Aarhus (www.aarhus.dk). Den nye borgmester blev Venstres Louise Gade. Borgmesteren forsøgte at etablere nye politiske målsætninger, herunder integration af flygtninge og indvandrer og udbud af kommunale opgaver (interview med Louise Gade den 21. januar 2014). Udvikling af en international dagsorden for Aarhus satte borgmesteren også på dagsordenen (interview med

Lauritz Holm Nielsen den 24. juni 2014; Århus Kommune, 2005c). Borgmesteren ønskede at sætte sin egen politiske dagsorden, men Venstre havde imidlertid vundet valget med det smallest mulige politiske mandat (16 ud af 31 mandater). Borgmesterens parlamentariske grundlag var derfor svagt (interview med Hans Nicolaisen den 17. april 2013). I praksis betød det fx, at flere af de rådmænd, som borgmesteren til dagligt skulle lede kommunen sammen med, var fra oppositionen. Ved de første budgetforhandlinger demonstrerede oppositionen sin politiske magt ved at lave et budgetforlig uden om borgmesteren (interview med Hans Schiøtt den 3. april 2013; aarhus.dk). Det understregede borgmesterens svage parlamentariske position. Samtidig havde borgmesteren ikke den tætte personlige relation til aktørerne i policy-netværket, som tidligere borgmestre havde haft (interview med Michael O. Bruun den 21. januar 2014; interview med Hans Halvorsen den 20. juni 2013). Bl.a. havde borgmesteren ikke været rådmand, inden hun tiltrådte som borgmester (www.aarhus.dk), og havde dermed ikke været en del af hverken magistraten eller erhvervskontaktudvalget. Borgmesteren betegnede selv borgmesterperioden som præget af politisk drilleri (interview med Louise Gade den 21. januar 2014).

Borgmesteren prioriterede sagen om Aarhus Ø-projektet højt (interview med Louise Gade den 21. januar 2014; interview med Poul-Erik Jensen den 25. juni 2013; interview med Hans Nicolaisen den 17. april 2013) og påtog sig et proaktivt politisk lederskab af beslutningsprocessen. Men borgmesterens politiske handlerum var begrænset, primært pga. den kommunale økonomi, som af strukturelle årsager forværredes fra 2002 og frem (Århus Kommune, 2005b). Genopretning af kommunens økonomi var et af borgmesterens primære politiske mål (interview med Louise Gade den 21. januar 2014). Borgmesteren så den politiske proces om De Bynære Havnearealer som en balanceakt mellem hensynet til kommunens økonomi på den ene side og hensynet til udviklingen af en kvalitetsfyldt ny bydel i samspil med resten af byen på den anden side (interview med Louise Gade den 21. januar 2014). På dette tidspunkt var der ikke skabt overblik over de kommunaløkonomiske konsekvenser af etableringen af De Bynære Havnearealer, og kommunens embedsmænd var usikre på, om kommunen havde råd til at etablere byudviklingsprojektet (interview med Hans Nicolaisen den 17. april 2013).

Andre politiske aktører

I denne fase var der enighed blandt de politiske partier i byrådet om at etablere Aarhus Ø-projektet. Så længe de politiske beslutninger holdt sig inden for den ramme, der var skabt i 2001, hvor principperne for grænsedragningen mellem byen og havnen blev fastlagt, var der politisk ro. Den daværende borgmester beskriver det sådan: "… opbakningen til det følte jeg aldrig for alvor rystede… så på den

måde adskilte det sig nok fra nogle af de andre store projekter, som vi har været igennem, og der var heller ikke så meget politisk drilleri… jeg tror, det var fordi alle havde et stærkt ejerskab til det" (interview med Louise Gade den 21. januar 2013). Hovedproblemstillingen var som nævnt den økonomiske risiko ved realiseringen af projektet. Nøgleaktøren i denne fase var kommunens økonomichef, som på borgmesterens vegne styrede alle forhandlingsprocesser vedrørende Aarhus Ø-projektet med undtagelse af enkelte beslutninger om projektets kvalitetsdimension. Beslutningsprocessen foregik i to relativt adskilte processer med hver deres tilknyttede arenaer og deltagergrupper. Den ene var beslutningsprocessen om den fremtidige fysiske udvikling af området, som handlede om kvalitetsdimensionen i projektet. Denne proces foregik i byrådet, i en administrativ styregruppe i forvaltningen og i en tilknyttet følgegruppe, som bestod af en bred kreds af interessenter. Processen inkluderede også inddragelse af offentligheden. De væsentlige politiske drøftelser handlede om bykvalitet og om, hvilke indkomstgrupper der skulle bygges for (interview med Bünyamin Simsek den 20. juni 2013; interview med Louise Gade den 21. januar 2014).

Den anden proces var forhandlingen af købsaftalen med havnemyndigheden. Den handlede om tidsdimensionen og økonomien i projektet. Denne del af processen havde vidtfavnende konsekvenser for havnen (i forhold til hastigheden i udflytning og ibrugtagningen af den nye østhavn), den kommunale økonomi (i forhold til den økonomiske risiko, som kommunen skulle påtage sig) og trafikken i midtbyen i Aarhus (som ville blive belastet af en øget trafikmængde til havnen og af, at vejen langs med bugten skulle nedklassificeres fra en to- til en ensporet vej). Processen foregik i et lukket mødeforum, hvor få repræsentanter fra Aarhus Kommune og Aarhus Havn forhandlede med hinanden. Forhandlingsprocessen var yderst kompliceret[95]. Den tidligere økonomichef, som havde ansvaret for processen, fortæller: "Vi designede den aftale… Vi brugte også enorm lang tid om det. Vi havde rigtig svært ved det… Vi havde ikke noget at bygge på. Altså, vi havde ikke nogle fortilfælde… Det tog os lang tid, men det var også en enorm spændende opgave" (interview med Hans Nicolaisen den 17. april 2014). Beslutningsprocessen mundede ud i købsaftalen, som blev opfattet som et apolitisk dokument, da der var skabt enighed mellem byen og havnen (interview med Hans Nicolaisen den 17. april 2013; interview med Bjarne Mathiesen den 17. april 2013).

[95] Årsagen til dette var for det første, at kommunen selv ejede havnen. Kommunen forhandlede derfor i realiteten med sig selv. For det andet var der kun én mulig køber, hvilket betød, at prisen ikke kunne dannes på markedsvilkår. Prisdannelsen måtte derfor fastsættes som en principiel, politisk beslutning.

Byregime, politisk lederskab og udkomme af beslutningsprocessen

I denne fase forsøgte borgmesteren proaktivt at fremme beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet. Initiativerne i forhandlingsforløbet udsprang fra borgmesterens egen afdeling, og forhandlingerne blev kontrolleret herfra. Men borgmesterens mandat var spinkelt, kommunens økonomi var stram, og det politiske ledelsesrum i dette projekt var derfor snævert. I denne fase eksisterede der ikke et byregime i Aarhus. Borgmesteren forsøgte selvstændigt at etablere nye politiske mål, men de udkrystaliserede sig ikke som en fælles politisk dagsorden, der deltes af en varig konstellation af (halv)autonome aktører, som understøttede og implementerede denne dagsorden.

I 2005 godkendte byrådet købsaftalen for arealerne i projektområdet. Med den beslutning opløstes konflikten mellem borgmesteren og aktørerne i policy-netværket endeligt. Den konkrete beslutning var, at havnens ejere og brugere skulle kompenseres for tabet af de nordlige havnearealer gennem et erstatningsprincip. Grænsen mellem by og havn var nu endeligt draget, og de økonomiske og juridiske forhold på plads for dels gennemførelsen af havneudvidelsen, dels etableringen af De Bynære Havnearealer som byudviklingsprojekt. Dermed fik havnens virksomheder og brugere ro omkring deres fremtidige forhold, mens byfortalerne fik muligheden for at få byen bragt nærmere havet. Kompromisset blev indgået på de forudsætninger, som tidligere var blevet opstillet af aktørerne i policy-netværket. Kompromisset medførte, at de økonomiske risici ved havneudvidelsen og etableringen af De Bynære Havnearealer blev pålagt kommunen. Effekten var, at det var de politiske aktører, der havde handlet som et policy-netværk – og ikke borgmesteren – som dikterede rammerne om udviklingen af havnen og De Bynære Havnearealer.

Beslutningsprocessen fulgte i denne fase en logik, hvor der blev skabt et solidt administrativt grundlag, før der blev truffet politiske beslutninger. Først og fremmest blev der lagt vægt på, at de politiske beslutninger minimerede de kommunaløkonomiske risici. Købsaftalen stadfæstede de økonomiske principper, som lå i det forhandlingsudspil (”Nye Muligheder”), som de politiske aktører i byen havde fremlagt i 2000. Dette friholdt aktørerne på havnen for økonomiske byrder i forbindelse med den kommende kombinerede by- og havneudvikling. Købsaftalen indebar, at kommunen havde ret og pligt til at købe arealer af havnen i en på forhånd fastsat tidsmæssig takt. Prismodellen indebar, at havnen fik et kompensationsbeløb for de arealer, som havnen mistede. Beløbet var beregnet ud fra den pris, det ville koste at etablere tilsvarende havnearealer længere ude i Aarhus Bugt. I tilfælde af at de købte arealer skulle vise sig at være mere værd end beregnet, ville havnen få del i dette overskud. Dermed var den økonomiske risiko forbundet med byudviklingsprojektet placeret hos kommunen, mens en eventuel gevinst skulle deles mellem parterne. For at gardere sig mod økonomiske tab i realiseringen af De

Bynære Havnearealer stillede byrådet den betingelse, at de arealer, som Aarhus Kommune skulle overtage fra havnen, ”som hovedprincip videresælges umiddelbart efter overtagelsen” (Århus Kommune, 2005a, side 6).

Beslutningsprocessen i denne fase kan også karakteriseres som successiv. Det tog fire år at afklare hhv. det økonomiske grundlag og det kvalitetsmæssige niveau for den kommende realisering af De Bynære Havnearealer. Det var en langvarig beslutningsproces, når der sammenlignes med senere faser i beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet, og de centrale beslutningstagere betegner selv processen som lang (interview med Hans Nicolaisen den 17. april 2013; interview med Hans Schiøtt den 3. april 2013). At de politiske aktører i byen selv opfattede processen som langvarig kan også ses af den udbredte enighed om, at det hastede med at komme i gang med havneudviklingen og byudviklingen, da købsaftalen mellem kommunen og havnen var indgået[96] (interview med Bjarne Mathiesen den 17. april 2013).

4.5.4. Fase 4 (2006-2009): Byregimet genetableres og udvides, ”den internationale by”

Ved kommunalvalget i 2005 vandt Socialdemokratiet borgmesterposten tilbage med støtte fra Radikale Venstre. Den nye borgmester hed Nicolai Wammen. Socialdemokratiet fik 17 mandater ud af 31 sammen med Radikale Venstre og SF (se bilag 4). Partiet Venstre fik et godt valg og havde fortsat 11 mandater i byrådet. Den nye borgmester havde ikke en stærk, formel position i form af en stærk parlamentarisk base. Borgmesteren kompenserede for dette forhold ved at genetablere, men også redefinere, det tidligere byregime. I denne fase skabtes der et netværksorienteret byregime i Aarhus, hvor der var enighed blandt de politiske aktører om den fælles politiske dagsorden.

[96] Denne udbredte fornemmelse af hast resulterede i, at byrådets partier omgjorde deres tidligere beslutning (den såkaldte dobbeltbeslutning), som betød, at by- og havneudviklingen ikke kunne komme i gang, før Marselis-tunnellen var færdig (Socialdemokraterne et al., 2006). Den tidligere havnedirektør udtrykker det sådan: ”… når man så har fået lavet handelen og skrevet under, så kan det bare ikke gå hurtigt nok med at komme i gang. For nu har vi jo handlet… Og der kommer dobbeltbeslutningen så ind. For vi kan ikke komme i gang før 2012, fordi der står Marselistunellen færdig... Og så står alle og tripper og siger: ’Jamen, åh, vi har handlet, og alt er klart og bum bum, hvorfor kan vi ikke komme i gang? Jamen det er pga. dobbeltbeslutningen. Nå, men så lad os fjerne den’" (interview med Bjarne Mathiesen den 17. april 2013).

Borgmesteren

Borgmesteren skabte – og genskabte – byregimet "den internationale by" gennem tre handlinger. For det første ved at ved at genetablere relationerne til de politiske aktører i erhvervskontaktudvalget. For det andet ved at skabe en fælles politisk dagsorden for kommunen og for det tredje ved at styrke ledelsen af den kommunale organisation. Borgmesteren genetablerede relationen til de politiske aktører i erhvervskontaktudvalget (interview med Niels Højberg den 21. juni 2013). Disse relationer var blevet svækket under de tidligere borgmestre (interview med Michael O. Bruun den 21. januar 204). I denne fase revitaliserede borgmesteren erhvervskontaktudvalget. Borgmesteren beskriver det selv således: "Aarhus jo har det, der hedder Erhvervskontaktudvalget… og det er en ret unik størrelse i den forstand, at her har du samlet den politiske ledelse af byen med uddannelsesinstitutionerne og med erhvervslivet. Og det vil sige, du har en trekant der, som når man spiller sammen og går i takt, så kan du altså flytte en by ret effektivt, og det var det vi også gjorde" (Interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Borgmesteren nøjedes imidlertid ikke med at genetablere kontakterne til netværket, han forandrede det også ved at give uddannelsessektoren en stærkere rolle (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Der blev optaget flere repræsentanter for uddannelsessektoren (interview med Jan Beyer Schmidt-Sørensen den 12. maj 2014), heriblandt var universitets rektor, Lauritz Holm-Nielsen, en afgørende person for udviklingen af en ny politisk ambition for byen og for det tætte forhold mellem universitetet og byen, der opstod i de år. Erhvervskontaktudvalget blev også suppleret af nye netværk. Business Region Aarhus og fonden bag Kulturhovedstad, kaldet Fonden Aarhus 2017[97], kom til at spille en betydning for politikudvikling i Aarhus. Dermed var borgmesteren ikke afhængig af ét enkelt, stærkt policynetværk, men kunne spille sammen med flere netværk, som havde hvert sit emnefelt, men hvis emnefelter også overlappede. Dette satte borgmesteren i en stærk uformel position som knudepunkt i disse netværk.

Desuden etablerede borgmesteren en fælles politisk dagsorden for byen. Det skete gennem overordnede målsætninger for byen, som fik navnet vækststrategien, som de mange forskellige byudviklingsprojekter kunne passes ind i, og som kunne give de mange ideer en samlet retning. Denne strategi koblede for første gang erhvervsudvikling med byudvikling sammen i en større strategisk ramme. Strategien blev udbredt og efterlevet i den kommunale organisation og var afgørende for, at der kunne skabes og bevares politisk enighed og dermed fælles beslutningskraft mellem Socialdemokratiet, Venstre og Radikale Venstre (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). I modsætning til tidligere blev vækststrategien blev ikke skabt af aktørerne i erhvervskontaktudvalget, men af borgmesteren,

[97] Fonden Aarhus 2017 blev stiftet af Aarhus Kommune, Region Midt og de øvrige kommuner i regionen i 2013 med henblik på at realisere kulturhovedstad 2017 i Aarhus og Region Midtjylland (www.aarhus2017.dk).

rådmanden og en lille kreds af topembedsmænd (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014) og derefter vedtaget af byrådet. Vækststrategien blev dog senere bakket op af erhvervskontaktudvalget (Århus Kommune, 2010) og anvendt som platform for udvalgets arbejde. For det tredje styrkede borgmesteren ledelsen af den kommunale forvaltning ved at ansætte en ny stadsdirektør i 2008. Den nye stadsdirektør blev Niels Højberg, som havde haft en karriere som kommunal og regional topchef, og som kom fra stillingen som direktør for Aarhus Universitet. På den måde blev der skabt en direkte sammenhæng mellem universitets og byens udvikling. Den nye stadsdirektør overtog formandsposten for en intern styregruppe for arbejdet med De bynære Havnearealer, hvorved borgmesteren kom helt tæt på denne beslutningsproces.

Borgmesteren var i disse strategiske handlinger inspireret af den tidligere borgmester, Thorkild Simonsen, som var hans mentor (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Det var en bevidst handling fra borgmesterens side at få skabt en strategisk retning for kommunen tidligt i borgmesterperioden (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Den daværende borgmester, Nicolai Wammen, udtrykker selv byregimedannelsen – og dens indvirkning på politikken i Aarhus – således: … ”og der mener jeg, at det lykkedes at lave en gylden periode, hvor vi havde den ånd i Aarhus [en fælles politisk retning, red], og jeg er glad for at se også med den nuværende borgmester og den nuværende rådmand… at den ånd er blevet ført videre. Fordi jeg mener, at den er afgørende vigtig. Det er i øvrigt. Det er sket også tidligere i byens historie, hvor Thorkild Simonsen… kørte et meget tæt samarbejde med Olaf P. Christensen… den daværende konservative rådmand, så … på den måde er det set før, og det førte også rigtig meget med sig. Og det er jo ikke nogen statshemmelighed i Aarhus, at Thorkild Simonsen er, jeg plejer at kalde ham min politiske bedstefar… så han har også været en sparringspartner for mig og en god rådgiver i, hvordan man som borgmester kan være med til at samle folk omkring sig” (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Nicolai Wammen benyttede sig af samme stil som Thorkild Simonsen, hvor han lagde vægt på at samle mange politiske interesser i byen (ikke alene partierne), på at skabe en høj grad af konsenssus og bl.a. på at dele æren for politiske resultater.

Andre politiske aktører

Vækststrategien skabte en fælles politisk retning og medvirkede til, at de øvrige politiske partier (Venstre og Radikale Venstre) til en vis grad tilsidesatte partitaktiske hensyn og i stedet arbejdede for en fælles politisk udviklingsretning (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Vækststrategien

byggede videre på grundtanken i erhvervshandlingsplanerne, men den ændrede de politiske målsætninger, så de ikke alene handlede om jobskabelse, men også om tilflytning, boliger og studiepladser. Dermed udvidedes kredsen af centrale politiske aktører også. I 2009 var denne strategi ikke selvklar. Den tidligere arealudviklingschef, Bente Lykke Sørensen, fortæller: "Og der tror jeg nok, man skal sige, at der var da nogen, i hvert fald som jeg mødte, som i hvert fald grinede lidt over det dér med, at man havde sat et forholdsvis ambitiøst vækstmål, i forhold til hvor mange indbyggere man ville være. Altså. Og det, der er det specielle ved det, det er, at i dag. Vi lever jo fuldstændig op til det, altså. Men det var sådan lige at sætte overliggeren lidt højt dengang" (interview med Bente Lykke Sørensen den 17. april 2013).

Vækststrategien var således med til at åbne mulighed for, at uddannelsesinstitutionerne kom til at spille en større rolle, som en ny gruppe af aktører, i erhvervskontaktudvalget. Udviklingen af vækststrategien skete sideløbende med, at Aarhus Universitet kom på banen som en central, politisk aktør i Aarhus. Dette skifte skete som følge af, at universitetet fik ny rektor i 2005, Lauritz Holm-Nielsen. Under hans lederskab udviklede Aarhus Universitet en ambition om at blive internationalt ledende (interview med Lauritz Holm-Nielsen den 24. juni 2014; Århus Universitet, 2009). Fra 2005 og frem til 2012 ekspanderede Aarhus Universitet i forhold til antal studerende, antal PhD-studerende, antal ansatte og antal publikationer (www.au.dk). Samtidig udviklede universitetet et stærkere samarbejde med byen (interview med Lauritz Holm-Nielsen den 24. juni 2014). Universitets rektor og borgmesteren var to afgørende aktører i udviklingen af en international ambition for byen[98] (interview med Lauritz Holm-Nielsen den 24. juni 2014; interview med Niels Højberg den 21. juni 2013; interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Stadsdirektøren udtrykker det sådan:"... universitetet ved jo, at de er i international konkurrence for overhovedet at kunne overleve. De er afhængige af internationale forskere, de er afhængige af internationale studerende, og de er også afhængige af, i et vist omfang, international kapital... Og især i en periode, hvor universitetet ønsker at hæve, hvad skal man sige, ambitionsniveauet, så bliver slagsmarken for det udelukkende internationalt" (interview med Niels Højberg den 21. juni 2013). Universitetet og byen delte den opfattelse, at det internationale perspektiv var en nødvendighed for udvikling.

Vækststrategien forandrede dermed styrkeforholdet mellem parterne i erhvervskontaktudvalget og mellem erhvervskontaktudvalget og borgmesteren. Deltagerne i erhvervskontaktudvalget var de samme,

[98] Der var også andre aktører, som bidrog til denne udvikling, herunder en række virksomhedsledere. Disse er dog ikke nævnt her af hensyn til casens omfang.

men positionerne i udvalget var forandret. Den tidligere magtfulde position, som kooperationen[99] og fagforeningerne havde haft, mindskedes (interview med Niels Højberg den 21. juni; interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013). Samtidig kom universitetet til at spille en ny, stærk rolle som inspirationskilde til politikudvikling, som infrastruktur til erhvervslivet og som samarbejdspartner til byen. Store, eksportorienterede virksomheder fortsatte med at spille en afgørende rolle i Aarhus, fx Arla, Vestas og Bestseller (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Erhvervskontaktudvalget fortsatte som den afgørende organisatoriske ramme omkring det eksisterende policy-netværk i byen, og det blev anvendt aktivt til at skabe sammenhæng mellem de forskellige politiske hensyn i byen og til at stadfæste forskellige politiske aktørers opbakning til politiske initiativer. Fx var det erhvervskontaktudvalgets formandskab[100], som præsenterede Vækstpakke I og II (Århus Kommune, 2009b), og ikke borgmesteren eller byrådet. Ændringen i aktørernes styrkeforhold i erhvervskontaktudvalget skete samtidig med en fortsat strukturel forskydning i erhvervslivet i Århus. De vidensintensive brancher havde været i vækst siden slutningen af 1990'erne. I 2005 var der for første gang lige så mange beskæftigede inden for brancherne finansiering, forsikring og forretningsservice, som der var inden for handel, hotel og restaurationsvirksomhed (se bilag 3). I perioden 2006-2009 steg beskæftigelsen i handelsbranchen og videnserhvervene[101] markant, mens industrien og transportbranchen faldt og fortsatte faldet i den efterfølgende fase. Aarhus var blevet en vidensby, hvor en stigende andel af befolkningen havde højere uddannelser og var ansat i vidensjobs. Bl.a. udvidedes Aarhus Universitet i denne periode.

Byregime, politisk lederskab og udkomme af beslutningsprocessen

I denne fase etableredes et nyt byregime i Aarhus. Dette byregime hvilede dels på formuleringen af et fælles politisk formål, som blev vedtaget med vækststrategien, dels på styrkelsen og forandringen af relationerne mellem borgmesteren og de politiske aktører i byen. Den fælles politiske dagsorden for dette byregime holdt igennem finanskrisen.

[99] Kooperationen - den kooperative arbejdsgiver og interesseorganisation er en forening, som organiserer kooperative virksomheder i Danmark. Kooperationen havde i 2014 et fællesråd i to byer: Aarhus og Aalborg. Medlemmerne i Aarhus var primært almene boligorganisationer, byggefagsvirksomheder, LO, AOF, Socialdemokratiet og Arbejdernes Landsbank.

[100] Formandsskabet bestod af formanden for LO, DA og borgmesteren i Aarhus.

[101] Videnserhvervene er her defineret som branchen "Rådgivning, forskning, reklame m.v.".

Beslutningsprocessen skiftede karakter i denne fase fra en successiv til en parallel proces. Borgmesteren udøvede i denne periode politisk lederskab i relation til Aarhus Ø-projektet med det formål at fremme projektets gennemførelse. Dette skete på baggrund af det nye byregime, som skabte opbakning blandt de politiske aktører og muliggjorde nye politiske valg. Der er en række eksempler på dette. For det første blev der truffet politiske beslutninger, som indebar højere økonomiske risici for kommunen. Beslutningen om Vækstpakke I og II blev ikke truffet som økonomisk henholdende beslutninger, men som investeringer i vækst, som tømte den kommunale likviditetsreserve. Beslutningen om at fastholde realiseringen af de eksisterende projekter på De Bynære Havnearealer medførte også, at byudviklingsprojektet fik mere fleksible økonomiske rammer. Tidligere havde det været en forudsætning for gennemførelsen af projektet, at byggegrunde skulle sælges videre af kommunen kort tid efter, at de var blevet overtaget fra havnen. Denne bestemmelse blev nu ændret, således at kommunen i en række tilfælde fik mulighed for at holde på byggegrunde i en ubestemt tid inden et videresalg (interview med Bente Lykke Sørensen den 22. januar 2014). På et tidspunkt under finanskrisen "skyldte" De Bynære Havnearealer mere end 300 mio. kr. til kommunekassen (interview med Bente Lykke Sørensen den 22. januar 2014). Denne mere fleksible økonomiske ramme belastede også den kommunale likviditet.

For det andet blev beslutninger truffet hurtigere end tidligere. Fra 2006 til 2009 traf byrådet beslutning om en samlet vækststrategi for byen, om to vækstpakker til et samlet beløb af 1,75 mia. kr., om salg af en række byggegrunde til konkrete projekter i De Bynære Havnearealer og om at fortsætte med de valgte byggeprojekter, da de var kommet i finansielle problemer. Dette står i kontrast til en fireårs periode, hvor byrådet indgik en købsaftale med Aarhus Havn og traf beslutning om to overordnede plandokumenter (helhedsplanen og kvalitetshåndbogen). For det tredje blev De Bynære Havnearealer nu sat ind i en større strategisk ramme for hele byen. Projektet blev ikke længere betragtet som et individuelt byudviklingsprojekt uden sammenhæng til den øvrige udvikling i byen. Projektet blev nu tænkt ind i en større strategisk udvikling og blev også anvendt som et investeringsobjekt i forbindelse med udmøntningen af Vækstpakke I og Vækstpakke II (interview med Niels Højberg den 21. juni 2013).

Den fjerde, og afgørende, forskel til tidligere politiske beslutninger var, at politiske beslutninger fra 2008 blev truffet med henvisning til vækststrategien, hvorimod beslutningerne om De Bynære Havnearealer tidligere blev truffet med henvisning til den umiddelbart forgående beslutning. Beslutningsprocessen fik således et politisk fikspunkt. De Bynære Havnearealer blev et billede på byens ambitioner (interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). Dermed blev det også afgørende at realisere De Bynære Havnearealer, for hvis projektet ikke blev til noget eller blev væsentligt forsinket, ville der ikke være samme tillid til vækststrategiens gennemførelse. Derfor hang vækststrategien og realiseringen af De

Bynære Havnearealer uløseligt sammen fra 2008. Vækststrategien var et grundlag for, at byrådet kunne beslutte at fortsætte projektets realisering under finanskrisen. Det var politisk risikabelt at gå den vej, da det forudsatte øgede kommunale investeringer i området og samtidig indebar en større økonomisk risiko for kommunen, men det skete. Tidligere arealudviklingschef, Bente Lykke Sørensen, udtrykker det således: "... man ville væksten i Aarhus – og det var en bevidst strategi, og det fremgår meget tydeligt af kommuneplan 2009, at man vil væksten, og man vil gøre plads til den... Og den deles af hele det politiske spektrum" (Bente Lykke Sørensen, 17. april 2013).

4.5.5. Fase 5 (2010-2014): Byregimet, "den internationale by", leverer resultater

Borgmesteren

Fra 2010 til 2014 udbyggede og anvendte borgmesteren byregimet. Perioden dækker over to kommunale valgperioder (2009-2012 og 2013-2017). Begge valg blev vundet af den siddende socialdemokratiske borgmester. I 2009 genvandt Nicolai Wammen borgmesterposten. Både Socialdemokratiet og valggruppen gik frem i mandattal[102]. I 2011 blev Nicolai Wammen udnævnt til Europaminister, og Jacob Bundsgaard overtog hans borgmesterpost. Jacob Bundsgaard genvandt borgmesterposten i 2013. Valggruppen mistede tilsammen tre mandater, men det politiske flertal var intakt, da mandaterne havde forskudt sig til Enhedslisten og dermed ikke var til rådighed for en samlet opposition. Den nye borgmester, Jacob Bundsgaard, havde dermed en stærkere formel position end sin forgænger, da det politiske mandat i byrådet var stærkere. Borgmesteren arvede samtidig en stærk, uformel position. Forgængeren havde sat en vækststrategi på dagsordenen og havde genetableret stærke kontakter til erhvervskontaktudvalget, oppositionen og staten og havde dermed etableret det byregime, som kaldtes "den internationale by", og som gav en operationel ramme omkring udvikling og gennemførelse af politik i Aarhus. Dette byregime gav borgmesteren en central position i midten af flere policy-netværk, som satte ham i stand til at facilitere processer på tværs af mange aktører. I perioden 2010-2014 styrkede de to borgmestre begge dimensioner af dette byregime, dvs. både det fælles politiske mål og relationerne mellem borgmesteren og de netværk, der var involveret i udviklingen og gennemførelsen af politik i byen.

[102] Ved valget gik den socialdemokratiske valggruppe samlet set fra 17 til 20 mandater og fik dermed et komfortabelt politisk flertal. Samtidig gik Venstre tilbage fra 11 til fem mandater.

Jacob Bundsgaard udviklede den fælles politiske dagsorden ved at tilknytte en storyline, som koblede vækststrategien sammen med byens historie og med de projekter, som var undervejs i Aarhus (tale af Jacob Bundsgaard ved konferencen "Aarhus investerer 81 milliarder i byudvikling" den 22. januar 2014; interview med Niels Højberg den 21. juni). Denne storyline argumenterede, at der i år 2014 kun var to vækstcentre i Danmark: Københavnsområdet og Aarhusområdet (Business Region Aarhus, 2014a), men væksten ville ikke komme af sig selv i Aarhus. Derfor måtte Aarhus udvikle sig til en mere international by for at kunne konkurrere med andre byer i fremtiden. Argumentet var endvidere, at Aarhus havde en chance for at gøre et mentalt og fysisk spring ind i en mere international position. Denne chance blev udgjort af den Europæiske Kulturhovedstad 2017, der finder sted i Business Region Aarhus i 2017. Endelig var argumentet, at Kulturhovedstadsprojektet i samspil med den kommende letbane ville være en udviklingsmulighed i samme omfang, som Landsudstillingen havde været det for Aarhus i 1909[103]. Denne storyline var velegnet til at kommunikere den overliggende vision for byen til en større offentlighed og en bredere aktørkreds.

Ligesom sin forgænger gjorde borgmesteren aktiv brug af erhvervskontaktudvalget til at sikre enighed mellem væsentlige politiske aktører i byen, herunder i forhold til udvidelsen af E45 og håndteringen af Aarhus Lufthavn, som begge var væsentlige erhvervspolitiske sager i perioden (interview med Jan Beyer Schmidt-Sørensen den 12. maj 2014). Borgmesteren arbejdede også aktivt med organiseringen af udvalget. Sammensætningen af erhvervskontaktudvalget blev delvist justeret i perioden med henblik på at styrke udvalget. På arbejdsgiver-siden blev repræsentanter for arbejdsgiverorganisationerne erstattet af repræsentanter for virksomhedsklynger i Aarhus (interview med Jan Beyer Schmidt-Sørensen den 12. maj 2014). På arbejdstagersiden foreslog kommunen, at fordelingen mellem LO's og AC's pladser skulle ligestilles, sådan at fordelingen af pladser i erhvervskontaktudvalget afspejlede antallet af ansatte i de to forbund. Denne forandring blev ikke gennemført (interview med Jan Beyer Schmidt-Sørensen den 12. maj 2014).

Borgmesteren udbyggede også relationer til aktørerne i et andet policy-netværk, som var borgmestrene i Business Region Aarhus. Dette skete gennem en samarbejdsaftale (Business Region Aarhus, 2014a) og en partnerskabsaftale (Business Region Aarhus, 2014b). Igennem de to aftaler blev samarbejdet udvidet både i bredden, gennem flere deltagere og et bredere sæt samarbejdsemner, og i dybden, gennem en større politisk forpligtigelse til samarbejdet samt gennem afsættelse af økonomiske midler til samarbejdet. Ligesom sin forgænger anvendte borgmesteren også sine kontakter til staten aktivt til at tiltrække statslige ressourcer til at gennemføre nogle af de store udviklingsprojekter, som ikke alene

[103] Landsudstillingen var en industri- og handelsmesse, der blev set af 600.000 mennesker.

styrkede Aarhus som by, men også hele Business Region Aarhus, herunder midler til realiseringen af letbanen i Aarhus og til realiseringen af aktiviteter ifm. Kulturhovedstad 2017. Endelig gav borgmesteren den kommunale forvaltning større mulighed for at arbejde selvstændigt med udvikling af Aarhus Ø-projektet, dels gennem en stærkere organisering af arbejdet (se afsnittet nedenfor), dels ved at give den kommunale forvaltning et større mandat til at kunne påtage sig et udviklingsopgaver. Et eksempel på dette var, at byrådet havde sat begrebet "RETHINK" (gentænk Aarhus) på dagsordenen i forbindelse med Kulturhovedstad 2017 (Aarhus Kommune, 2012). Rethink blev anledningen til, at Arealudvikling Aarhus igangsatte et arbejde, som ledte til en gentænkning af arbejdet med Aarhus Ø-projektet. Gentænkningen involverede både projektets målsætninger, dets fysiske udformning og den kommunale arbejdsproces (interview med Bente Lykke Sørensen den 17. april 2013; interview med Bente Lykke Sørensen den 22. januar 2014; interview med Niels Højberg den 21. juni 2013). Dette var en gentænkning af det strategiske grundlag for hele Aarhus Ø-projektet, som delvist frigjorde projektets gennemførelse fra den plan, som havde vundet byplanidékonkurrencen i 1999, men som med tiden var blevet opfattet som gammeldags. Det var også en gentænkning af arbejdsformen i projektet. Denne udvikling blev initieret af forvaltningen (Arealudvikling Aarhus) selv og blev af politikerne betragtet som en naturlig og ukontroversiel udvikling (interview med Erik Jespersen den 17. april 2013). Forvaltningen arbejdede ikke uafhængigt af det politiske niveau. Bl.a. blev tankerne bag denne gentænkning af arbejdet med Aarhus Ø-projektet gennemgået ved flere lejligheder i teknisk udvalg og i bedømmelsesudvalget. Men det var forvaltningen, som selv tog initiativet. Dette havde ikke været muligt 10 år før og viser, hvordan det var blevet naturligt, at forvaltningen påtog sig udviklingsopgaver af egen drift. Forudsætningen for forvaltningens styrkede rolle var formodentlig, at der var skabt politisk enighed, og at borgmesteren varetog et proaktivt politisk lederskab i sagen.

I denne periode fulgte byens økonomiske udvikling stort set udviklingen i resten af landet, når der ses på arbejdsløsheden (se bilag 5). Fordelingen mellem erhvervssektorerne var stort set uændret i perioden (se bilag 6).

Andre politiske aktører

Fra 2010 var der skabt politisk enighed om Aarhus Ø-projektet, og dermed dalede den brede politiske interesse (interview med Bente Lykke Sørensen den 17. april 2013; interview med Erik Jespersen den 17. april 2013). Den førende rolle i udviklingen af projektet blev i stigende grad spillet af kommunens projektudviklingssekretariat, Arealudvikling Aarhus, som fra 2006 til 2014 fik flere opgaver, flere

kompetencer og en stadig tættere tilknytning til borgmesteren og stadsdirektøren. Arealudvikling Aarhus var oprindeligt blevet oprettet i 2006 under navnet Udviklingssekretariatet for De Bynære Havnearealer. Sekretariatet havde i begyndelsen én enkelt medarbejder (interview med Bente Lykke Sørensen den 17. april 2013). I 2012 blev det omdannet til Arealudvikling Aarhus (Aarhus Kommune, 2011b) og fik samtidig overført mere personale og ansvar for grundsalg og byggemodning af alle større byudviklingsprojekter i kommunen. I 2014 blev kommunens teknik- og miljøforvaltning reorganiseret. Chefen for Arealudvikling Aarhus blev forfremmet til leder af et nyt tværgående center for Byudvikling og Mobilitet i Aarhus Kommune, som ud over byudviklingsprojekter også omfattede den overordnede planlægning og udvikling af Aarhus, herunder den fysiske planlægning, den kollektive trafik og dialogen med borgerne og byens brugere. Dette var en styrkelse af den plads, som arbejdet med realiseringen af Aarhus Ø-projektet havde i den kommunale forvaltning.

Byregime, politisk lederskab og udkomme af beslutningsprocessen

I denne fase blev det byregime, som var etableret i perioden 2006-2009, således udbygget. Den fælles politiske dagsorden fortsatte og blev udviklet. Borgmesteren videreudviklede også de tætte relationer til alle betydende aktører i denne fase. Han anvendte staten aktivt som en løftestang til projekter i byen ved at tiltrække investeringer til både etableringen af letbanen og til gennemførelsen af Kulturhovedstad 2017. Han gav også den kommunale forvaltning mulighed for i højere grad at tage selvstændige udviklingsinitiativer, fx udviklingen af den nye måde at arbejde med Aarhus Ø-projektet på. Endvidere styrkede og videreudviklede han det netværk, der var etableret i Business Region Aarhus, til et policy-netværk. Tidligere havde denne kreds primært koordineret fælles erhvervspolitiske akvititeter og markedsføringsaktiviteter. I denne fase begyndte kredsen bag Business Region Aarhus at tage fælles, nationalpolitiske initiativer. Aktørkredsen i dette byregime rakte således ud over kommunens egne grænser, dels gennem Business Region Aarhus, dels gennem kontakten til staten, dels gennem den kommunale forvaltnings egne netværkskontakter. Der var ikke længere én samlet arena for politikudvikling, som der tidligere havde været med erhvervskontaktudvalget. I stedet var der flere arenaer, som lappede ind over hinanden, og som alle udviklede politiske initiativer. Alle arenaer havde – i en eller anden grad – en funktion som politikudviklende for byudviklings- og erhvervsudviklingsområdet. Borgmesteren var centerpunktet i dette nye netværk af aktører og arenaer, hvilket gav ham en stærk uformel position.

I denne fase kan beslutningsprocessen fortsat karakteriseres som parallel. Udkommet af den politiske beslutningsproces vedrørende Aarhus Ø-projektet var, at projektet blev tænkt sammen med flere overlejrende politiske strategier for udviklingen af Aarhus og den funktionelle byregion, Business Region Aarhus. Borgmesteren så Aarhus Ø-projektet som en del af det fysiske fundament for fremtidens vækst i Aarhus og som et symbol på Aarhus som en moderne by i vækst (interview med Jacob Bundsgaard den 17. april 2013). Aarhus Ø-projektet fik dermed en ny status – ikke alene for byen, men for en større byregion. Samtidig blev projektet set som et symbol på byens udvikling og som en afgørende brik i en række udviklingsprojekter, herunder den kommende letbanes sammenknytning af vidensinstitutioner, erhvervsliv og nye byområder. Aarhus Ø-projektet blev opprioriteret politisk og var i perioden måske det vigtigste fysiske udviklingsprojekt i Aarhus. Denne opprioritering gav – sammen med borgmesterens stærke politiske position – en mulighed for, at den kommunale forvaltning kunne gentænke projektets målsætninger og fysiske udtryk samt den kommunale forvaltnings arbejdsproces i forhold til projektet. I denne periode valgte Aarhus Kommune at udfordre den overordnede fysiske masterplan, som var blevet vedtaget af byrådet 10 år før, bl.a. gennem en gentænkning af udviklingen af delområder i tæt samarbejde med tværfaglige rådgiverteams og developere.

4.6. Udøvelse af politisk lederskab og byregimer i Aarhus

4.6.1. Udøvelsen af politisk lederskab i beslutningsprocessen

Det var borgmestrene, som udøvede politisk lederskab i beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet gennem hele perioden, men de gjorde det under forskellige forudsætninger og i med- og modspil med forskellige involverede politiske aktører. I modsætning til i Malmø formulerede de første tre borgmestre i Aarhus ikke en politisk retning for byen, som svarede på den økonomiske forandring, der foregik i byen i slutningen af 1990'erne og begyndelsen af 2000'erne, og som kunne samle de politiske aktører. Det skete først med Nicolai Wammen fra 2006 og frem. Aarhus Ø-projektet var et element i den politiske kamp, der foregik frem til 2006. Thorkild Simonsen, som var borgmester frem til efteråret 1997, var offentligt kendt som en stærk borgmester. Han havde samlet de politiske aktører omkring sig i et policy-netværk, der med tiden udvikledes til et byregime (dannelsen af byregimet analyseres i afsnit 6.2). Byregimet var defineret af industrisamfundets økonomiske og politiske interesser. Borgmesteren satte udvidelsen af Aarhus Havn på den politiske dagsorden som et led i industrisamfundets interesser. Konflikten om byen og havnen var endnu ikke kommet på den politiske dagsorden i byrådet i Aarhus i

Thorkild Simonsens borgmestertid[104]. Det blev hans efterfølger, Flemming Knudsen, som kom til at håndtere denne konflikt. I dennes borgmestertid (1997-2001) blev der truffet fire beslutninger, som alle kom til at bane vejen for Aarhus Ø-projektet. De to første blev truffet som nødvendige kompromisser for at udvide havnen, hvilket var borgmesterens egentlige politiske mål. Det var hhv. beslutningen om at etablere Marselistunnelen som en betingelse for havneudvidelsen[105] (år 1997) og beslutningen om en byplanidékonkurrence om De Bynære Havnearealer (år 1997). De to sidste beslutninger var hhv. at kåre vinderen af byplanidékonkurrencen (år 1999), og at byrådet principielt vedtog en ny grænsedragning mellem byen og havnen, samt at anvende vinderen af byplanidékonkurrencen som grundlag for et byudviklingsprojekt på havnen (år 2001). De to første beslutninger blev truffet under pres fra hhv. beboere ved Marselis Boulevard og partiet Venstre. Beslutningen om grænsedragningen mellem byen og havnen blev truffet under pres fra en række politiske aktører i byen, som lancerede deres eget forhandlingsudspil i pressen. I denne periode udøvede borgmesteren således politisk lederskab i modspil til andre politiske aktører og borgmesterens politiske lederskab, i sagen om Aarhus Ø-projektet, handlede mere om at skabe kompromisser end om at sætte retning.

Det blev Flemming Knudsens efterfølger, Louise Gade, som kom til at forberede Aarhus Ø-projektet i perioden 2002-2005. På dette tidspunkt var kompromisset mellem byen og havnen indgået på et principielt plan, men den juridiske og økonomiske løsning skulle lægges til rette. Borgmesteren ville gerne sætte retning og ønskede at fremme sagen om Aarhus Ø-projektet, men hun havde et meget begrænset politiske manøvrerum pga. den politiske mandatfordeling og kommunens økonomi. I denne fase blev udfordringerne af byrådet ikke opfattet som politiske, men primært som tekniske. Byrådet traf beslutning om fastsættelsen af kvaliteten af Aarhus Ø-projektet (år 2003 og 2004) og om det komplekse og teknisk set svære forhandlingsforløb med havnemyndigheden om prisen og betingelserne for overtagelsen af havnearealerne (år 2005). Det blev Louise Gades efterfølger, Nicolai Wammen, som kom til at påbegynde realiseringen af Aarhus Ø-projektet, hvilket skete næsten samtidig med, at finanskrisen satte ind. I hans borgmestertid (2006 til 2011) kunne byrådet have valgt at udskyde eller nedlægge projektet igen, da økonomien i projektet var udfordret under krisen. Kommunens økonomi var ikke bedre end i Louise Gades borgmestertid, og Nicolai Wammens mandattal i byrådet var ikke meget større, men Nicolai Wammen formåede at bringe såvel byens politiske aktører som byrådet sammen om

[104] Thorkild Simonsen indgik dog det første af en række kompromisser, som senere banede vejen for Aarhus Ø-projektet. Kompromisset var, at borgmesteren accepterede amtets behandling af det såkaldte byhavnsalternativ i VVM-redegørelsen om havnens udvidelse. Thorkild Simonsen mente ikke, at det var realistisk at realisere dette alternativ, som reelt betød at bygge by på havnen, men han accepterede det for ikke at forsinke havneudvidelsen (år 1996).

[105] Denne beslutning kaldes også for den såkaldte dobbeltbeslutning.

vækststrategien. Dermed blev der dannet et politisk grundlag for at sikre videreførelsen af Aarhus Ø-projektet under finanskrisen og at give bedre rammer for gennemførelsen af projektet. Nicolai Wammens efterfølger, Jacob Bundsgaard, videreførte politikken og arbejdsformen fra Nicolai Wammens borgmestertid. Under Jacob Bundsgaards lederskab blev Aarhus Ø-projektet opprioriteret politisk og sat i sammenhæng med en række andre udviklingsprojekter i byen samt med udviklingen af Business Region Aarhus. Både Nicolai Wammen og Jacob Bundsgaard anvendte erhvervskontaktudvalget aktivt til at sætte den politiske dagsorden og håndtere konflikter, ligesom Thorkild Simonsen tidligere havde gjort.

4.6.2. Karakteristik af byregimerne i Aarhus som idealtype

Borgmestrene udøvede således politisk lederskab i med- og modspil til politiske aktører i byen. Dette analyseres gennem byregimebegrebet. Begge byregimer i Aarhus kan karakteriseres som netværksorienterede regimer, fordi de var baseret på samme grundlæggende relation mellem borgmestrene og erhvervskontaktudvalget. De borgmestre, som har dannet og vedligeholdt byregimer med enighed mellem aktørerne (Thorkild Simonsen, Nicolai Wammen og Jacob Bundsgaard), beskrives som gode netværkere og forhandlere. Aarhusborgmestrene var fra 1995 til 2014 afhængige af et bredt politisk samarbejde i byrådet og et bredt samarbejde med politiske aktører i tilknytning til Aarhus. Årsagen er dels kommunens politiske og administrative struktur, som betyder, at borgmesteren ikke er den formelle leder af hele den kommunale forvaltning, dels at ingen borgmester i perioden havde haft absolut politisk flertal. Alle borgmestre har dermed været tvunget til at samarbejde med de øvrige politiske partier. Det har borgmestre i mange andre danske kommuner også, men i Aarhus Kommune har borgmestrene gjort en dyd ud af nødvendigheden. Alle borgmestre i Aarhus (undtagen Louise Gade) understreger, at samarbejde ikke blot er en nødvendighed, men den vigtigste forudsætning for at skabe politiske resultater. Måske også vigtigere end at sætte en politisk retning. I modsætning til situationen i Malmø udvikles de politiske dagsordener for regimerne i Aarhus ikke gennem store, formaliserede strategiarbejder, men gennem løbende forhandling, hvor strategien videreudvikles hen ad vejen (dette analyseres nærmere i kapitel 6). Denne måde at udvikle politik på har været afgørende for beslutningsprocessen i Aarhus Ø-projektet, og den står i kontrast til beslutningsprocessen i Västra Hamnen-projektet (se kapitel 5).

Dette samarbejde er institutionaliseret i en fælles opfattelse blandt politikere og politiske aktører i Aarhus om, at aktørerne i Aarhus må stå sammen, hvis de skal kunne skabe politiske resultater (interview

med Thorkild Simonsen den 17. april 2013; interview med Flemming Knudsen den 22. januar 2014; interview med Jacob Bundsgaard den 17. april 2014; interview med Nicolai Wammen den 6. oktober 2014). I alle faser i beslutningsprocessen har borgmestrene derfor skullet forholde sig til policy-netværket i byen, som gennem hele perioden har været organiseret i erhvervskontaktudvalget og dette netværks forventninger til borgmesterens rolle. Forudsætningen for borgmesterens udøvelse af politisk lederskab har derfor i høj grad været afhængig af borgmesterens interaktion med netværket. Dette er en tovejsrelation, hvor netværkets deltagere har forventninger til borgmesteren, som muliggør og begrænser borgmesterens handlefrihed, men hvor borgmesteren også selv søger at påvirke netværket i forsøget på at skabe en gunstig forhandlingsposition. De to afvigelse fra dette mønster er dels Louise Gades forsøg på at sætte nye politiske mål, som ikke førte til dannelsen af en ny, fælles politisk dagsorden, og dels den måde hvorpå Nicolai Wammen udviklede vækststrategien gennem et samarbejde med den tekniske rådmand og en lille gruppe topembedsmænd. Begge initiativer er et udtryk for en mere individualiseret ledelsesstil end den, som normalt har været praktiseret i Aarhus i perioden 1995-2014. Ses bort fra disse initiativer svarede adfærden i Aarhus kommune til forventningen i den idealtype, som det netværksorienterede byregime udgør. I kapitel 2 i denne afhandling beskrives forventningerne til adfærden i denne regimetype således: *Det er forventningen, at i denne regimetype samarbejder aktørerne, fordi de er afhængige af hinanden for at opnå et fælles mål. Dette formål er ikke givet af én dominerende aktør, men er skabt gennem en (løbende) forhandling mellem netværkets deltagere. Det er denne forhandlingsproces, der er kernen i bevarelsen af relationen. Forhandlingen kan foregå på mange måder, fx ved at aktørerne udveksler forskellige typer af ressourcer (fx æren for politiske resultater, politisk opbakning, politiske poster, legitimitet, viden, penge). Forhandlingen vil være understøttet af tillid mellem aktørerne og adfærdsregler. Forhandlingen kan godt ledes af borgmesteren, men borgmesteren dominerer ikke forholdet til aktørerne.*

Adfærden i Aarhus ligner denne idealtype. Aktørerne i Aarhus samarbejder med hinanden, fordi de har noget ud af det. Der er tale om et positive sum game mellem aktørerne, og relationen har været præget af tillid blandt de politiske aktører i de perioder, hvor der var enighed blandt aktørerne. Borgmestrene er formodentlig centrale aktører i forhold til at skabe og vedligeholde denne tillid. De borgmestre, der selv etablerede byregimer i Aarhus (Thorkild Simonsen og Nicolai Wammen) gjorde meget ud af, at æren af de politiske resultater skulle tilfalde de rigtige og ikke nødvendigvis borgmesteren selv. Det kan ses som en måde at skabe tillid. Denne måde at lede på er også i modsætning til situationen i Malmø, hvor borgmester Ilmar Reepalu var kendt for en mere individuel lederstil og for ikke at dele æren for politiske resultater.

4.6.3. Opsummering af de to byregimer i Aarhus i perioden 1995-2014

Aarhus havde to byregimer i perioden. ”Beskæftigelsesbyen” (1995-2001) og ”den internationale by” (2006-2014). I beskæftigelsesbyen var den fælles politiske målsætning økonomisk vækst via beskæftigelse i handels- og industrivirksomheder. Byregimet var organiseret i erhvervskontaktudvalget, som var et policy-netværk omfattende borgmesteren, stadsdirektøren, kommunens rådmænd og repræsentanter for arbejdsgivere og fagforeninger. Borgmesteren og stadsdirektøren spillede i høj grad rollen som facilitatorer for skabelsen af enighed mellem aktørerne i policy-netværkets interesser. Fra 2006 blev der dannet et nyt byregime, som kaldtes ”den internationale by”. Det fælles politiske mål i dette byregime var også økonomisk vækst, men hvor væksten skulle skabes gennem internationalisering, ikke jobskabelse i industri- og handelsvirksomheder. De politiske aktører i policy-netværket, som stadig var organiseret i erhvervskontaktudvalget, forandredes. LO og DA var stadig med i policy-netværket, men uddannelsesinstitutionerne og særligt universitet begyndte at spille en nøglerolle i byens strategiudvikling. Derudover blev der skabt et nyt policy-netværk omkring Business Region Aarhus, og forvaltningen kom selv til at spille en større rolle i politikudviklingen, bl.a. gennem den gentænkning af Aarhus Ø-projektet, som Arealudvikling Aarhus påbegyndte fra 2013. Erhvervskontaktudvalget var stadig grundlaget for byregimet, men var ikke længere den eneste arena for politikudvikling. De to byregimer er karakteriseret i tabel 4.8 nedenfor.

Tabel 4.8: Byregimer i Aarhus 1995-2014

	1995-2001	2006-2014
Byregime	”Beskæftigelsesbyen”	”Den internationale by”
Type af regime	Netværksorienteret	Netværksorienteret
Tilstand af regime	1995-1997: Enighed 1997-2001: Uenighed	Enighed
Politisk dagsorden	Vækst gennem arbejdspladser i industrien og handelsbranchen	Vækst gennem internationalisering
Netværk i byregimet	Ét policy-netværk. Forankret i byen selv	Flere policy-netværk. Internt og eksternt til byen

Kapitel 5: Västra Hamnen-projektet

5.1. Indledning

Västra Hamnen er et stort byudviklingsområde i Malmø, der ofte betegnes som et forgangseksempel inden for nordisk byudvikling[106]. Malmøs udvikling beskrives ofte som en succes. Byen er blevet betegnet som "The comeback kid" (www.realdaniadebat.dk) og byen har fået flere priser bl.a. en special mention ved Lee Kuan Yew World City Price i 2012 (leekuanyewworldcityprize.com.sg). Västra Hamnen er blevet det konkrete, fysiske symbol på denne succes. Borgmesterens politiske lederskab fremhæves af Malmö stad selv som en væsentlig forklaring på realiseringen af Västra Hamnen-projektet og Bo01 (Persson, 2013). Västra Hamnen består af 15 delområder og dækker 187 hektar. Området er et tidligere industri- og havneområde, som ligger mellem Malmøs gamle bydel og havet. I 2014 er omkring halvdelen af området blevet omdannet til byformål. I 2013 boede der 6.800 mennesker i Västra Hamnen (www.malmoe.se), mere end 11.000 mennesker arbejder i Västra Hamnen (www.malmoe.se), og mere end 10.000 studerer på Malmö Högskola[107], 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 (Malmö stad, 2012). Dette kapitel handler alene om beslutningsprocessen i forbindelse med Västra Hamnen og kun om de etaper af Västra Hamnen-projektet, som kommunen havde ejerskabet til[108].

Dette kapitel beskriver, hvordan beslutningsprocessen om Västra Hamnen-projektet forløb fra 1995 til 2014. Kapitlet falder i to dele. I første del beskrives beslutningsprocessen gennem seks faser. Hver fase beskriver et selvstændigt sæt af beslutninger i processen. I anden del af kapitlet analyseres etablering og forandring af byregimer i Malmø og sammenhængen med den politiske beslutningsproces i Västra Hamnen-projektet. Kapitlet indledes med et afsnit, der beskriver udvalgte forudsætninger for borgmesterens udøvelse af politisk lederskab.

[106] Malmø - og i særlig grad Bo01-projektet - betragtes i den danske byudviklingsbranche som et nordisk foregangsprojekt (tidl. adm. direktør Mette Lis Andersen, Realdania By).
[107] Malmö Högskola er i dansk forstand et universitet, selv om at det bærer titlen højskole.
[108] Dermed er området Dockan, som er beliggende i Västra Hamnen, og som ejes et privat konsortium, ikke en del af analysen.

5.2. Forudsætninger for udøvelsen af politisk lederskab i 1995

De forudsætninger for udøvelsen af politiske lederskab, der beskrives og analyseres i denne case, er for det første den formelle politiske og administrative struktur i kommunen. For det andet byens politiske og økonomiske situation. For det tredje den uformelle organisering af de politiske aktører i byen.

5.2.1. Den formelle politiske og administrative struktur: Kommunstyrelsen

De svenske kommuner adskiller sig fra danske kommuner ved at have en mere kollektiv og mere kompleks ledelsesmodel (Goldsmith & Larsen, 2004), som sætter borgmesteren i en svagere formel ledelsesposition end borgmestre i danske kommuner med udvalgsstyre. Ligesom i Danmark er det byrådet[109], der er det højeste politiske organ i en svensk kommune (Sveriges Riksdag, 1991). I modsætning til i Danmark har svenske kommuner imidlertid et organ kaldet kommunstyrelsen, som er en form for forretningsudvalg, der forbereder byrådets arbejde. Kompetencefordelingen mellem kommunstyrelsen og kommunfullmäktige er ikke nærmere beskrevet i den svenske kommunallov (Sveriges Riksdag, 1991). Kommunstyrelsens ansvarsområde fastsættes derfor i praksis af den enkelte kommune. Kommunstyrelsens kompetencer fastsættes af Malmö stad i et reglement (Malmö stad, 2010a). Kommunstyrelsens overordnede opgave har ikke forandret sig i perioden 1995 til 2014. Opgaven er beskrevet således: ”Den leder och samordnar kommunens arbete och yttrar sig i alla frågor som kommunfullmäktige ska besluta om. Kommunstyrelsen har också uppsikt över kommunal verksamhet och kommunala bolag” (www.malmo.se). Kommunstyrelsen har et samlet, overordnet ansvar på en række sagsområder i kommunen, herunder økonomi, planlægning, miljø og erhvervsudvikling (Malmö stad, 2010a). Forholdet mellem kommunstyrelsen og byrådet beskrives af kommunen således, at byrådet svarer til parlamentet, mens kommunstyrelsen er Malmøs regering (Malmö stad, 2011c). Der er 61 medlemmer af byrådet. Kommunstyrelsen består af otte kommunalråd, som hver har beredningsansvar for et politisk ressortområde og tre kommunalråd, som ikke har beredningsansvar, og som kaldes for oppositionsråd. Kommunalråd er fuldtidspolitikere, som får løn for deres arbejde. Det enkelte kommunalråd har beredningsansvar på sit pågældende politiske ressortområde, dvs. ansvaret for at føre politik, men har ikke et formelt sagsansvar. Sagsansvaret findes hos formændene for de enkelte fagudvalg, som også er de øverste ledere af den kommunale fagforvaltning. Formænd for fagudvalg er ikke fuldtidspolitikere. Fagudvalgenes opgave er at træffe beslutninger i spørgsmål, der ligger inden for

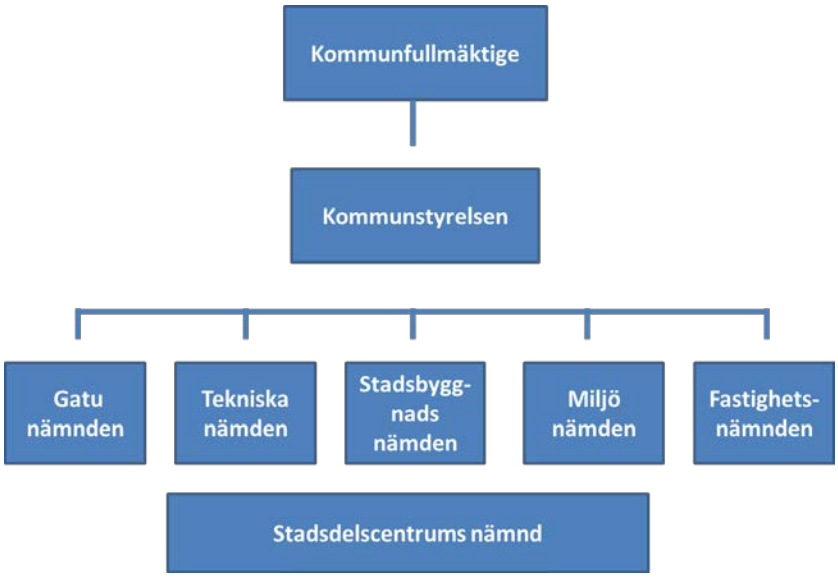
[109] Byrådet kaldes for kommunfullmäktige i Sverige.

udvalgets fagforvaltningsområde, at træffe beslutninger i spørgsmål, som er delegeret af byrådet, at forberede sager til byrådet og at sikre, at byrådets beslutninger gennemføres (www.malmo.se).

De svenske kommuner adskiller sig dermed fra danske kommuner ved at have en mere kollektiv og mere kompleks ledelsesmodel. Ledelsesmodellen kan i en række tilfælde medføre uklare snitflader mellem borgmesteren[110], kommunalråd og udvalgsformænd, som ikke findes i samme grad i Danmark. Dels har borgmesteren ikke det direkte politiske og administrative ansvar for alle kommunale forvaltninger. Dels er der en potentiel uklarhed i ansvarsfordelingen mellem kommunalråd og udvalgsformænd, i det omfang de ikke er en og samme person[111]. Det er udvalgsformændene, som har et formelt ansvar for de konkrete beslutningsprocesser i enkeltsager, og som også er de direkte ledere af forvaltningen, mens det er kommunalrådene, der i praksis har tiden til – og ansvaret for – at udvikle den politiske dagsorden, og som sidder i kommunstyrelsen. Samspillet kompliceres yderligere af, at kommunalrådenes politiske ressortområder i nogle tilfælde gik på tværs af fagudvalg i perioden fra 1995 til 2014.

I 1995 fandtes der fem forvaltningsområder med hvert sit udvalg og udvalgsformand samt 10 tværgående stadsdele med hvert sit udvalg og formand. Figur 5.1. viser den del af den formelle politiske og administrative struktur i 1995, som havde revelans for beslutningsprocessen om Västra Hamnen-projektet.

Fig. 5.1: Kommunnens politiske organisation i 1995 med relevans for Västra Hamnen-projektet



[110] I svenske kommuner findes den danske titel "borgmester" ikke. Det er ordføreren for kommunstyrelsen, som i praksis varetager dette hverv.
[111] I praksis var udvalgsformænd og kommunalråd i Malmö stad ofte, men ikke altid, en og samme person i perioden fra 1995 til 2014.

I 1995 var der fem fagudvalg[112] og et stadsdelsudvalg, som havde indflydelse på politikken for Västra Hamnen-projektet. Til hvert udvalg var der knyttet en kommunal fagforvaltning, som refererede til den pågældende udvalgsformand. Fagforvaltningerne vises ikke i diagrammet. Organiseringen af fagudvalg ændredes i perioden, hvor gatu nämden og fastighets nämnden blev slået sammen til tekniska nämden. I 2013 blev stadsdelene omorganiseret fra 10 til fem stadsdele, og deres ressortområde blev ændret. Derudover har den kommunale forvaltning med relevans for Västra Hamnen-projektet ikke forandret sig i perioden 1995 til 2014.

Den politiske og administrative struktur i Malmø giver borgmesteren en svagere formel forhandlingsposition i forhold til de fleste danske kommuner[113] (Goldsmith & Larsen, 2004), men en lignende position i forhold til borgmestrene i Aarhus, som har magistratstyre.

5.2.2. Byens politiske og økonomiske situation: Kulminationen på en langstrakt økonomisk krise

I 1995 var Malmø i økonomisk krise. Det var resten af Sverige også, men krisen ramte Malmø langt hårdere, hvilket hang sammen med byens erhvervsstruktur. Malmø er en by med en usædvanlig historie. Allerede fra midten af 1800-tallet begyndte Malmø at udvikle sig til en stærkt industrialiseret by. Det var også i Malmø, at arbejderbevægelsen opstod i Sverige, bl.a. blev de første kollektivaftaler indgået her (Malmö stad, 1996a). Efter 2. verdenskrig havde Malmø en stærkere økonomisk vækst end resten af Sverige. Byen var på forkant med udviklingen af den svenske velfærdsmodel og er blevet kaldt en model for svensk modernitet og udvikling (Dannestam, 2009, citeret i Holgersen, 2014a). I 1950'erne og 1960'erne var byens erhvervsliv således domineret af storindustri, der producerede til det svenske hjemmemarked (Malmö stad, 1996a). Arbejdsløsheden var lavere end én procent, og BNP pr. indbygger var 25 procent højere end gennemsnittet i Sverige (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). Fra oliekrisen i 1973 blev økonomien i Malmø imidlertid afmattet. Gennem 1980'erne og frem til midten af 1990'erne tiltog de økonomiske problemer i byen. I begyndelsen af 1990'erne var hele den svenske økonomi ramt af en krise. Denne krise ramte særligt hårdt i Malmø, hvis erhvervsliv betjente hjemmemarkedet (Malmö stad, 1996a), og hvis meget store skibsværft, Kockums, i stigende grad var konkurrenceudsat fra lavtlønslande i Europa og Asien.

[112] Oversat til dansk ville de fem udvalg hedde: Vejudvalget, teknisk udvalg, planudvalget, miljøudvalget og ejendomsudvalget.
[113] De fleste danske kommuner har udvalgsstyre. I dette system er det borgmesteren, som er den øverste politiske og administrative leder af kommunen.

I 1987 lukkede skibsværftet Kockums sin produktion af civile fartøjer i Malmø (Persson, 2013). Kockums var et symbol på byens identitet som industriby, og lukningen af Kockums var et mentalt chock for byen. Den tidligere bybygningsdirektør, Mats Olsson, beskriver det således: "Malmö befann sig i ett tillstånd av chock och identitetskris" (Olsson et al., 2006, side 5). 27.000 jobs forsvandt i perioden 1991 – 1994 (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). I 1994 kulminerede den økonomiske krise i byen. Malmö stad havde et budgetunderskud på mere end en mia. svenske kroner. Det svarede til 10 procent af kommunens budget. Det var det hidtil største kommunale budgetunderskud nogensinde i Sverige (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). I 1996 lå arbejdsløsheden i Malmø på over 15 procent (se bilag 2). Det var mere end fem procentpoint højere end arbejdsløsheden i Sverige som gennemsnit. Byens økonomiske situation forværredes af, at højindkomstfamilierne ikke bosatte sig i Malmø, men i omegnskommunerne (interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013). Dette skete delvist som følge af den boligpolitik (kaldet "millionprogrammet"), der var blevet ført i Malmø, som prioriterede byggeri af lejligheder og ikke parcelhuse, der blev efterspurgt af middelklassen.

5.2.3. Den uformelle organisering af de politiske aktører: Intet byregime i Malmø[114]

Det siges, at Malmøs udvikling i 1960'erne blev styret af en lille gruppe aktører, og at dens fysiske udvikling blev styret af en håndfuld personer[115]. Denne gruppe aktører var Socialdemokraterna og fagforeningerne, som dominerede det politiske liv, samt en mindre kreds af store virksomheder med få ejere, som havde tætte kontakter til bankerne, og som dominerede erhvervslivet. Socialdemokraterna og Högerpartiet[116] samt arbejdsgivere og arbejdstagere udviklede i den periode et samarbejde, der var så stærkt, at det fik tilnavnet "Malmøånden" (Malmö stad, 1996a). Styret af den fysiske udvikling af Malmø i 1960'erne beskrives i eftertiden som et lille og lukket policy-netværk i byen, der kaldtes for "kvadratmakten" (Malmö stad, 1996a). Imidlertid forandredes konkurrenceforholdene for erhvervslivet og dermed forandredes baggrunden for policy-netværket og det politiske liv i Malmø i løbet af 1980'erne

[114] Dette afsnit er primært baseret på publikationen "Varför finns Malmö – Krisen i ett historiskt perspektiv" (Malmö stad, 1996a). Publikationen var bestilt af Malmö stad i forbindelse med visionsarbejdet i 1995. Den er underskrevet af den daværende kommunstyrelsens ordførende, Ilmar Reepalu, og viceordførende, Percy Liedholm. Analysen gentages af ledende embedsmænd i kommunen og går igen i senere forskningsarbejder om Malmøs udvikling. Den anden kilde til dette afsnit er den tidligere borgmester, Ilmar Reepalus, fortolkning af M 90-gruppens resultater samt interviews med tidligere bybygningsdirektør, Mats Olsson, og tidligere innovationsdirektør, Eva Engquist.

[115] Dette ligger så langt tilbage i tid, at ingen af disse personer er blevet interviewet i forbindelse med denne afhandling, ligesom kildematerialet ikke omfatter dokumenter fra den tid. Beskrivelsen af dette policy-netværk er derfor baseret på andenhåndskilder. Det afgørende i denne forbindelse er, at de nuværende aktører i Malmø har den opfattelse, at dette policy-netværk eksisterede før i tiden.

[116] Högerpartiet er det nuværende Moderaterna. Partiet er det store borgerlige parti i Malmø.

og 1990'erne. I midten af 1990'erne fandtes der ikke længere et policy-netværk – og heller ikke et byregime – i Malmø[117]. Fagforeningerne havde mistet en række af deres medlemmer (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014), og de gamle industrivirksomheder var lukket, flyttet eller konkurrenceudsat. Kommunens tidligere innovationsdirektør og vicerektor ved Malmö Högskola beskriver det tidligere policy-netværk sådan: "Jag tror, att det var mer så före Ilmars tid egentligen, för då var det banken som var Hans Cavalli-Björkman. Det var byggaren, som var en känd, Åberg hette han, och det var politiken, och det var Nils Yngvesson eller kanske någon socialdemokratisk politiker före honom. De tre gjorde upp om, vad som skulle hända. Så att det var, banken, politiken och kapitalet. Banken, politiken och Skånska Cement i princip, som gjorde upp mycket vad som hände. Men det är för Ilmars tid" (interview med Eva Engquist den 15. oktober 2013).

5.2.4. Opsummering af forudsætningerne for udøvelsen af politisk lederskab i 1995

Forudsætningen for borgmesterens udøvelse af politisk lederskab i Malmø i 1995 var dermed en politisk og administrativ struktur, som placerede borgmesteren i en svag formel position, hvor borgmesteren ikke havde den direkte kontrol over store dele af forvaltningen og de kommunale politikområder. Den formelt set svage ledelsesposition blev dog opvejet af, at Socialdemokraterna fik flertal i byrådet ved kommunalvalget i 1994. Dermed kunne partiet kontrollere alle væsentlige politiske poster og politikker. I midten af 1990'erne var Malmø i økonomisk krise. Byen var præget af høj arbejdsløshed, et lavt uddannelsesniveau og manglende fremtidsmuligheder, og byen var fysisk set slidt og trist (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013; interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013). Situationen gjorde det muligt at formulere en ny politisk dagsorden. Dermed var der på den ene side frit spillerum for borgmesterens udøvelse af politisk lederskab, men på den anden side var der ikke stærke aktører, netværk og strukturer, som borgmesteren kunne støtte udøvelsen af politisk lederskab på.

Ved kommunalvalget i 1994 genvandt Socialdemokraterna borgmesterposten fra Moderaterna. Den nye borgmester blev Ilmar Reepalu.

[117] Det er generelt sværere at påvise, at noget ikke eksisterer, end at påvise, at noget eksisterer. Udsagnet om, at der ikke fandtes et policy-netværk i Malmø i 1995, er dels baseret på, at ingen interviewpersoner i dette studie har været i stand til at pege på deltagere i et sådant policy-netværk. Dels er det baseret på, at tidligere beskrivelser af det politiske liv i byen peger på eksistensen af et policy-netværk, som ikke længere af interviewpersonerne vurderes som aktivt.

5.3. Beslutningsprocessen om Västra Hamnen, 1995-2014

De følgende afsnit beskriver beslutningsprocessen i seks faser, som er opsummeret i tabel 5.1 nedenfor.

Tabel 5.1: 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 4	2006-2009	Västra Hamnens etape 3 og finanskrisen
Fase 5	2010-2014	Kommissionen: En ny socialpolitik for Malmø

5.3.1. Fase 1 (1995): Vision 2015: Fra industri- til vidensby

I 1995 gennemførte Malmö stad en visionsproces, som kom til at blive retningsgivende for en række udviklingsprojekter byen, herunder for arbejdet med Västra Hamnen (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013; Malmö stad, 1996b). Arbejdet blev igangsat af den nye socialdemokratiske borgmester, Ilmar Reepalu. Præmissen for visionsarbejdet var, at Malmø skulle udvikle sig fra en industriby til en vidensby (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014; Mukhtar-Landgren, 2012). Denne transformation af byen var baseret på borgmesterens egen analyse af Malmøs konkurrencemæssige position i et Europa, hvor de nye østeuropæiske lande pressede den traditionelle industriproduktion, og på borgmesterens egne observationer af, hvordan mellemstore franske og engelske byer, bl.a. Lille og Manchester, havde håndteret deres økonomiske kriser i 1980'erne og 1990'erne (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Den tidligere stadsbyggnadsdirektör beskriver opdraget for visionen således: "… att formulera en tänkbar positiv framtid för Malmö, en resa in i kunskapssamhället, att klarlägga hur vi kunde göra Malmö till en konkurrenskraftig stad i Öresundsregionen" (Olsson et al., 2006, side 4). Hovedargumentet i visionsdokumentet var, at byen igen kunne få en høj økonomisk vækst (Malmö stad, 1996b). Skattegrundlaget i Malmö stad var faldet fra indeks 130 til 95[118] fra 1970'erne til 1995 (Malmö stad, 1996b). Visionsdokumentet opstillede den hypotese, at Malmø igen ville kunne få vækstrater, som var lige så høje, som byen tidligere havde

[118] Skattegrundlaget i hele landet udgjorde indeks 100.

oplevet i 1950'erne og 1960'erne. På baggrund af denne hypotese beskrev visionsdokumentet, hvordan der kunne skabes vækst på en række kommunale områder. De syv områder var: Erhvervsudvikling, uddannelse, miljø, bybygning, kultur, sociale forhold samt ungdomsområdet (Malmö stad, 1996b).

Vision 2015 var et brud med den tidligere politiske tankegang i Malmø. I perioden 1985-1994 havde borgmesterposten svinget ved hvert valg mellem Moderaterna og Socialdemokraterna. Fra 1991 til 1994 var den moderate politiker, Rolf Joakim Ollén, borgmester. I denne periode førte Moderaterna en nyliberal politik med fokus på en smal offentlig sektor og skattesænkninger (Interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013; interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014; interview med Percy Liedholm den 15. november 2013). Under Rolf Joakim Olléns ledelse solgte kommunen bl.a. en række offentlige virksomheder, herunder busselskabet, IT-virksomheden og rengøringsselskabet (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). Socialdemokraterna satsede i samme periode på en klassisk velfærdspolitik, som var finansieret gennem skattestigninger (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Vision 2015 argumenterede for en tredje vej. Det var hverken nyliberal politik, hvor velfærdsstaten skulle holde armslængde til erhvervslivet, eller klassisk velfærdsstatslig politik, hvor den offentlige sektor skulle stå for et stort offentligt serviceudbud. Visionen argumenterede i stedet for økonomisk vækst gennem en offentlig satsning på bl.a. højere uddannelse og byudvikling.

Visionsarbejdet indebar ikke alene et nyt politisk indhold, men også en usædvanlig proces. Visionsarbejdet var ikke politisk styret. Visionsdokumentet blev udarbejdet af selvstyrende arbejdsgrupper (Malmö stad, 1996b). Processen var involverende i den forstand, at mange deltog i den. I alt deltog 70 personer (Malmö stad, 1996b), hvoraf mere end halvdelen var repræsentanter for virksomheder, kulturlivet og forskningsverdenen. Imidlertid involverede processen ikke de aktører, der ofte ville anses som centrale i byens økonomiske udvikling, fx fagforeningerne og Sydsvenska Handelskammaren. De politiske partier var heller ikke involveret i visionsprocessen (Malmö stad, 1996b; Mukhtar-Landgren, 2012). Visionsprocessen var endvidere udsædvanlig, fordi produktet, den samlede vision, aldrig blev behandlet politisk (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014; interview med Christer Persson den 2. oktober 2013; Mukhtar-Landgren, 2012). Denne proces var bevidst valgt af borgmesteren, som ikke ønskede, at visionen skulle formaliseres (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Borgmesteren mente, at en plan for realiseringen af visionen ville være forældet, så snart den var vedtaget. Borgmesteren besluttede derfor, at der ikke skulle udvikles konkrete målsætninger eller processer for gennemførelsen af visionen, og at den ikke skulle godkendes politisk (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014; interview med Christer Persson den 2. oktober 2013). Dermed kunne visionen danne en fleksibel ramme omkring en række politiske initiativer, som byrådet aldrig blev bedt om at tage

stilling til i samlet form, men som blev fremlagt for byrådet sag for sag. Visionsdokumentet indeholdt dermed ingen strategi, konkrete målsætninger eller procesplaner for, hvordan kommunen skulle opnå visionen (Malmö stad, 1996b; interview med Christer Persson den 2. oktober 2013) og dette blev heller ikke udarbejdet efterfølgende. Processen for visionsarbejdet blev kritiseret af partierne[119], som følte sig udelukket fra processen (Mukhtar-Landgren, 2012). Såvel Moderata Samlingspartiet, Vänsterpartiet og Folkpartiet afgav kritiske høringssvar til visionsprocessen (Mukhtar-Landgren, 2012). Fraværet af en række aktører og den manglende politiske forankring af visionen blev også kommenteret af deltagerne i visionsprocessen (Malmö stad, 1996b).

Foruden visionsarbejdet indtraf to andre begivenheder i 1995, som siden fik en betydning for udviklingen af Västra Hamnen-projektet. For det første vedtog den svenske regering et nyt skatteudligningssystem, som løste Malmøs budgetunderskud ved at tilføre byen 1 mia. SEK årligt[120] (interview med Inger Nilson den 23. oktober 2013). For det andet skrev borgmesteren og formanden for Moderaterna sammen et brev til den svenske regering, hvori de argumenterede for oprettelsen at et universitet i Malmø (Malmö stad, 1995a).

Væsentlige beslutninger i fase 1 fremgår af tabel 5.2 nedenfor.

Tabel 5.2: Væsentlige beslutninger i fase 1

Beslutning	År
Regeringen indfører nyt skatteudligningssystem i Sverige. Malmø får ca. 1 mia. SEK mere årligt.	
Vision 2015 igangsættes og afrapporteres.	1995
Borgmester og oppositionsleder skriver sammen et brev til regeringen, hvori de argumenterer for etableringen af videregående uddannelser i byen.	

5.3.2. Fase 2 (1996-1998): Realiseringen af Vision 2015: Universitet og Bo01

I begyndelsen af 1996 var vision 2015 formuleret. Spørgsmålet var nu, hvordan den skulle realiseres. Siden visionen ikke var blevet sanktioneret af byrådet, og der ikke fandtes en strategi for dens

[119] Processen for visionsarbejdet kritiseres i høringssvar fra Moderata Samlingspartiet, Vänsterpartiet og Folkpartiet.

[120] Beslutningen om omlægningen af skattesystemet blev truffet af den daværende svenske finansminister, Göran Persson (interview med Inger Nilson den 23. oktober 2013), som senere fik en nøglerolle i finansieringen af citytunnellen og universitetet. Beslutningen blev bl.a. truffet efter ønske fra Malmø. Det var borgmesteren og lederen af Moderaterna, som sammen henvendte sig til den svenske regering mhp. at opnå økonomisk støtte (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014; Dannestam, 2009).

gennemførelse, var dette valg op til en kreds af aktører omkring borgmesteren. Den tidligere stadsdirektør beskriver det som en firetrinsraket (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). Trin et var opretningen af kommunens økonomi[121]. Trin to var etableringen af et universitet i Malmø (Malmø Högskola), som skulle udvikle byen til en vidensby. Trin tre var etableringen af en citytunnel, som ville lede de kommende togrejsende fra København igennem Malmø[122]. Trin fire var etableringen af bomessen, Bo 2000 (senere Bo01). Disse projekter og beslutninger blev opfattet af borgmesteren, stadsdirektøren, og en kreds omkring dem, som et samlet hele (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013; interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Etableringen af universitetet og af Bo01 var de to trin i raketten, som Malmö stad selv havde størst indflydelse på, og som i eftertiden kom til at stå som de to nøgleprojekter, der havde udmøntet Vision 2015. Den daværende stadsbyggnadsdirektör beskriver de to projekter således: "... var vi övertygade om att en kunskapstillväxt inom nya områden och nya attraktiva bostäder skulle generera en positiv utveckling och ekonomisk tillväxt. Ur denna analys kom, redan innan visionsarbetet avslutades, idéerna till två strategiska projekt för Malmös framtid; etableringen av ett självständigt universitet och bomässan Bo01. Båda projekten är i dag genomförda och kan sägas ha haft ett avgörande inflytande på Malmös positiva utveckling" (Olsson et al., 2006, side 6).

I denne fase blev der truffet politiske beslutninger i høj hastighed, med stor økonomisk risikovillighed og med reference til en fælles politisk vision om overgangen fra industri- til vidensby. De følgende afsnit beskriver beslutningsprocesserne om de to trin, som Malmö stad selv havde størst indflydelse på: Universitetet og Bo01.

Etableringen og lokaliseringen af universitetet

Etableringen af universitetet (Malmö Högskola) var et afgørende led i gennemførelsen af visionen (interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013). Universitetet skulle opkvalificere arbejdskraften i byen og var dermed en vigtig forudsætning for byens overgang fra industri- til vidensby (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Allerede før visionsarbejdet var færdigt, havde borgmesteren indledt forhandlinger med den svenske stat om etableringen af et universitet (interview med Ilmar Reepalu den

[121] Dette skete allerede i 1995, da den svenske regering omlagde skattesystemet.

[122] Citytunnellen var afgørende for udviklingen af byen, fordi togrejsende fra København ville blive ledt uden om Malmø, hvis ikke tunnellen blev etableret. I 1997 traf den svenske regering beslutning om finansieringen af citytunnellen. Finansieringsmodellen blev en samfinansiering mellem den svenske stat, Region Skåne og Malmö stad (Sveriges Riksdag, 2000). Malmö stads andel blev 1 mia. SEK (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013). Forhandlingen med staten viste sig at være vanskelig (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013), og regeringens beslutning om etableringen af citytunnellen tilskrives borgmesterens indflydelse på staten.

8. maj 2014; interview med Eva Engquist den 15. oktober 2013). Den tidligere borgmester beskriver beslutningen således: ”Jag ville bygga ett universitet på det gamla Kockums, när man kommer ut från järnvägsstationen, så ska man inte se en stor rostig kran, utan där ska det helst stå University of Malmö” (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Der lå allerede et universitet i Lund; knap 20 kilometer fra Malmø. Malmö stad startede med at henvende sig til Lunds Universitet, men det blev hurtigt klart, at Lunds Universitet ikke var interesseret i at operere i Malmø eller i, at der skulle ligge et universitet i Malmø (interview med Ilmar Reepalu den 8. Maj 2014; interview med Eva Engquist den 15. oktober 2013). Derfor henvendte borgmesteren og oppositionslederen sig sammen til den svenske uddannelsesminister i 1995. Borgmesteren og oppositionslederen argumenterede, at regionerne i stigende grad udgjorde vækstmotorer for Sveriges økonomiske udvikling, og at denne vækst var baseret på højtuddannet arbejdskraft. Derfor bad de regeringen om at nedsætte en komité ”… för att skyndsamt utreda former och förutsättningar för en kraftig utbyggnad av universitetet och högskolan i Malmö” (Malmö stad, 1995a, side 13). Samme år etablerede den svenske regering en komité med det formål at foreslå, hvordan et universitet kunne etableres i Malmø (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013; Dannestam, 2009). I november 1996 besluttede den svenske regering at etablere Malmö Högskola. To år senere åbnede universitetets første afdeling (Persson, 2013), og 5.000 studerende blev overført fra Lunds Universitet til Malmö Högskola (interview med Eva Engquist den 15. oktober 2013).

Med beslutningen om at etablere universitetet skulle kommunen beslutte, hvor det skulle ligge i byen. Der var to muligheder. Universitetet kunne etableres som et campusuniversitet i byens kommende udviklingsområde, kaldet Hyllie, eller det kunne etableres i midten af byen på Västra Hamnen. En placering i Hyllie ville have den fordel, at kommunen allerede ejede området, men der var den ulempe i relation til Hyllie, at en placering af universitetet her ikke ville skabe en synergieffekt i forhold til det eksisterende bycenter. Stadsbyggnadskontoret og borgmesteren var enige om, at universitetet skulle etableres i Västra Hamnen (interview med Hans Olsson den 2. september 2013). Borgmesteren havde allerede besluttet sig, før placeringen blev drøftet politisk (interview med Eva Engquist den 15. oktober 2013). Beslutningen blev, at universitetet skulle etables i centrum af byen på det, der kom til at hedde Universitetsholmen. Den tidligere stadsbyggnadsdirektör beskriver processen sådan: ”I vår egen kunskapsutveckling om universitetets etablering framstod stadsintegrering som den viktigaste utgångspunkten… Denna uppfattning ifrån Malmö stads sida kom även att delas av organisationskommittén som utarbetade beslutsunderlaget för etableringen av Malmö högskola. En ur många synpunkter mindre komplicerad extern lokalisering i Hyllie diskuterades inledningsvis. Här äger kommunen marken och kommunikationsläget vid Öresundsförbindelsen är bra – men några synergieffekter mellan staden, näringslivet och det tänkta universitetet skulle sannolikt inte uppstå. I

stället satsade Malmö stad stora resurser på inlösen av mark med mera för att genomföra en universitetslokalisering direkt i anslutning till de två centrala Citytunnelstationerna – Centralen och Triangeln (UMAS)" (Olsson et al. 2006, side 7-8). Beslutningen om at placere universitetet i Västra Hamnen var den mest komplekse af de to muligheder, da byen ikke ejede arealerne. Malmö stad skulle købe arealerne, men ejerne modsatte sig salget. Kommunen overtog arealerne efter en forhandling, hvor kommunen til slut truede med ekspropriation (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013). Arealerne blev købt af kommunen, før forhandlingerne med staten om etableringen af universitetet var tilendebragt (interview med Eva Engquist den 15. oktober 2013). Tanken var, at staten ikke kunne sige nej til at etablere et universitet i byen, hvis kommunen stillede byggegrunden til rådighed uden beregning (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Dette var en økonomisk risikabel beslutning for kommunen.

Forudsætningen for Bo01: Malmö stad overtager SAAB-fabrikken

Sideløbende med beslutningsprocessen om universitetet købte Malmö stad et stort areal i Västra Hamnen, hvor den tidligere SAAB-fabrik lå. På dette tidspunkt var der ikke taget politisk stilling til, hvad grunden skulle bruges til (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013). Borgmesteren så grundkøbet som en gylden chance for at gøre noget andet på dette sted i byen (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). SAAB-fabrikken var dels en attraktiv placering for boliger, dels havde området en symbolsk betydning, da netop dette område symboliserede indbegrebet af Malmøs økonomiske krise. Frem til midten af 1990'erne lå store dele af Västra Hamnen ubenyttet hen som et tidligere industriareal ved vandet. På det tidspunkt var den politiske opfattelse, at Malmø var en industriby, og at Västra Hamnen fortsat skulle anvendes som et industriområde. Denne opfattelse var netop blevet bekræftet i slutningen af 1980'erne, hvor M 90-gruppen[123] var blevet nedsat med det formål at styrke erhvervslivet i byen (Dannestam, 2009), efter at byens førende virksomhed, Kockums, lukkede. M 90-gruppen valgte at satse på en fortsættelse af den eksisterende industriproduktion i byen og fastlagde derfor, at Västra Hamnen fortsat skulle anvendes til industri (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). SAAB-fabrikken blev etableret i området som erstatning for Kockums, der var lukket (Dannestam, 2009). Allerede to år efter blev SAAB-fabrikken imidlertid lukket igen og flyttet til Trolhättan (Dannestam, 2009).

[123] M 90-gruppen bestod af datidens mest fremtrædende politikere og erhvervsfolk, herunder den tidligere ordførende for kommunstyrelsen i Malmö, Rolf Joakim Ollén (M), den tidligere landshøvding i Malmöhus län, Bertil Göransson, den tidligere ordførende i kommunstyrelsen, Niels Yngvesson (S), den tidligere direktør for Skandinaviska Banken og ordførende for Sydsvenska Industri- og Handelskammaren, Hans Cavalli-Björkman, samt en række erhvervsfolk og forskere (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014).

På dette tidspunkt var der i planlæggerkredse fremført den idé, at Västra Hamnen skulle udvikles til by, og Moderaterna havde lanceret sloganet "Malmø søger havet" (interview med Percy Liedholm den 15. november 2013), men der var ikke politisk opbakning til en gennemgribende byomdannelse i Västra Hamnen, lige som SAAB, der ejede arealet, ikke overvejede denne mulighed (interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013). Borgmesteren mente imidlertid, at M 90-gruppen havde taget fejl i sin analyse af byens erhvervsmæssige fremtid, idet han ikke mente, at industrivirksomheder i Malmø kunne konkurrere med de nye østeuropæiske lavtlønslande, der var kommet ind på verdensmarkedet efter Berlinmurens fald i 1989 (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014).

Denne analyse af Malmøs erhvervsmæssige fremtid var en del af baggrunden for arbejdet med vision 2015, og det var denne analyse, der lå bag kommunens køb af SAAB-fabrikken. Da SAABs ejer (Investor) ønskede at opdele den meget store fabriksgrund i flere mindre grunde og sælge dem til industriel anvendelse, valgte borgmesteren den utraditionelle fremgangsmåde at købe arealet gennem en såkaldt forkøbsret[124]. Kommunen købte fabrikken for 240 mio. SEK (Anderstig & Nilson, 2005), som var den bogførte værdi. Imidlertid var arealet meget mere værd. Gennem denne handel fik kommunen en billig adgang til et stort område i Västra Hamnen. Købet af SAAB-fabrikken var kontroversielt, da kommunen overtog arealet til en pris langt under markedsværdien (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014; interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014). At købssituationen overhovedet kunne opstå blev betegnet af kommunens egne embedsmænd som en fodfejl fra ejerens side. Grundkøbet skabte en politisk konflikt med de borgerlige partier, hvor Moderaterna var toneangivende (interview med Inger Nielsson den 23. oktober 2013). De borgerlige partier mente ikke, at kommunen skulle købe – og slet ikke så stort et område – men sælge byggegrunde (interview med Inger Nielsson den 23. oktober 2013). På dette tidspunkt var Malmö stad en stor jordejer (interview med Emmanuel Morfiadakis den 23. oktober 2013). Kommunen solgte selve fabrikken videre for næsten det samme beløb som købsprisen, men beholdt de store omkringliggende arealer. Herved fik Malmö stad adgang til en stor del af arealet i Västra Hamnen stort set uden økonomiske omkostninger.

[124] Dette var muligt, fordi svenske kommuner i midten af 1990'erne havde mulighed for at købe byggegrunde gennem en forkøbsret (en mulighed, som danske kommuner ikke har). Da SAABs ejer ville overføre fabrikken gennem et internt salg mellem to dele af SAAB koncernen, udnyttede Malmö stad denne mulighed.

Bo01 etableres som en driver for Västra Hamnens og Malmøs udvikling

Året før, kommunen købte SAAB-fabrikken, havde Malmö stad ansøgt om værtsskabet for bomessen Bo 2000[125]. Bo 2000 skulle fejre årtusindskiftet og vise "livet i väldens första ekologiskt hållbara välfärdssamhälle" (Svensk Bostadsmässa, 1996, side 3). Oprindeligt var hensigten, at bomessen skulle ligge på en halvø i byområdet Limhamn (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013), men efter at kommunen havde købt SAAB-fabrikken i Västra Hamnen, blev det besluttet at flytte bomessen dertil (Persson, 2013). Denne beslutning blev truffet af borgmesteren bl.a. efter råd fra ejendomschefen, Börje Klingberg (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013). Kort efter blev messen udskudt ét år og kom til at hedde Bo01. Beslutningen om flytningen af bomessen blev betragtet som stærkt problematisk af flere af kommunens topembedsmænd, af den ansvarlige arkitekt for Bo 01 og af Bo01 messeorganisationens direktør (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014; interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013; interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013). Der var flere årsager til flytningen af bomessen (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014), men den årsag, som kom til at stå i eftertidens politiske debat, var, at Bo01 kunne blive en driver for udviklingen af Västra Hamnen og dermed hele den indre by i Malmø. Borgmesteren argumenterede senere i Malmö Byråd: "När vi köpte en del af Västra Hamnen-området passaede det väldigt bra att flytta hela aggangemanget dit. Det stämde mycket bättre med ambitionerna att vitalisere city detta skulle bli en del av utbyggnaden av universitets- och högskoleområdet i Västra Hamnen och ge en annan bild av Malmö, när vi skall konkurrera med Köpenhamn och andra områden" (Malmö stad, 2000, side 29). Dermed blev Bo01 et politisk redskab i regenereringen af Malmøs indre by og dermed også et politisk redskab i den konkurrence med København, som ville opstå, når Øresundsbroen åbnede. De politiske mål for Bo01 var dels at skabe en bæredygtig bydel (Persson, 2013, side 14), bl.a. gennem 100 pct. vedvarende energikilder og regnvandshåndtering (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013), dels at bygge boliger, som ville tiltrække nogle af de højindkomstfamilier, som Malmø havde mistet til omegnskommunerne (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013; interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014). Kommunen anvendte altså Bo01 som en driver for udviklingen af Västra Hamnen og som et politisk redskab for udviklingen af Malmø. Bo01 var en forudsætning for udviklingen af Västra Hamnen og for det fokus, som kommunen siden lagde på en bæredygtig udvikling. Den daværende stadsbyggnadsdirektør skriver: "Bo01 fungerar som en utvecklingsmotor för Västra hamnen och Malmö. Utan Bo01 som en stor startetapp eller «kritisk massa» hade det vara svårt att få igång ett omfattande byggande av bostäder i Västra hamnen. Kvalitetsnivån på planering, arkitektur och offentliga miljöer blev vägledande för fortsatt utveckling av Malmö" (Olsson et al., 2006, side 9).

[125] I 1990'erne afholdt forskellige svenske byer bomesser. Oplægget til Bo 2000 var særligt ambitiøst.

Opsummering af politiske beslutninger og af beslutningsprocessen

I Fase 2 forløb beslutningsprocessen som en parallel beslutningsproces, der handlede om en rækker sager, som havde en indbyrdes sammenhæng. Beslutningerne om etableringen af citytunnelen, beslutningen om etableringen og placeringen af universitet i Malmø, beslutningen om etableringen af bomessen Bo01 og flytningen af messen til Västra Hamnen og beslutningen om købet og anvendelse af SAAB-fabrikken m.fl. forløb i separate processer, men påvirkede og understøttede hinanden. Alle disse beslutninger refererede til målsætningen om overgangen fra industri- til vidensby, som var etableret i forbindelse med Vision 2015.

Der blev truffet hurtige beslutninger i perioden. Over en treårsperiode blev der truffet beslutninger om finansiering af citytunnelen, etablering af universitet i Malmø, ansøgning om og placering af Bo01-bomessen, samt beslutning om, at kommunen erhvervede landområder til både universitet og Bo01[126]. Beslutninger blev også truffet med en høj grad af både politisk og økonomisk risikovillighed. Fx ved at kommunen købte Universitetsholmen af meget store svenske bygherrevirksomheder efter trussel om ekspropriation og ved at kommunen flyttede bomessen Bo 2000 til Västra Hamnen, på trods af at ansøgningen om værtsskabet for udstillingen var baseret på en anden lokalisering. Et andet eksempel er, at kommunen besluttede at realisere Bo01 i en periode, hvor der ikke var bygherrer, som var interesserede i at bygge i området, eftersom der ikke var en efterspørgsel i ejendomsmarkedet. Der var også en regning, som skulle betales for den miljømæssige oprensning af området, og denne regning var ikke placeret, da beslutningen om at placere Bo01 i Västra Hamnen blev truffet. Ingen af de politiske beslutninger blev truffet med henblik på at skabe en nem realisering. Alle beslutninger blev truffet med henblik på at holde et højt ambitionsniveau, herunder beslutningen om at placere universitetet på Universitetsholmen og beslutningen om at flytte Bo01 til Västra Hamnen. Væsentlige beslutninger i fase 2 fremgår af tabel 5.3 nedenfor.

Tabel 5.3: Væsentlige beslutninger i fase 2

Beslutning	År
Kommunen søger om værtsskab for bomessen, Bo 2000.	1996
Kommunen køber Universitetsholmen.	1996
Den svenske regering beslutter at etablere et universitet i Malmø, Malmö Högskola.	1996
Kommunen køber SAAB-fabrikken.	1997
Staten beslutter at etablere citytunnelen.	1997
Kommunen beslutter at flytte Bo 2000 til Västra Hamnen og at omdøbe den til Bo01.	1999

[126] Beslutningsprocessen om citytunnellen var allerede påbegyndet i 1991 og havde således et tidligere forløb, men de øvrige processer blev gennemført i denne fase.

5.3.3. Fase 3 (1999-2001): Bo01, Västra Hamnens etape 1

I perioden fra 1999 til 2001 blev Bo01 planlagt og opført på trods af tekniske, økonomiske og tidsmæssige vanskeligheder. I 2001 blev bomessen afholdt, og messeorganisationen gik konkurs.

Planlægning, finansiering og byggeri af Bo01-området

Bo01-området 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 høje (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013; interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013). Bo01-området skulle sætte en ny standard for bæredygtigt byggeri (Persson, 2013). For det andet var tiden for opførelsen meget knap, og det fysiske design af området gjorde det teknisk komplekst at bygge (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). For det tredje var der ingen efterspørgsel efter boliger på det sted i Malmø (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013). Kommunens vision var at etablere et mere diversificeret boligudbud, som kunne opfylde den øgede efterspørgsel af kvalitetsbyggeri, som kommunen forventede, når Øresundsbroen og universitetet var etableret. Men i 1999 var der økonomisk krise, og boligmarkedet var frosset til. Bo01 var dermed et projekt med meget høje miljømæssige ambitioner, kombineret med en svær økonomi på kort sigt og en kort tidsramme (interview med Göran Rosberg den 2. september 2013).

Der var politisk enighed i byrådet om projektets økonomi og kvalitetsniveau. I 1999 vedtog byrådet et totalbudget for kommunens udgifter i forbindelse med byggemodning og etablering af vejadgang, offentlige områder m.v. i området (Malmö stad, 1999a) samt både en lokalplan[127] og kommuneplanrammer, som gjorde det muligt at realisere Bo01[128]. Tiden var knap, og forvaltningen udarbejdede derfor nye kommuneplanrammer parallelt med lokalplanen i stedet for en almindelig proces, hvor kommuneplanrammerne ville blive udarbejdet først og dernæst lokalplanen (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013). Da det økonomiske og planlægningsmæssige grundlag var på plads i 1999, var hovedudfordringen derefter at skaffe bygherrer, som vil bygge trods det svage marked og under de vanskelige omstændigheder. Kommunen vidste, at bygherrerne ikke ville bygge i området under normale omstændigheder (interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013). Kommunen forsøgte derfor at overtale bygherrerne til at deltage. Bygherrerne havde deltaget i drøftelser i

[127] Detailplan på svensk.
[128] Området var udlagt til industriel anvendelse i kommuneplanen, og der skulle derfor udarbejdes nye kommuneplanrammer for områdets anvendelse.

forbindelse med visionsprocessen og var her blevet bekendt med kommunens ønsker om udvikling (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). Kommunens daværende ejendomschef, Börje Klingberg, beskriver, at der på den baggrund fandtes en underforstået overenskomst mellem bygherrerne i byen og kommunens øverste ledelse: "Man kände sig lite förpliktigad... eftersom det var en europeisk bomässa var man ju inte gångbar i framtiden varken i Malmö eller på marknaden, om man inte kan visa att man kan något. Man kan inte säga att vi tänker bygga i framtiden, man måste ju visa att man är med och skapar något nytt... det var ju också det kommande med bron och citytunneln. 1996 beslutade man att bygga högskolan mitt i stan, så det borde ha funnits en slags framtidstro vid den tiden tror jag. Men det är en kombination. Det var inte lätt och tiden var jävligt knapp" (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013). På trods af disse mulige fremtidsperspektiver var der ikke økonomi i at bygge boliger i Bo01-området i slutningen af 1990'erne. Dette medførte, at ingen ville begynde. Bygherrerne ventede på, at andre skulle begynde og dermed påtage sig den initiale risiko (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). I denne venteproces besluttede kommunens eget boligselskab, MKB, ikke at bygge i Bo01-området (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013; interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013). Dette var et politisk problem, da det var kommunens opfattelse, at det næppe ville være muligt at overtale de private bygherrer til at bygge, hvis ikke kommunens eget boligselskab gjorde det. Dagen efter blev den administrerende direktør for MKB ringet op af borgmesteren og af stadsdirektøren (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). Kort efter besluttede MKB alligevel at bygge i Bo01-området. Hvis ikke MKB havde bygget, ville Bo01 ikke have kunnet gennemføres (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013; interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013). MKB fik siden et trecifret millionunderskud på de to byggerier, som MKB opførte i Västra Hamnen, herunder Turning Torso (interview med Anneli Phillipson den 23. juni 2014).

For at komme i gang med Bo01-projektet inviterede kommunens daværende stadsbyggnadsdirektör bygherrerne ind i et usædvanligt læringsforløb. Der var økonomisk krise i Sverige, og ændringer i det statslige støttesystem for socialt boligbyggeri[129] gjorde, at bygherrerne stod i en ny og ukendt situation (interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013). Samtidig var ambitionen for bomessen at bygge nye bæredygtige boliger, som i slutningen af 1990'erne blev set som fremtiden for svensk byggeri (interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013). Den tidligere stadsbyggnadsdirektör, Mats Olsson, beskriver situationen således: "... Bo01 hade inte gått att producera på det vanliga sättet. Ingen av de vanliga bostadsproducenterna skulle enskilt ställa sig upp och bygga bostäder då... Det vi gjorde var att samla de i grupp och säga till dem att både vi och ni har ett problem. Vi står med en kollapsad bostadsmarknad. Vi

[129] Staten havde afskaffet støttesystemet for socialt boligbyggeri, som tidligere havde gjort det muligt at bygge sociale boligbyggerier under økonomiske lavkonjunkturer, baseret på statslån.

står med en kollapsad stad som måste gå framåt. Vad har vi för gemensamma lösningar för att komma vidare? Rätt många av de här bostadsproducenterna sa internt i sina egna organisationerna att vi måste pröva någonting för att finna vägarna framåt. 'Låt oss gå in i Bo01 och bygga 20 lägenheter i vårt projekt för att se hur det här fungerar'... Genom att ha den här, vi gjorde en communitykänsla av dom här, som skulle lösa hela detta komplexet. Och det hade du aldrig gjort om du sagt att nej, vi ska inte ha en organisation, som ställer höga krav, vi ska bara rita några planer och så ska vi sälja byggegrunde" (interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013). Ovennævnte citat viser, at kommunen mente, at løsningen på at overtale bygherrerne til at deltage i Bo01 ikke lå i at stille lave krav til byggerierne og operere inden for kendte rammer. Den lå derimod i at stille høje krav med henblik på en fælles læreproces og i at kommunen bidrog med at facilitere denne proces. Gennem overtalelse, pres og udviklingshjælp lykkedes det således for kommunen at få offentlige og private bygherrer til at købe grunde i Bo01-området og opføre byggeri. Dertil kom, at den svenske stat besluttede at understøtte gennemførelsen af Bo01 ved at afsætte en ramme på 250 mio. SEK[130], som dels kunne søges af bygherrer til realisering af bæredygtige aspekter af byggerier i Bo01-området, dels kunne anvendes af kommunen selv til den miljømæssige oprensning af området (Malmö Stad, 2001b).

I sommeren 2001 blev bomessen Bo01 gennemført. Halvdelen af Bo01-området var da bebygget.

Bo01 kritiseres, og messeorganisationen går konkurs

Mens Bo01-området i sig selv fik stor national og international opmærksomhed, blev den lokale debat domineret af en kritik af, at området var forbeholdt højindkomstgrupper (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2914). Bl.a. kørte en af de store aviser en kampagne, der beskrev området som et "gated community" (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). Samtidig opstod der en politisk kritik af håndteringen af messeorganisationens økonomi. Allerede i 2000 viste det sig, at der ikke var styr på messeorganisationens økonomi. Messeorganisationens problemer blev drøftet ved flere møder i byrådet i sommeren 2000 (Malmö stad, 2000). Malmö stad havde et ansvar for gennemførelsen af bomessen, og borgmesteren sad i messeorganisationens bestyrelse. Denne sag ledte til en splittelse mellem Socialdemokraterna og Moderaterna. På trods af at messeorganisationen, Bo01 AB, fik et likviditetslån af Malmö stad, gik organisationen konkurs umiddelbart efter, at bomessen var afsluttet i 2001. Messeorganisationens konkurs kom til at smitte af på den politiske debat om hele området (interview

[130] Bevillingen blev afsat som en rammebevilling inden for LIP-programmet og gik til miljøoprensning af forurenet jord i Bo01-området samt en række forskellige investeringer i aspekter af bæredygtigt byggeri (Malmö stad, 2001b).

med Göran Rosberg den 2. september 2013). Messen blev således en succes på nationalt og internationalt niveau, men borgerne i Malmø så den ikke (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013), og den følgende politiske og offentlige diskussion kom ikke til at handle om messens tema, en bæredygtig fremtidig livsform (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014), men om økonomi, beskyldninger om magtmisbrug og prisen på lejligheder.

Opsummering af politiske beslutninger og af beslutningsprocessen

I denne fase kan beslutningsprocessen karakteriseres som parallel. Beslutningsprocessen foregik hurtigt. På kun 2-3 år blev det komplekse Bo01-projekt realiseret og bomessen afholdt. I denne fase blev der truffet politiske beslutninger om kvalitet, tid og økonomi i Bo01 gennem den fysiske planlægning af området og budgettet for kommunens omkostninger (Malmö stad, 1999a). Der blev også truffet politisk beslutning om håndteringen af Bo01's økonomiske problemer. Derudover blev der truffet kommunale, administrative og private beslutninger i plan- og byggeprocessen. Der var fortsat en betydelig risikovillighed i beslutningsprocessen. Alene det at forsøge at realisere Bo01 var en økonomisk risikabel beslutning. Kommunen skulle også anvende ressourcer i forbindelse med udbygningen af området, fx til anlæggelsen af veje og offentlige pladser. Det skete på et tidspunkt, hvor byggegrundene i området ikke var ret meget værd (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013), og hvor der ikke var en sikkerhed for, hvilke indtægter kommunen senere ville kunne få ved salg af byggeretter i området. Beslutningerne i denne fase blev truffet hurtigt (interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013; interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013; interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013). Bo01 var et svært bygbart projekt med høje ambitioner, som blev realiseret på kun to år. Væsentlige beslutninger i fase 3 fremgår af tabel 5.4 nedenfor.

Tabel 5.4: Væsentlige beslutninger i fase 3

Beslutning	År
Den svenske regering afsætter 250 mio. SEK til projekter inden for Bo01.	1999
Byrådet godkender budgettet for køb, udvikling og salg i Bo01.	1999
Byrådet godkender lokalplanen og kommuneplanrammer for Bo01.	1999
Byrådet bevilliger likviditetslån til Bo01 AB (messeorganisationen).	2000
Oversigtsplan 2000 vedtages af byrådet.	2000
Bo01 (bomessen) afholdes.	2001
Bo01 AB (messeorganisationen) går konkurs.	2001

5.3.4. Fase 4 (2002-2005): Västra Hamnens etape 2 og Välfärd for alla

Flagghusen, Västra Hamnens etape 2

I 2004 påbegyndtes planlægningen af Västra Hamnens etape 2, Flagghusen (Malmö stad, 2010b). Planlægningen og byggeriet af Flagghusen tog udgangspunkt i den kritik, der havde været af Bo01. Kommunen skriver om Flagghusen: ”Efter bostadsmässan Bo01 uppkom en del kritik och reaktioner främst mot de höga boendekostnaderna, det segregerade boendet, dålig byggkvalitet och den höga energiförbrukningen i bostäderna. Då nästa område, Flagghusen, skulle planeras ville staden bemöta kritiken med hjälp av nya målformuleringar” (www.malmoe.se). Byggeriet af Flagghusen skulle foregå på almindelige markedsbetingelser og uden det stærke politiske fokus, som fulgte af bomessen. Det var ikke muligt at kopiere den måde, hvorpå Bo01 var blevet etableret. I etape 2 skulle bygherrerne have kapitaliseret deres investering, og de var ikke længere interesserede i små projekter (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014). Planlægningen og byggeriet af Flagghusen foregik efter helt andre politiske retningslinjer og i en helt anden proces, end planlægningen og byggeriet af Bo01-området havde gjort (interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013; interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014). Bo 01’s bebyggelsesplan havde været for kompleks. Både kommunens egne afdelinger og bygherrerne ønskede en mere enkel plan (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014; interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013), og politisk var der ønske om et område med lavere boomkostninger (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014). Etape 2 gik derfor fra et demonstrationsprojekt til et mainstream-projekt (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014). Hvor det i planlægningen og byggeriet af Bo01-området havde været afgørende, at kvaliteten af byggeriet blev høj, at byggeriet skulle indeholde nye klimaløsninger, og at endeproduktet skulle være attraktivt for højindkomstfamilier (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013), blev Flagghusen planlagt og bygget som ”affordable housing”. I denne etape af Västra Hamnen-projektet fik kommunen imidlertid ikke statslig støtte. For at opnå billige huslejer satte kommunen derfor grænser for huslejeniveauet og gav til gengæld bygherrerne 50 procent rabat på leje af byggegrundene[131] (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014; interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013). Bæredygtige løsninger måtte ikke fordyre byggeriet (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014). Dette var en 180-graders vending af

[131] Ifølge svensk lovgivning kan svenske kommuner indgå lejeaftaler med private bygherrer, som lejer en byggegrund af kommunen. Dette giver kommunen mulighed for at sænke lejeprisen på en byggegrund i en bestemt periode. Betingelsen for aftalen er, at lejeprisen senere hæves, således at kommunen over en længere årrække får samme pris for grunden, som havde den været udlejet til markedsprisen. Malmö stad anvendte denne aftaleform for at sænke huslejen i lejligheder i Västra Hamnen i byggeriet af Flagghusen (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013).

politikken, som lå bag planlægningen og byggeriet af Bo01-området. Bogen "Västra Hamnen – lädomar och erfarenheter" beskriver forskellen mellem etape 1 og 2 således: "Här skulle skapas en motvikt till högkostnadsområdet Bo01 och ett mer rationellt byggande skulle tillåtas. Flagghusen har utvecklats till ett mer renodlat bostadsområde som inte har den attraktion på andra Malmöbor som Bo01 och Dockan har. Samtidigt har området sina kvaliteter men Thomas Hellqvist ser att greppen har blivit lite för stora och enahanda" (Persson, 2013, side 25). Beslutningerne om etape 2 blev truffet uden politisk konflikt i byrådet (interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013; interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013).

Bygge-bo-dialogen: Den faciliterende arbejdsform

I forbindelse med planlægningen af Flagghusen udviklede forvaltningen en faciliterende arbejdsform, som siden dannede udgangspunktet for andre områder i Västra Hamnen, og som generelt blev en ønsket arbejdsform i kommunen. Byggeriet af Bo01-området havde taget udgangspunkt i en detaljeret bebyggelsesplan, som blev udarbejdet, uden at bygherrerne fik indflydelse på planen. Kommunen bød bygherrerne ind i en fælles læringsproces om bæredygtigt byggeri (se afsnit 5.3.3. ovenfor), men kommunens forvaltning styrede samtidig byggeriet gennem bebyggelsesplanen. Denne proces ændredes markant i planlægningen og byggeriet af Flagghusen. I stedet for at styre byggeriet gennem en lokalplan, som var udarbejdet af forvaltningen, indbød forvaltningen bygherrerne til at udarbejde planen i dialog med kommunen (interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013; Malmö stad, 2010b). Lokalplanen for Flagghusen blev udviklet gennem den såkaldte Bygge-bo-dialog med bygherrerne i perioden fra 2004 til 2008[132]. Dermed anvendte kommunen planprocessen som et dialogværktøj i stedet for et mere traditionelt styringsværktøj. Årsagerne var dels, at erfaringen fra Bo01 området var, at den stramme arkitektoniske plan havde været for kompleks at realisere (interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013), dels at kommunens forvaltning mente, at et udvidet samarbejde med bygherrerne ville lede til et bedre resultat. Kommunen skriver i afrapporteringen af Bygge-bo-dialogen: "Målet var att själva samtalet – dialogen – skulle leda fram till en färdig detaljplan för goda och hållbara bostäder till rimliga priser i Flagghusen intill stadsområdet Bo01. Idén var att byggherrana i stället för att konkurrera skulle dra nytta av varandras kunskaper. Genom att arbeta tillsammans skulle de kunna utveckla nya hålbara lösningar och sänka sina produktionskostnader" (Malmö stad, 2010b, side 6). Dialogen omfattede ikke alene en dialog om det konkrete projekt, men også uddannelse i

[132] De første beboere flyttede ind i området i 2007, og området var færdigt i 2009 (Persson, 2013). Området kom til at bestå af omkring 600 boliger.

bæredygtighedsspørgsmål og studierejser med det formål at skabe fælles referencer. Resultatet var bl.a. en fælles parkeringsløsning i området, som ellers ikke ville være blevet realiseret (Svensson i Persson, 2013).

Bygge-bo-dialogen med bygherregruppen i Västra Hamnens etape 2 var ikke et enestående tilfælde, men var i overensstemmelse med den måde, som Malmö stad i det hele taget ønskede at arbejde. Hensigten var, at kommunen skulle sætte den politiske retning, men ikke gennemføre alle forandringsprocesser selv. Kommunen skulle i stedet facilitere udviklingsprocesser i byen gennem inddragelse af en række aktører, som førte kommunens ønsker ud i livet. Den tidligere stadsdirektør beskriver denne procesforståelse således: ”Vi hade suttit i den där visionsgruppen, många olika aktörer, och kommit överens om att vi skulle bygga ett nytt Malmö tillsammans. Det är inte bara kommunens roll, utan alla måste visa sig på banan” (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). ”Idag är det kanske inte så uttalat på print, men det fanns där hela tiden... Vi skulle möjliggöra, men inte vara huvudaktör” (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). Den tidligere stadsbyggnadsdirektör, Mats Olsson, beskriver arbejdsformen sådan: ”Det var inte kommunen som gjorde mer än ett par av de här strategiska projekten, sen skulle vi få alla andra att göra alt det andra. Det är det som är governance i detta, som faciliterade hela processen… jag brukar säga som så att i Malmö blev det en sorts utvecklingskultur… förmågan att komminicere och få en hel stad att engagere sig” (interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013). Den samme arbejdsform blev anvendt i kommunens ledelsesprogram ”Engagement for Malmö”, som havde til formål at gøre kommunens ansatte til ambassadører for kommunen og kommunens målsætninger (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). Kommunen anvendte en udviklingsorienteret og eksperimenterende arbejdsform, fx beskriver stadsbyggnadsdirektören det således: ”Jag har alltid sagt att allt är möjligt bara det är bra. Så det har varit vår devis på kontoret, att allt är möjligt bara det är bra. Så att därmed så har vi ju prövat och vi har ju prövat massor med metoder och experimenterat” (interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013).

Välfärd för alla: Det socialpolitiske problem kommer på dagsordenen

Allerede da planprocessen for Västra Hamnens etape 2 blev igangsat, kom et nyt politisk problem imidlertid på dagsordenen: Socialpolitikken. I 2004 vedtog byrådet handlingsplanen Välfärd för alla (Malmö stad, 2004). Välfärd för alla var en reaktion på, at den økonomiske udvikling i byen ikke kom en stor befolkningsgruppe til gode. Tværtimod skete udviklingen samtidig med en øget segregering af befolkningen. Segregeringen var primært defineret gennem etniske tilhørsforhold, og kommunen havde

en meget stor befolkningsgruppe med et andet etnisk tilhørsforhold[133] (Malmö stad, 2004). Handlingsplanen satte de konkrete mål, at alle indbyggere i Malmø skulle have adgang til en uddannelse, et job og et bosted (Malmö stad, 2004). Som de overordnede mål beskrev handlingsplanen et dobbelt politisk formål for kommunen. Malmö stad skrev: "…att Malmö idag befinner sig i samma situation som de flesta storstäder i Europa. De har alla *"det dubbla åtagandet"*. Det första och grundläggande åtagandet är att sörja för att alla Malmöbor har en välfärd som ger en god levnadsstandard. Det andra åtagandet är att Malmö tilsammans med Lund måsta vara tillräckligt starkt för att fungera som tillväxtmotor… Slutsatsen blev att utmaningen ligger i att på et konstruktivt och offensivt sätt arbeta med båda åtagandena parallellt. Samtidigt är det uppenbart att huvuddelen av de genemsamma krafterna och insatserna de närmaste åren måste koncentreras till välfärdsfrågorna" (Malmö stad, 2004, forord). I Välfärd för alla var det således ikke længere rejsen fra industri- til vidensby, der var i centrum, men nu et dobbelt formål, hvor fordelingen af goderne, som den igangværende udvikling af byen allerede havde ført med sig, var et mål i sig selv (Malmö stad, 2004).

Opsummering af politiske beslutninger og af beslutningsprocessen

I denne fase skiftede beslutningsprocessen til en successiv proces. I forhold til Fase 2 (2002-2005) blev beslutninger ikke truffet i samme hurtige tempo. Ingen af aktørerne peger på, at tempoet var højt i denne fase. Dette kan også ses af, at planlægningen af Västra Hamnens etape 2 først påbegyndtes tre år efter, at bomessen havde fundet sted. Og først efter, at byrådet havde vedtaget en udbygningsstrategi for området (Malmö stad, 2003). Planlægningen og realiseringen af etape 2 tog også længere tid end planlægningen og realiseringen af etape 1 (Bo01). Beslutningsprocessen var også karakteriseret ved, at beslutningerne i denne fase blev truffet med større fokus på lavere økonomiske risici. Den politiske målsætning var, at omkostningerne ved at bo i området skulle være væsentligt lavere i etape 2, end de var blevet i Bo01. Det fremgår ikke af beslutningerne om etape 2, hvorvidt de blev truffet med henvisning til visionen om overgangen fra industri- til vidensby.

I denne fase skete der også det, at kommunen udviklede modellen for dialogen med bygherregruppen, som senere blev den måde, som kommunen arbejdede med realiseringen af Västra Hamnen på, og som generelt er i overensstemmelse med Malmö stads udviklende og faciliterende arbejdsform. I denne fase

[133] I perioden fra 1984 til 2004 fordobledes procentandelen af borgere født i udlandet. I 2004 havde omkring halvdelen af alle børn (under 18 år) i Malmø udenlandsk baggrund (Malmö stad, 2004, side 3).

kom også det socialpolitiske problem på dagsordenen med vedtagelsen af Välfärd för alla. Væsentlige beslutninger i fase 4 fremgår af tabel 5.5 nedenfor.

Tabel 5.5: Væsentlige beslutninger i fase 4

Beslutning	År
Kvalitetsprogrammet for Bo01 vedtages.	2002
Udbygningsstrategien for Västra Hamnen vedtages.	2003
Välfärd för alla vedtages.	2004
Planprocessen for Västra Hamnens etape 2, Flagghusen, påbegyndes.	2004
Byggeriet af Västra Hamnens etape 2, Flagghusen, påbegyndes.	2005
Malmö Högskolas store etape på Hjälmarekajen åbnes for studerende.	2005

5.3.5. Fase 5 (2006-2009): Västra Hamnens etape 3 og finanskrisen

Malmö 2005

I 2006 vedtog byrådet Malmøs nye kommuneplan, Malmö 2005 (Malmö stad, 2006). Denne plan videreførte beskrivelsen af, at kommunen havde to sideordnede hovedudfordringer, som var begyndt med Välfärd för alla (Malmö stad, 2004). I planen konstaterede kommunen, at den økonomiske krise var ved at vende, og at kommunen stod over for en ny socialpolitisk udfordring[134]. Kommunen skrev: ”Malmö har utvecklats från att ha varit en industristad i nationalstaten Sverige till att bli en kunskapsstad i ett globalt sammanhang... de omfattande insatserna under 1990-talet syftade till att åstedkomma grundläggande och långsikta förändringar. Men redan nu, efter ett decinium, ser vi tecken på en positiv utveckling i form av tillväxt i näringslivet och ökad attraktivitet för Malmö… Efter ett skede med stor handlingskraft och goda resulat kan emelleretid de första åren på det nya århundradet beskrivas som ’grå vardag’: svagare krismedvetande och fokus, mindre ekonomiska resurser och nya utmaningar för den grundläggande välfärden. De kommande åren måsta inriktas på att vidareutveckla Malmö som attraktiv kunskapsstad och att samtidigt ta några store steg mot ett mer mångkulturellt och integrerat Malmö... De flesta eckonomiska indikatorerna utvecklas också positivt. Men på kort sikt finns ett allvarligt problem: även om antalet arbetstillfällen i Malmö åter ökar så står ändå alltför många malmöbor utan arbete. Det är framför allt unga och lågutbildade samt det senase decenniets invandrare som har svårt

[134] Kommuneplanen indeholdt også målindikatorer for en holdbar udvikling opdelt på økonomiske, sociale og miljømæssige mål. Hovedparten af de målindikatorer, der havde udviklet sig i en negativ retning, var sociale målsætninger (Malmö stad, 2006).

att komma in på arbetsmarknaden. Denna utmaning är minst lika stor som 1990-talets" (Malmö stad, 2006, side 8).

Fullriggaren, Västra Hamnens etape 3, planlægges

I 2007 påbegyndtes planlægningen af Västra Hamnens etape 3, Fuldriggaren. Kommunen fortsatte den samme model for udviklingen af området, som var blevet etableret i etape 2. Der blev dannet en bygherregruppe, som kommunens forvaltning samarbejdede med (interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013). De politiske målsætninger var uforandrede. Området skulle tilbyde boliger til en rimelig husleje, kaldet "affordable housing" (interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013). Samtidig blev kravene til den miljømæssige bæredygtighed øget. Planprocessen og gennemførelsen af etape 3 foregik uden større politisk diskussion, ligesom det var sket i etape 2 (interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013). Ingen beslutninger blev forelagt for byrådet. Beslutningsprocessen blev alene håndteret i de berørte fagudvalg. Politisk set var Västra Hamnen blevet "business as usual". Politikernes interesse havde vendt sig mod de sociale spørgsmål (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014), og på det planlægningsmæssige område samlede interessen sig om det nye store byudviklingsområde, Hyllie, og ikke mindst de store sociale boligområder i byen, herunder Rosengård[135] (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014). I 2010 påbegyndtes byggeriet, som stod færdigt i 2013. Fuldriggaren indeholder 630 lejligheder, kontorbyggeri, førskole og beskyttede boliger (www.malmoe.se; Persson, 2013).

Finanskrisen

Finanskrisen ramte Sverige i 2008. På dette tidspunkt var planlægningen af Fullriggaren i gang. I modsætning til de fleste europæiske lande ramte krisen imidlertid ikke Sverige lige så hårdt, og Sverige havde en økonomisk vækst i 2010 og 2011, som lå langt over den gennemsnitlige europæiske vækst[136]. Finanskrisen ramte dog byggeriet i Malmø hårdt i 2008. Fra den ene uge til den anden ændrede ejendomsmarkedet sig (Holgersen, 2014a). Som følge heraf havde bygherrerne held til at forhandle prisen ned på byggegrunde i Västra Hamnens etape 3 med kommunen. To år efter var byggeaktiviteten i

[135] Rosengård er et meget stort socialt boligbyggeri i Malmø, som er opført i 1960'erne og 1970'erne. Der bor mere end 23.000 personer i Rosengård.
[136] Sveriges økonomiske vækst målt i BNP var på 6,6 % i 2010 og 3,7 % i 2011 (Holgersen, 2014a). Dette var langt højere end for de europæiske lande som helhed.

Malmø imidlertid genetableret, og antallet af påbegyndte boliger i Malmø var i 2010 højere end på noget tidspunkt i 2000'erne (Holgersen, 2014a). Finanskrisen gav ikke anledning til en ændring af Malmö stads politik i forhold til udbygningen af Västra Hamnen (Holgersen, 2014a). Til gengæld fik krisen den betydning for byen, at arbejdsløsheden igen begyndte at stige. Fra 2008 til 2010 steg arbejdsløsheden i Malmø og i hele Sverige i samme takt, men i årene efter fortsatte arbejdsløsheden i Malmø med at stige, mens den stabiliseredes i hele landet. I 2013 var der igen en væsentligt højere arbejdsløshed i Malmø (fire procentpoint), når der sammenlignes med hele Sverige.

Vidensbybegrebet forsvinder og erstattes af den værdibaserede stadsudvikling

Fra 2008 til 2009 forsvandt begrebet "vidensbyen". Siden 1995 havde målsætningen om at gå fra en industri- til en vidensby været en ledetråd i realiseringen af Vision 2015, bl.a. i kommunens arbejde med Västra Hamnen og især i kombinationen mellem byudvikling og etableringen af universitetet. Imidlertid var begrebet vidensby aldrig blevet defineret. I 2008 udgav Malmö stad og Malmö Högskola publikationen "Plattform för Kunsskabsstaden" Malmö (Malmö stad & Malmö Högskola, 2008). Formålet med rapporten var at udvikle en model for Malmø som vidensby, men drøftelserne i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten viste, at begrebet måske ikke længere var dækkende for byens udviklingsbehov. Rapporten konstaterede, at: "Det er en almindelig opfattelse, at begrebet kundsskabsstaden [vidensbyen, red.] ikke er tilstrækkeligt godt. Det forekommer at være eksklusivt og elitært og det kan synes kun at vedrøre den mindre del af samfundet, der har at gøre med produktion og anvendelse af kundskab at gøre… Selv om man kan sige, at kundskab har fået en ny og omfattende betydning i det moderne samfund, så forekommer begrebet heller ikke i en historisk sammenhæng at være præcist nok. Når begrebet alligevel har været benyttet i platformen, så skyldes det for det første, at begrebet anvendes i den globale diskussion om moderne stadsudvikling og for det andet fordi det endnu ikke er lykkes at finde et bedre begreb" (Malmö stad & Malmö Högskola, 2008, side 23). Rapporten pegede på, at den væsentligste politiske udfordring for Malmø var den øgede sociale segregering, og arbejdsgruppen bag rapporten var usikker på, om begrebet netop ekskluderede den gruppe af mennesker, som ikke var på arbejdsmarkedet (Malmö stad & Malmö Högskola, 2008). I rapporten "Det fjerde stadsrum – værdibaseret stadsudvikling" (Malmö stad & Malmö Högskola, 2009), der blev udgivet året efter, blev der stadig arbejdet ud fra vidensbyen som overliggende begreb, men nu blev begrebet ikke længere sat i sammenhæng med økonomisk vækst og international konkurrence, sådan som det tidligere var sket. Rapporten beskrev begrebet således: "Kunskapsstaden Malmö är ett projekt som framhäver humanistiske värden och hållbar utvekcling som centrala för stadsplaneringen" (Malmö stad &

Malmö Högskola, 2009, side 1). Efter disse rapporter forsvandt begrebet ”vidensbyen”. Den sidste gang vidensbybegrebet blev nævnt var i midtvejsevalueringen af Västra Hamnen-projektet (Malmö stad, 2011b) fra 2011. Evalueringen konkluderede, at begrebet ikke var defineret, og at det derfor var svært at vurdere, om de bebyggede områder i Västra Hamnen levede op til målsætningen om at være en vidensby. Begrebet blev ikke nævnt derefter, fx findes det ikke i kommuneplanen 2014 (Malmö stad, 2014c).

I samme periode opstod begrebet ”værdibaseret stadsudvikling” (Malmö stad & Malmö Högskola, 2009) og ”værdibaseret planproces” (Malmö stad, 2014c). Disse begreber handlede om at udvikle byen i et helhedsperspektiv, hvor mange mål og hensyn samvejes, herunder om at se planlægningen i et ikke-fysisk perspektiv, som også inddrager bl.a. humanistiske værdier og social kapital (Malmö stad & Malmö Högskola, 2009). Kommunen skrev i kommuneplanen fra 2014: ”Stadsbyggandet ska grundas på värdebaserade planeringsprocesser. Det innebär att gå längre än traditionell fysisk planering i ambitionen om att förädla existerande kvaliteter och skapa nya värden för malmöborna… Att definera en stabil värdestruktur är ofta viktigare att direkt försöka precisera en fysisk struktur” (Malmö stad 2014c, side 62-63). Fra 2011 udgav kommunen en række værdiprogrammer for den kommende udvikling af delområder i Västra Hamnen (www.malmo.se). Værdibegrebet havde således overtaget vidensbybegrebet. I modsætning til vidensbybegrebet indeholdt værdibegrebet ikke en udviklingsretning fra industriby til ”værdiby”.

Opsummering af politiske beslutninger og af beslutningsprocessen

Beslutningsprocessen kan i denne fase karakteriseres som en successiv proces. Processen tog meget længere tid end Bo01 og noget længere end Västra Hamnens etape 2. I denne fase blev Västra Hamnen-projektet ikke kædet sammen med andre kommunale udviklingstiltag og der træffes ikke politiske beslutninger i Västra Hamnen, som indebærer økonomiske risici for kommunen. Væsentlige beslutninger i fase 5 fremgår af tabel 5.6 nedenfor.

Tabel 5.6: Væsentlige beslutninger i fase 5

Beslutning	År
Kommuneplanen, Malmö 2005, vedtages.	2006
Planlægningen af Västra Hamnens etape 3, Fullriggaren, påbegyndes.	2007
Finanskrisen rammer Sverige.	2008
Byggeaktiviteten er genetableret i Malmø.	2010
Begrebet værdibaseret stadsudvikling udvikles.	2009

5.3.6. Fase 6 (2010-2014): Kommissionen: En ny socialpolitik for Malmø

Den socialt holdbare by

Fra 2008 og frem begyndte en nyudvikling af den socialpolitiske dagsorden. I 2008 etablerede Malmö stad et nyt udvalg ved navn ”Det sociale ressourceudvalg” (Malmö stad, 2008). Udvalget fik ansvaret for at samle alle sociale spørgsmål på tværs af kommunens ressortområder, herunder børne- og ungeområdet og området ”voksne med misbrug, psykiske lidelser og funktionsnedsættelse”. Socialdemokraten Katrin Stjernfeldt Jammeh blev udvalgets formand. Hun blev samtidig socialkommunalråd. Fra 2010 blev hun kommunalråd for skole, tryghed og velfærd og fik dermed udvidet sit ressortområde med skolevæsnet. Kommunalrådet satte sig i spidsen for formuleringen af en fælles politisk dagsorden for social holdbarhed.

I 2010 nedsatte kommunstyrelsen ”Kommission för ett socialt hållbart Malmö” (Malmö stad, 2013a) på kommunalrådets initiativ. 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, herunder at øge kvaliteten i skolen samt sikre større integration og lavere arbejdsløshed (interview med Anneli Philipson den 23. juni 2014). Det var kommunalrådets opfattelse, at processen var gået i stå efter Välfärd för alla, og at der var et politisk vakuum på området (interview med Katrin Stjernfeldt Jammeh den 27. juni 2014). I opdraget til kommissionen beskrev kommunstyrelsen den politiske baggrund for etableringen af kommissionen. Kommunstyrelsen konstaterede, at der var en betydelig forskel i middellevetiden mellem forskellige grupper i Malmø, og at denne forskel ikke var blevet mindre i de 20 år, hvor Malmø havde oplevet vækst (Malmö stad, 2013a). Kommunstyrelsen beskrev udfordringen og opgavens karakter således: ”Till skillnad från en kommission som tillskansas efter en akut kris är kommissionens uppdrag att ta sig an en extremt komplex problematik, som i sig får stora konsekvenser, men som kräver långsiktiga strategiska beslut och åtgärder. Kommissionen tillsätts mot bakgrund av att skillnaderna i hälsa (sjuklighet, dödlighet, självskattad hälsa) och välfärd mellan olika grupper av befolkningen och mellan olika områden i Malmö är så stora att det både är orättfärdigt och oetiskt, men också att det påverkar Malmös utveckling och förutsättningar för god tillväxt och hållbar stad... kommissionen tillsammans med Områdesprogram för socialt hållbart Malmö ska bana väg för nya synsätt, ett nytt tänkande och nya metoder för social hållbarhet. Socialt förändringsarbete är komplext och utmaningarna är många i Malmö. En omfattande fysisk exploatering så som citytunneln och nya hamnen kräver en gedigen förprojektering. Kommissionens arbete kan likställas med en förprojektering för socialt förändringsarbete” (Malmö stad, 2013a, side 152-53). Citatet viser, at kommunstyrelsen forsøgte at etablere en ny politisk dagsorden for

Malmø. Den sociale holdbarhedsdagsorden blev sammenlignet med den tidligere transformation fra industri- til vidensby. Kommissionen fremstilles som det forberedende organ til denne transformation.

Kommissionen udgav i 2013 rapporten ”Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa” (Malmö stad, 2013a). Med rapporten blev der forsøgt udviklet en fælles politisk dagsorden for arbejdet med de sociale spørgsmål. Kommissionen beskrev skiftet i synet på den sociale holdbarhed som et paradigmeskift i synet på holdbarhed, vækst og udvikling. Kommissionen mente, at der tidligere havde været for stort fokus på økonomisk vækst som det eneste udviklingsmål, og at der var behov for en tankemæssig revolution. Kommissionen skrev: ”En högt uppsatt internationell politiker kallade detta en tankerevolution i klass med den som Kopernikus satte igång när han påpekade att det inte är jorden som är centrum i planetsystemet utan solen... Detta innebär att vi inte kan avläsa hur bra det går för ett land, eller en stad som Malmö enbart genom att titta på en aspekt av utvecklingen, vilket vi traditionellt har gjort genom BNP-måttet. Vi måste ha mått på alla tre aspekterna [økonomiske, miljømæssige og sociale forhold, red.] för att kunna bedöma att utvecklingen verkligen är hållbar... Malmökommissionens tillblivelse måste dock tolkas som ett första steg i en sådan riktning... För att kunna förvekliga insikten att de tre hållbarhetsaspekterna är likvärdiga och står i balans till varandra måste dessa hindrande tankemodeller och styrsystem förändras” (Malmö stad, 2013a, side 49-50). Med rapporten forsøgte kommissionen at ændre den måde, hvorpå de politiske aktører opfattede de politiske udfordringer og løsningsmuligheder. Katrin Stjernfeld Jammeh beskrev det som et skift i politisk fokus: ”Vi använder begreppet att bygga Malmö helt” (interview med Katrin Stjernfeldt Jammeh den 27. juni 2014).

Översigtsplan 2012 og den strategiske udvikling af Västra Hamnen

I 2014 blev Malmö stads nye kommuneplan (Malmö stad, 2014c) vedtaget af byrådet. Kommuneplanen adskilte sig fra de tidligere kommuneplaner fra 2000 og 2005 på to måder. For det første tog den konkret stilling til status for byens udvikling og konstaterede, at Malmøs transition fra en industriby til en moderne by nu var tilendebragt (Malmö stad, 2014c). For det andet eksisterede begrebet vidensby ikke længere. Den story line, som handlede om overgangen fra industri- til vidensby, var nu endeligt afskaffet. Transitionsprocessen var gennemført og vidensbybegrebet var ikke længere relevant. Kommuneplanen indeholdt dermed ikke længere et overgribende begreb for den politiske udvikling i byen. I stedet ligestillede planen alle politiske instrumenter for videreudviklingen af Malmø som en social, miljømæssig og økonomisk bæredygtig by (Malmö stad, 2014c). I 2013 offentliggjorde Malmö stad rapporten ”Västra Hamnen 2031 ett hållbart och gott liv för alla - uppdatering av vision, mål och strategier” (Malmö stad,

2013b). Hensigten med rapporten var at give et tydeligt billede at de kommunale afdelingers fælles syn på Västra Hamnens fortsatte udvikling (Malmö stad, 2013b). Denne rapport lå på linje med kommuneplanen (Malmö stad, 2014c), idet den beskrev 10 ligestillede strategier for udviklingen af området. Begrebet vidensby eksisterede ikke i rapporten, på trods af at netop Västra Hamnen tidligere var blevet set som en politisk drivkraft i overgangen fra industri- til vidensby.

Den 1. juli 2013 overlod borgmester Ilmar Reepalu posten til Katrin Stjernfeldt Jammeh.

Opsummering af politiske beslutninger og af beslutningsprocessen

I denne periode er det vanskeligere at karakterisere beslutningsprocessen. Den beskrives som successiv, fordi Västra Hamnen ikke blev samtænkt med andre kommunale udviklingstiltag i denne fase. Der tages ingen større politisk initiativer i området. Västra Hamnen-området blev fortsat prioriteret som et af Malmøs vigtigste byudviklingsområder og kunne dermed videreudvikles af forvaltningen, men politisk set var det blevet uinteressant, og der blev ikke formuleret nye politiske målsætninger for udviklingen af området. Västra Hamnen-projektet blev dermed koblet af den politiske udvikling i byen. Til gengæld blev den faciliterende arbejdsform, som var blevet udviklet i forbindelse med Vision 2015 og senere implementeret via bl.a. bygherregrupperne i Västra Hamnen og personale- og lederudviklingsprogrammet "Engagement for Malmø", videreført i den nye socialpolitiske dagsorden. Væsentlige beslutninger i fase 6 fremgår af tabel 5.7 nedenfor.

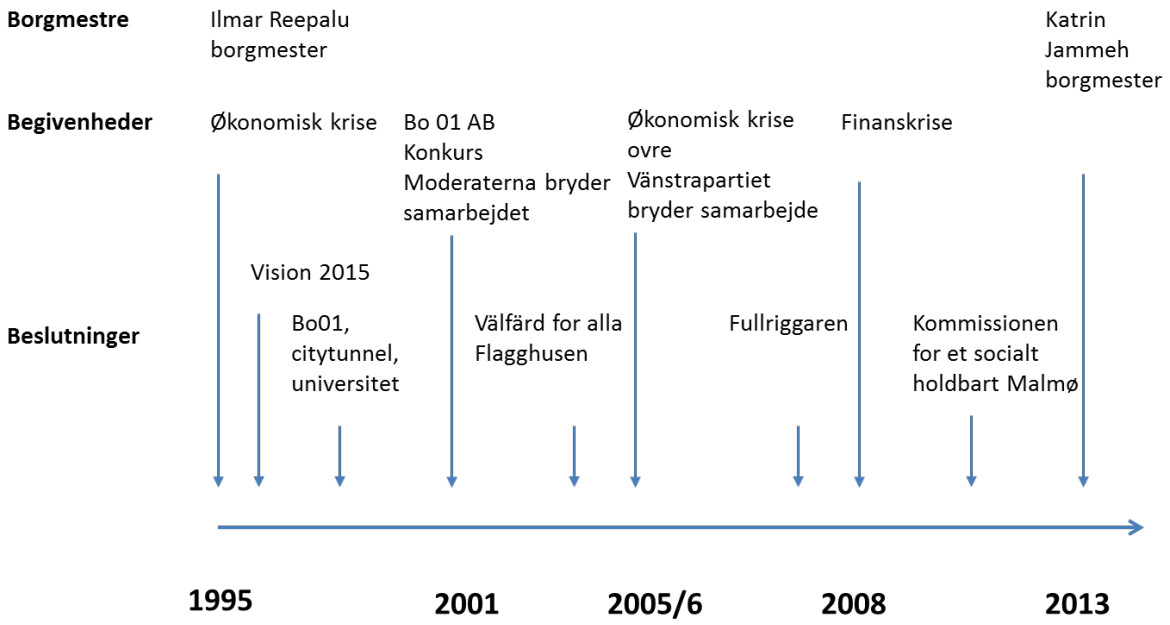
Tabel 5.7: Væsentlige beslutninger i fase 6

Beslutning	År
Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö nedsættes.	2010
Omorganisering af skoleforvaltningen.	2013
Ny strategi udgives: Västra Hamnen 2031 et hållbart och gott liv för alla.	2013
Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö afgiver sin rapport.	2013
Katrin Stjernfeldt Jammeh tiltræder som borgmester.	2013
Kommuneplan (ÖP 2012) vedtaget af byrådet.	2014

5.4. Oversigt over beslutninger og begivenheder i Västra Hamnen-projektet

Figur 5.2. giver en oversigt over borgmestre og udvalgte beslutninger og begivenheder i Västra Hamnen-projektet. En liste over alle beslutninger og begivenheder i projektet er vedlagt som bilag 12.

Figur 5.2.: Borgmestre, begivenheder og beslutninger i Västra Hamnen-projektet



5.5. Analyse af beslutningsprocessen i Västra Hamnen-projektet

I de følgende afsnit analyseres dannelse og forandringer af byregimer i Malmø på baggrund af den politiske beslutningsproces, der er beskrevet i afsnit 5.3. Tabel 5.8 viser byregimerne i Malmø i perioden 1995-2014.

Tabel 5.8: Byregimer i Malmø 1995-2014

	Enighed om fælles politisk dagsorden	Uenighed om fælles politisk dagsorden
Borgmesterorienteret regime	”Vidensbyen”, 1995-2005 ”Den socialt holdbare by, ”2010-2014	”Vidensbyen”, 2006-2009
Netværksorienteret regime		

5.5.1. Fase 1 (1995): Den fælles politiske dagsorden for byregimet, ”vidensbyen”, dannes

Borgmesteren

Borgmesteren tiltrådte ved kommunalvalget i 1995, hvor han fik det stærkest tænkelige politiske mandat, da Socialdemokraterna fik flertal i byrådet. Samtidig var han højt respekteret i sit eget parti. Socialdemokraterna i Malmø opfattede ham som en brillant politiker og en dygtig retoriker (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013), og de anså ham for at være en naturlig leder (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013). Den tidligere stadsdirektør beskriver borgmesteren således: ”Lysande intelligent och en förmåga att snabbt sätta sig in i så gott som alla ämnen. Han kommer ihåg saker, lite levande uppslagsverk, och håller en fantastisk talan. Inget behov av att göra sig populär. Tycker han inte om någon, så visar han det. Han har styrt Malmö mycket själv, partiapparaten i Malmö, arbetarkommunen som det heter, har inte haft mycket att säga till om under Ilmars tid som kommunstyrelseordförande” (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013).

Borgmesteren kunne have valgt at lede kommunen alene gennem sin formelle position i byrådet og i sit eget parti, men han arbejdede bevidst med at skabe en forandring i byen, som var baseret på enighed i

byrådet og med aktører uden for byrådet (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Hensigten var at skabe en radikal politisk forandring i byen gennem etableringen af en ny politisk dagsorden. Borgmesteren ændrede ikke alene den politik, der blev ført i byen, men også den måde, politikken blev ført på. Han arbejdede gennem to forskellige metoder. Den første metode var at ændre aktørernes opfattelse af byens situation og af løsningsmulighederne på krisen. Det var med dette formål, at visionsprocessen blev igangsat. Ideen om visionsprocessen kom fra de kommunale embedsmænd (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013), men det var borgmesteren selv, der formulerede processen for visionsarbejdet og de overordnede tanker, som guidede visionsarbejdet (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Borgmesteren havde observeret, at store byer i hele Europa var i krise i 1980'erne og starten af 1990'erne, og han var personligt inspireret af, hvordan især sydeuropæiske byer havde brugt byudvikling og infrastrukturprojekter som en løftestang for deres fremtidige udvikling (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Dette var et radikalt brud på den politiske linje i Malmø, som indtil da havde handlet om at fortsætte som en by, der var baseret på industri, og som var repræsenteret af M 90-gruppen. Borgmesteren ønskede imidlertid at transformere byen fra en industri- til en vidensby. Bag dette ønskede skift lå borgmesterens egen analyse af Malmøs internationale konkurrenceposition. Borgmesteren troede ikke på, at Malmø kunne basere sin erhvervsmæssige fremtid på industriel produktion (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Han mente, at Malmøs industri ville blive udkonkurreret af lavtlønslande, bl.a. de nye østeuropæiske lande, som fik mulighed for at konkurrere på verdensmarkedet efter Berlinmurens fald i 1989 (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Visionsprocessen mundede ud i et katalog af udviklingsideer, som var bundet sammen af ideen om, at Malmø skulle transformeres fra en industri- til en vidensby. Dette blev i de følgende år en effektiv platform, som gav de ledende embedsmænd en strategisk retning at arbejde ud fra, når de forberedte sager til deres udvalg, kommunstyrelsen og byrådet. Vision 2015 etablerede en politisk platform, som satte borgmesteren og en gruppe topembedsmænd i Malmö stad i stand til at formulere sammenhængende politiske forslag og projekter, uden at byrådet havde vedtaget en politisk vision eller strategi. Vision 2015 blev legitimeret gennem den økonomiske krise.

Den anden metode var at reorganisere den kommunale forvaltning. Hensigten var bl.a. at nedbryde organisatoriske mure mellem forvaltningerne (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Borgmesteren etablerede en ny stilling som stadsdirektør. Stadsdirektørens opgave var at samle den kommunale forvaltning i én enhed, hvor der før havde været flere, sideordnede forvaltninger. Tidligere havde fire forvaltningschefer rapporteret direkte til kommunstyrelsen. Nu blev der skabt én samlende direktørstilling, og kommunstyrelsen fik sin egen centrale forvaltning (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013; interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Reorganiseringen af kommunens

forvaltning gav borgmesteren muligheden for at få skabt en større grad af helhedstænkning på tværs af de mange fagforvaltninger.

Andre politiske aktører

Det var muligt for borgmesteren at sætte den politiske dagsorden gennem visionsarbejdet, fordi der ikke allerede eksisterede et byregime i Malmø, som kunne begrænse borgmesteren eller danne opposition til borgmesterens politik. I 1995 var byen i en mental choktilstand pga. den økonomiske krise, og folk var bange (interview med Emmanuel Morfiadakis den 23. oktober 2013). På den baggrund var der en åbning for at føre nye politiske ideer ind i det politiske liv, og borgmesteren kunne tillade sig ikke at inddrage de aktører, der normalt ville blive betragtet som væsentlige politiske aktører, herunder Sydsvenska Handelskammaran og fagforeningerne. Partipolitisk var Malmøs byråd i 1995 domineret af Socialdemokraterna og Moderaterna, som til sammen kontrollerede to tredjedele af alle mandater. Resten af mandaterne var spredt ud på mindre partier (se bilag 9). Det afgørende politiske spørgsmål var derfor, hvordan samarbejdet med Moderaterna skulle blive i valgperioden. Udgangspunktet for Moderaternas politiske holdning i denne valgperiode var, at den økonomiske krises alvor gjorde det tvingende nødvendigt, at de tidligere års politiske kamp måtte ophøre (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014; interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013; interview med Christer Persson den 2. oktober 2013). Kommunens daværende planeringschef, Christer Persson, beskriver det således: ”Det var en gemensam uppfattning att Malmö befann sig i en svår kris och att det var absolut nödvändigt att hitta en väg framåt och bryta den pessimism som fanns kring stadens möjligheter att utvecklas och komma på fötter som vi säger på svenska. Det fanns det en tydlig politisk samsyn om, hos alla partier... därifrån grundlades en mycket bra samarbetsanda mellan Socialdemokraterna och Moderaterna där man förenades i det gemensamma målet att skapa ett annorlunda och mer utvecklat dynamiskt och stabilt Malmö... Och detta fick en väldigt stor betydelse för arbetets succé, kan man väl säga. Att den här gemensamma synen på det. Man arbetade för Malmös bästa. Och man lade ideologin åt sidan” (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013).

Byregime, politisk lederskab og udkomme af beslutningsprocessen

I fase 1 var byregimet ”vidensbyen” således under opbygning gennem dannelsen af en fælles politisk dagsorden. Dagsordenen var økonomisk vækst gennem en transformation fra en industri- til en vidensby.

Og denne dagsorden var sat af borgmesteren selv. Aktørkonstellationen udgjordes i denne periode af borgmesteren i et tæt samarbejde med lederen af oppositionspartiet, Percy Liedholm, og en kreds af topembedsmænd i den kommunale forvaltning. Disse aktører var enige om den politiske dagsorden. Det var borgmesteren, der dominerede relationen og udøvede et individuelt politisk lederskab. Borgmesteren satsede på at skabe politiske resultater frem for at følge sædvanlige politiske procedurer. Dette var ideen bag borgmesterens beslutning om, at Vision 2015 ikke skulle godkendes politisk og omsættes til en administrativ plan.

5.5.2. Fase 2 (1996-1998): Relationerne i byregimet organiseres

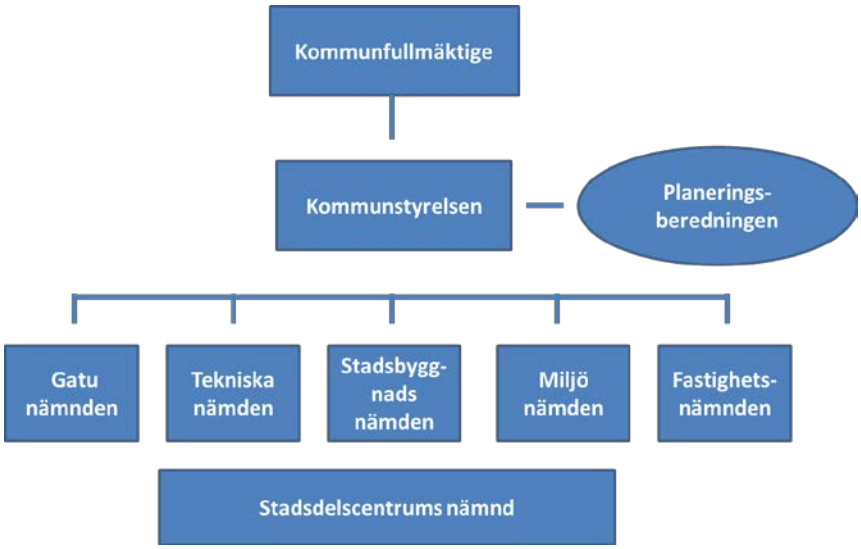
Borgmesteren

Borgmesteren styrkede i denne fase sit politiske lederskab yderligere ved at etablere to netværk. Det ene var et policy-netværk på tværs af den politiske og administrative organisering i kommunen. Det andet var borgmesterens eget personlige, politiske netværk, som omfattede væsentlige politiske aktører på regionalt og nationalt niveau. Disse netværk satte borgmesteren i en mere indflydelsesrig position, end han formelt set havde, og gav borgmesteren muligheden for at realisere de store politiske projekter, som blev besluttet i denne fase. Borgmesteren havde allerede, da han tiltrådte, stærke relationer til regionale og nationale politiske aktører, herunder til den svenske regering og Socialdemokratiet i Stockholm gennem sit medlemsskab af forretningsudvalget i det svenske Socialdemokrati (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013) og hans hverv som ordførende i SKL[137]. Disse relationer anvendte borgmesteren i forbindelse med beslutningsprocessen om citytunnelen og Malmö Högskola. Bl.a. udviklede han et personligt forhold til den svenske finansminister, Göran Persson, der senere blev statsminister (interview med Christer Persson den 2. oktober 2014; interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Disse relationer betød dels, at borgmesteren kunne få kontakt til ministre fra den svenske regering om de emner, som var væsentlige for Malmø, bl.a. deltog flere ministre i Malmøs visionsproces. Dels kunne borgmesteren anvende sine regionale kontakter til at lægge pres på regeringen i forbindelse med etableringen af Malmö Högskola (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). I denne sag var borgmesteren aktivt med til at forme et forslag om etablering af flere højskoler i bestemte svenske byer i samarbejde med andre borgmestre. Dette fælles udspil var afgørende for regeringens beslutning om at etablere universitetet i Malmø (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014).

[137] SKL er Sveriges Kommuner og Landsting, dvs. den svenske pendant til det danske KL.

Internt i Malmö stad videreudviklede borgmesteren en eksisterende gruppe ved navn ”planeringsberedningen” til et tværgående policy-netværk. Planeringsberedningen var en halvuformel gruppe, som bestod af borgmesteren, stadsdirektøren, udviklingschefen, formænd og næstformænd for planudvalget, teknisk udvalg og miljøudvalget samt direktørerne for deres fagforvaltninger. Gruppen refererede til kommunstyrelsen. Planeringsberedningen var halvuformel i den forstand, at den ikke havde et politisk mandat eller administrativt ansvar, men havde et formelt mandat til at bede kommunstyrelsen om at forberede sager til kommunfullmäktige. Figur 5.3. viser planeringsberedningens organisatoriske placering.

Fig. 5.3: Planeringsberedningens organisatoriske placering



Planeringsberedningen blev udviklet til et afgørende ledelsesinstrument af borgmesteren, bl.a. ifm. udviklingen af Västra Hamnen (interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013; interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014; interview med Christer Persson den 23. oktober 2013; interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013; interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013). Kommunens planeringschef beskriver planeringsberedningens rolle således: ”... där kunde man ta upp alla möjliga sorters frågor som hade med stadsutveckling att göra. Där diskuterades Citytunneln och Öresundsbron och högskolan, alltså den typen av projekt, på ett väldigt öppet sätt utan så starka politiska förtecken... Men det kanske viktigaste var att det inte var ett beslutsorgan utan man kunde ha en tidig diskussion om

en idé, en fråga, och man behövde inte binda sig för någonting" (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013).

Planeringsberedningen fungerede som den type af policy-netværk, der kaldes for et "policy community", dvs. et lille netværk med hyppig kontakt om alle emner, der relaterer sig til et bestemt politisk emne[138]. Planeringsberedningen gav mulighed for at afstemme sager mellem toppolitikere og embedsmænd, inden de blev fremlagt for kommunstyrelsen og for byrådet. Dermed kunne der nemmere arbejdes på tværs af den opsplittede kommunale politiske og administrative struktur. Gennem planeringsberedningen kunne deltagerne vinkle politiske sager og drøfte ideer, før disse blev behandlet i de enkelte fagudvalg. Dermed kunne det sikres, at politiske sager kunne lægges til rette på en måde, så et politisk flertal efterfølgende ville være sikret i byrådet, og således, at sagerne blev koordineret indbyrdes. For borgmesteren var planeringsberedningen et organ, der sikrede, at man kunne undgå konflikter (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Planeringsberedningen betød også, at borgmesteren kunne holde sig orienteret om konkrete spørgsmål inden for et bredt område og overvåge fagforvaltningernes samarbejde. For fagforvaltningernes direktører betød planeringsberedningen, at de nemt og hurtigt kunne afstemme ideer med borgmesteren.

Andre politiske aktører

I denne fase betragtede lederen af Moderaterna det fortsat som nødvendigt, at de to partier skulle samarbejde i den givne situation (interview med Percy Liedholm den 15. november 2013). Det tætte lokale politiske samarbejde var en afgørende forudsætning for, at Malmø kunne skaffe national og regional politisk opbakning og tiltrække ressourcer fra begge politiske niveauer. Den tidligere udviklingschef[139] beskriver således, hvad samarbejdet mellem de politiske partier i byen betød for kontakten til det nationale niveau: "Att kunna uppträda tydligt tillsammans och inte ha några konflikter mellan de olika intressena lokalt och för den delen också regionalt. Det var en helt avgörande faktor, skulle jag säga, för att man lyckades genomföra flera av de här projekten" (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013). I perioden fra 1996 til 1998 førte begge partier en midtsøgende politik. Socialdemokraterna forlod 1970'ernes boligpolitik, der havde været fokuseret på massebyggeri af sociale boliger (kaldet "millionprogrammet") og 1980'ernes modstand mod samarbejde med erhvervslivet, der bl.a. havde ledt til et stop for salg af byggegrunde til private developere (interview med Emmanuel

[138] Policy community defineres i fodnote nr. 74.
[139] Udviklingschefens titel var planeringschef.

Morfiadakis den 23. oktober 2013). Moderaterna forlod 1990'ernes nyliberale tankegang om en smal offentlig sektor og skattesænkninger. Begge partiledere bøjede tidligere politikker for at skabe et kompromis, som på den ene side satte den offentlige sektor i spidsen for flere megaprojekter, der indebar offentlige investeringer i milliardklassen, men som på den anden side også indebar et udvidet samarbejde med den private byggesektor og etableringen af nye boligområder for den veluddannede del af befolkningen. Percy Liedholm opsummerer Moderaternas politik og Moderaternas syn på den socialdemokratiske politik således: "Det är alldeles rätt at vi moderater tyckte föreslaget att anordna en bomässa i Malmö var mycket bra... Vi tyckte det var alldeles utmärkt att socialdemokratin nu tycktes ha lämnat miljonprogrammets ideologi och tänka i andra banor, och vi var naturligtvis med på detta... Vi skal locka höginkomsttagara, goda skattebetalare. Det må kosta pengar, om det så är för kommunen direkt eller dess bostadsbolag" (Malmö stad, 2000, side 31).

Formanden for oppositionspartiets politiske lederskab var så stærkt, at han kunne garantere, hvordan Moderaterna ville stille sig til forskellige politisk forslag. Borgmesteren selv havde en lige så stærk stilling inden for sit eget parti. Dermed var det muligt for de to partiledere at løfte de store politiske infrastrukturbeslutninger ud af det almindelige politiske liv i byrådet. De to partiledere kunne lægge de den politiske linje på tomandshånd (interview med Percy Liedholm den 15. november 2013). Den tidligere udviklingschef, Christer Persson, beskriver det således: "Percy Liedholm hade i stort sätt, inte fullt ut, men nästan lika stark ställning inom sitt parti, som Ilmar hade inom sitt parti. Vilket betydde att när Ilmar och Percy gick in och satte sig i ett rum och började diskutera hur de ska försöka få till det här och vad krävs och så vidare. Då kunde båda försäkra den andre om att det vi har sagt här idag det kommer vi att göra för det komma våra partier att acceptera... Om vi tar den politiska nivån så kan man väl säga att där var inga andra aktörer, egentligen, än Ilmar och Percy (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013).

Byregime, politisk lederskab og udkomme af beslutningsprocessen

I denne fase udvikles byregimet "vidensbyen". Borgmesteren og lederen af oppositionspartiet var enige om den politiske dagsorden for byen. Samtidig udviklede borgmesteren et policy-netværk internt i kommunen, der gik på tværs af politikere og administrationen. Endelig videreudviklede og arbejdede borgmesteren gennem personlige kontakter på det nationale og det regionale niveau. Gennem disse dannede han en forståelse for Malmø situation og indgik aftaler, som var afgørende for, at statslige beslutninger blev truffet og ressourcer afsat til Malmøs projekter. Aktørkonstellationen bestod således af

borgmesteren, lederen af oppositionspartiet, et internt policy-netværk i kommunen og statslige og regionale aktører. Det var borgmesteren, der dominerede relationerne.

I denne fase blev byregimet ”vidensbyen” således fuldbyrdet. Byregimet havde den fælles politiske dagsorden at transformere Malmø fra en industri- til en vidensby. Relationerne i byregimet var etableret og domineret af borgmesteren, som havde opbygget en stærk uformel position gennem et tæt samarbejde med oppositionslederen, gennem planeringsberedningen og endelig ved at opbygge og anvende sit nationale og regionale politiske netværk. Gennem dette eksterne politiske netværk, som var personbåret og alene hvilede på borgmesteren, var han i stand til at tiltrække nationale og regionale ressourcer og få gennemført beslutninger, som var på linje med den vision, der var blevet udviklet i fase 1. Byregimet ”vidensbyen” var en effektiv måde at udvikle og gennemføre sammenhængende politiske projekter på i perioden. Beslutningsprocessen om Västra Hamnen fulgte i denne fase en parallel proces. Beslutningerne var i denne periode tænkt sammen med en række andre store politiske beslutninger, som kan opfattes sådan, at de til sammen dannede en sammenhængende strategi for udviklingen af byen. Byregimet gjorde det muligt på kort tid at træffe politiske beslutninger om en række projekter, som repræsenterede milliardinvesteringer for Malmø, herunder købet af Universitetsholmen, købet af SAAB-fabrikken, kommunens bidrag til finansieringen af citytunnelen og flytningen af bomessen til Västra Hamnen. Disse beslutninger blev taget i en situation, hvor der var økonomisk krise, og hvor kommunen netop havde undgået en konkurslignende tilstand. Beslutningerne blev truffet meget hurtigt og med en høj økonomisk risikovillighed, fx blev både Universitetsholmen og SAAB-fabrikken købt, før der forelå endelige aftaler for deres anvendelse. Beslutningen om afholdelsen af Bo01 i Västra Hamnen blev taget, før staten havde afsat midler til den nødvendige miljømæssige oprensning af Västra Hamnen.

5.5.3. Fase 3 (1999-2001): Byregimet leverer resultater i Västra Hamnen

Borgmesteren

I 1998-2001 anvendte borgmesteren den stærke uformelle position, som han havde opbygget gennem byregimet, til at gennemføre Bo01-projektet på kort tid og på trods af svære tekniske og økonomiske vanskeligheder. Dette er et eksempel på, at byregimet ”vidensbyen” gav borgmesteren en platform, hvorfra han kunne udøve politisk lederskab ud over sin formelle politiske position. Da Bo01-området ikke kunne bygges under normale markedsmæssige omstændigheder, måtte projektet styres på en anden

måde. Realiseringen af Bo01 forudsatte, at borgmesteren kunne få aktører i byggebranchen til at være aktive medspillere. Til dette formål opbyggede og faciliterede stadsbyggnadsdirektören – på borgmesterens vegne – en bygherregruppe, som gav kommunen en unik mulighed for at komme ind i et tæt og hidtil uprøvet samarbejde med bygherrerne i byen (interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013). Bygherregruppen var afgørende for at overbevise bygherrerne om, at de skulle bygge i det komplekse og potentielt tabsgivende projektområde. Forudsætningen for at bygherregruppen kunne fungere var dels den usædvanligt frie rolle, som stadsbyggnadsdirektören fik tildelt af byrådet og særligt af borgmesteren (interview med Mats Olsson den 21. oktober 2013), dels at borgmesteren påtog sig den opgave at holde den politiske kurs, når byggeriets aktører henvendte sig til borgmesteren for at få lempeligere vilkår for byggeriet end dem, som stadsbyggnadsdirektören tilbød. Det lykkedes gennem denne arbejdsmetode at få en række bygherrer i Malmø til at bygge i Bo01-området under svære vilkår, og det lykkedes borgmesteren at overvælte de økonomiske risici i forbindelse med etableringen af (første halvdel af) Bo01-området til en række andre aktører end kommunen selv: Dels de private bygherrer og kommunens eget boligselskab (MKB), som byggede med tab i området, dels staten, som afsatte LIP-midler til realiseringen af området. Undtagelsen var Bo01-messeorganisationen, som kommunen selv valgte at understøtte økonomisk.

Dette begivenhedsforløb fandt sted i en periode, hvor borgmesterens formelle politiske position var blevet svækket som følge af, at Socialdemokraterna tabte det absolutte flertal ved kommunalvalget i 1998 (se bilag 9). Det var således ikke borgmesterens formelle politiske mandat, der lå bag hans styringsevne, og som gjorde det muligt at realisere Bo01. I perioden 1998-2001 regerede Socialdemokraterna i et mindretalsstyre og opbyggede et flertal fra sag til sag (interview med Anneli Philipson den 23. juni 2014). Socialdemokraterna blev støttet af Vänsterpartiet, som valgte ikke at kræve en kommunalrådspost til gengæld for dets støtte til Socialdemokraterna – på trods af at partiet var berettiget hertil (interview med Anneli Philipson den 23. juni 2014). Dermed kunne Socialdemokraterna stadig dominere det politiske liv ved at bevare kontrollen over borgmesterposten og alle kommunalråds- og udvalgsformandsposter.

Andre politiske aktører

De begyndende forandringer i Malmø gav borgmesteren et særdeles stærkt politisk image, men kostede samtidig det tætte samarbejde med Moderaternas partiformand. Moderaterna ønskede at vinde borgmesterposten, men var kommet til at stå i skyggen af borgmesteren. Den tidligere planlægningschef

beskriver det således: "… han [borgmesteren, red.] fick en oerhört stark position… det är klart efter att han hade bevisat att han hade åstadkommit några av de här genomgripande förändringarna och få till de här investeringarna, så stärkte hans ställning. Och då blev han också i relation till väljarna, i sina medpolitikers ögon, oerhört viktig. Det var ju Ilmar som hadde förändrat Malmö. Det var inte Socialdemokraterna och det var inte Moderaterna. Det var ju tråkigt för Moderaterna, för de fick väldigt lite credit för sin medverkan i detta" (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013). I sommeren 2000 valgte oppositionslederen, Percy Liedholm, at føre en politisk markeringskamp på sagen om messeorganisationen Bo01's konkurs (interview med Percy Liedholm den 15. november 2013; interview med Christer Persson den 2. oktober 2013). Konkursen trak en række mindre virksomheder i Malmø med ned, og dette var en god politisk sag for Moderaterna både indholdsmæssigt og taktisk. Moderaterna gik derfor hårdt ud med en kritik af borgmesterens personlige håndtering af sagen (interview med Percy Liedholm den 15. november 2013). Percy Liedholm udtalte i sommeren 2000 i en debat i byrådet: "Vi trodde att mässan skulle ledes av professionella människor och att vi skulle få insyn i vad som hände... Skattemedlen är malmöbornas penga, och dem kan vi inte hantera hur som helst... Nu ställer Ilmar Reepalu sin plats [i messeorganisationen Bo01's bestyrelse, red.] till förfogande. Därmed måsta jag mot bakgrund av hans tidigare uttalande dra slutsatsen att han känner att han gjort något fel och icke fyllt de krav som ägarna har stält på honom. Det är bra när man kan erkänna att man gör fel, Ilmar Reepalu" (Malmö stad, 2000, side 31-33). Med denne sag opløstes borgmesterens tætte samarbejde med Moderaterna, hvilket svækkede borgmesterens uformelle position. Ved afslutningen af denne fase var den tætte relation til Moderaterna, som var en af forudsætningerne for det eksisterende byregime, bortfaldet.

Byregime, politisk lederskab og udkomme af beslutningsprocessen

I denne fase var det byregime, der blev etableret i fase 1 og 2, operationelt. Beslutningsprocessen i denne fase kan karakteriseres som parallel. Inden for rammerne af dette byregime kunne der træffes en række politiske og administrative beslutninger meget hurtigt. Det lykkedes således på meget kort tid at træffe alle formelle politiske og administrative beslutninger, der lå til grund for etableringen af Bo01, herunder at overtale private og offentlige bygherrer til at gennemføre byggeriet, at vedtage den nødvendige kommunale planlægning og et budget for kommunens investeringer, at gennemføre byggeriet af halvdelen af området i et hidtil uset miljømæssigt kvalitetsniveau og at afholde den hidtil største byggemesse i svensk historie. Disse beslutninger blev alle truffet under en økonomisk krise, som betød, at der ikke var efterspørgsel efter nybyggeri i Malmø. Dette gjorde, at de politiske beslutninger

indebar en høj økonomisk risiko for kommunen. De drivende aktører i denne fase var den kommunale administration og borgmesteren. Det afgørende forum for praktisk problemløsning og forberedelse af politiske beslutninger var planeringsberedningen.

Beslutningsprocessen i denne fase påvirkede byregimet. På den ene side blev Bo01 etableret, hvilket var et af de projekter, der beviste, at borgmesteren kunne gennemføre den vision, som han havde stillet sig bagved i 1995. Dette forstærkede hans politiske stilling i offentlighedens og hans partifællers øjne. På den anden side medførte Bo01 også en væsentlig kritik, som blev fremført i offentligheden, i medierne og fra begge sider af det politiske spektrum. I denne situation valgte Moderaterna at bryde det tætte samarbejde, som havde været en grundpille i det byregime, som borgmesteren havde etableret, og som tillod ham at spille en styrende rolle i byens udvikling, som lå ud over hans myndighedsområde. Dette brud på det tætte samarbejde mellem de to partier fik konsekvenser for muligheden for at føre politik i de kommende faser.

5.5.4. Fase 4 (2002-2005): Byregimet svækkes

Borgmesteren

Fra 2002 til 2005 ændrede omstændighederne sig for borgmesterens udøvelse af politisk lederskab. Samtidig blev beslutningsprocessen om Västra Hamnen-projektet påvirket af den politiske debat i kølvandet på Bo01. Fra 2002 formede omstændighederne i højere grad end tidligere borgmesterens mulighed for at udøve politisk lederskab. Dels kunne borgmesteren ikke længere i samme grad styre den overordnede politiske beslutningsproces, dels kunne den videre udvikling af Västra Hamnen heller ikke styres lige så hårdt. Mens borgmesteren og de kommunale topembedsmænd opfattede Bo01 som en succes, fik området en kritisk modtagelse i pressen og i offentligheden i Malmø, som ikke så udstillingen B001 (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013; interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014; interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2014). Messeorganisationens konkurs gav hele Bo01-området en negativ vinkel i pressen. Ved udgangen af 2001 var der skabt en politisk debat om legitimiteten af Bo 01, som drejede sig om to emner. Dels om økonomi og accountability i beslutningsprocessen, dels om etablering af luksusboliger i en by med mange lavindkomstfamilier. Moderaterna fremførte kritikken af den økonomiske håndtering af projektet, og den borgerlige tænketank, Timbro, fremførte kritikken af manglende accountability i beslutningsprocessen (Bergh &

Karlsson, 2001). Dagbladet Sydsvenskeren, Vänsterpartiet og en del af Socialdemokraterna selv fremførte en kritik af etableringen af luksusboliger (interview med Anneli Philipson den 23. juni 2014; interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014; interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2014; interview med Percy Liedholm den 15. november 2013). Som en reaktion blev Västra Hamnens anden etape igangsat med det formål at bygge et område med overkommelige priser, kaldet affordable housing (Persson 2013). Der gik tre år fra afslutningen af bomessen Bo01 til igangsættelsen af planlægningen af Västra Hamnens etape 2. Etape 2 var ikke længere et politisk prestigeprojekt, og borgmesteren kunne ikke på samme måde engagere sig i projektets gennemførelse (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014).

I denne periode trængte byens sociale udfordringer sig også på som et uløst politisk problem, der komplicerede den politiske dagsorden. De sociale udfordringer havde ikke fået en fremtrædende plads i Vision 2015. Kommunens tidligere stadsbyggnadsdirektör fortæller: "… i visionsarbetet '95, vi bagatelliserade inte det, men problematiken om de socialekonomiska frågorna, utanförskapet och allt det som sedan behandlades i Välfärd för alla, det såg vi, men vi ville inte se det fullt ut… de allvarliga socioekonomiska frågorna arbetade man inte med i visionsarbetet (interview med Mats Olsson, 21. oktober 2014). I 2004 forsøgte borgmesteren at sætte dagsordenen for en ny socialpolitik på samme måde, som han havde gjort med Vision 2015. Det skete med handlingsplanen Välfärd för alla, hvis hensigt var at skabe overordnet politisk enighed om løsningen af byens sociale udfordringer (Malmö stad, 2004). Dette lykkedes imidlertid ikke, da de øvrige politiske partier ikke i tilstrækkelig grad ville bakke op om den politiske retning[140]. Vänsterpartiet opfattede handlingsplanen som borgerlig politik (interview med Anneli Philipson den 23. juni 2014). Partiet var i perioden støtteparti til Socialdemokraterna, men som følge af uenigheden om handlingsplanens indhold valgte Vänsterpartiet at bryde samarbejdet med Socialdemokraterna (interview med Anneli Philipson den 23. juni 2014). Dette ledte til en ændret politisk situation i byrådet efter kommunalvalget i 2006 (se afsnit 5.5.5.), som yderligere medvirkede til at svække byregimet.

Andre politiske aktører

I denne periode var det opfattelsen blandt de politiske aktører i Malmø, at den økonomiske krise var begyndt at vende (Malmö stad, 2006). Arbejdsløsheden blev halveret fra 1995 til 2001 (se bilag 10). I kommuneplanen fra 2006 konstaterede kommunen selv, at man allerede havde set en økonomisk effekt

[140] Välfärd for alla blev vedtaget af byrådet i 2004, men planen kom aldrig til at udgøre den fælles, tværpolitiske platform, som var hensigten.

af de politiske prioriteringer fra 1995 til 2005, og at krisebevidstheden var formindsket (Malmö stad, 2006). Samtidig havde Moderaterna tabt en tredjedel af sine mandater ved kommunalvalget i 2002 (se bilag 9), og partiet stod dermed i en svækket position. Det var et udtrykt ønske fra partiets side, at Moderaterna skulle vinde et kommende kommunalvalg i Malmø, og partiet havde skiftet leder op til valget i 2002 med henblik på dette. Disse forhold lagde ikke op til en fortsættelse af et tæt politisk samarbejde, hvor Moderaterna tidligere havde oplevet, at de ikke i tilstrækkelig grad havde fået en del af æren for Malmøs positive udvikling.

Socialdemokraterna styrede i denne periode i mindretal i byrådet og skulle skabe politisk flertal fra sag til sag i byrådet. Det indebar en balancegang mellem Moderaternas synspunkter på den ene side og Vänsterpartiets på den anden side, som var støtteparti i denne fase. Vänsterpartiet var kritisk over for væksttankegangen i Vision 2015 og over for de store infrastrukturelle investeringer, som var blevet foretaget fra 1995 og frem. I modsætning til Vision 2015, der udelukkede politisk indflydelse på processen og produktet, var Välfärd för alla et stærkt omdiskuteret politisk produkt (Mukhtar-Landgren, 2012). Det var borgmesterens hensigt at skabe bred politisk enighed om handlingsplanen, men allerede i opstarten af arbejdet med handlingsplanen opstod der politisk uenighed mellem Socialdemokraterna, Moderaterna, Folkpartiet og Vänsterpartiet (Mukhtar-Landgren, 2012). Moderaterna ønskede stop for indvandring. Vänsterpartiet var uenig i Socialdemokraternas fortolkning af forholdet mellem økonomisk vækst og velfærd. Handlingsplanen blev vedtaget i byrådet, men først efter en længere debat, og planen blev indklaget for länsrätten[141] for at overtræde socialtjenesteloven (Mukhtar-Landgren, 2012). I 2004 brød Vänsterpartiet samarbejdet med Socialdemokraterna. Årsagen til bruddet var det socialpolitiske udspil Välfärd for alla. Selv om Vänsterpartiet var enig i de politiske problemer, opfattede partiet løsningerne som et udtryk for en borgerlig politik (interview med Anneli Philipson den 23. juni 2014). Bl.a. kunne Vänsterpartiet ikke acceptere forslaget om et femårigt stop for indvandring til Malmø.

På trods af at borgmesteren blev udfordret på socialområdet, blev der ikke sat spørgsmålstegn ved den videre realisering af Västra Hamnen. Der var fortsat politisk enighed om, at Västra Hamnen var et prioriteret udviklingsområde (Malmö stad, 2006), men strategien for realiseringen af området ændredes. Dette skete ikke gennem en eller flere beslutninger i byrådet (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014), men gennem en række mindre beslutninger, som blev taget i planudvalget (interview med Anneli Philipson den 23. juni 2014; interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013; interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014). Til sammen betød disse beslutninger, at strategien for gennemførelsen af

[141] Den svenske länsrätt er en forvaltningsdomstol, som behandler tvister mellem borgere og den svenske forvaltning.

Västra Hamnens skiftede fra et omkostningsfyldt demonstrationsprojekt i Bo01 til et mere mainstream svensk byggeprojekt i Västra Hamnens etape 2, Flagghusen (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014). Dette politiske skift skete tidsmæssigt kort tid efter kritikken af Bo01.

Samtidig med at borgmesterens relationer til de politiske partier svækkedes, blev relationerne til bygherrerne på Västra Hamnen styrket. Bygherregruppen, som var dannet som en selvstyrende gruppe af bygherrer under Bo01, blev videreudviklet som arbejdsform i realiseringen af Västra Hamnens etape 2. Bygherregruppen fik et fælles ansvar for at løse fælles problemer og for at optimere byggeprocessen på tværs af bygherrerne i de to etaper. Gruppen fik også stor indflydelse på bebyggelsesplanerne, som blev designet i dialog med bygherregrupperne.

Byregime, politisk lederskab og udkomme af beslutningsprocessen

I denne fase var relationen mellem borgmesteren og lederen af Moderaterna ikke tætte. Efter Välfärd för alla blev godkendt af byrådet i 2004, var relationen til Vänsterpartiet heller ikke tæt. Opbakningen blandt de politiske partier til en fælles politisk dagsorden begyndte således at svinde, og krisebevidstheden dalede (Malmö stad, 2006). Arbejdsløsheden blev halveret fra 1995 til 2001 (se bilag 10). Borgmesteren forsøgte at sætte en ny politisk dagsorden om "det dobbelte formål" (vækst og velfærd) gennem Välfärd för alla. Handlingsplanen blev vedtaget, men blev aldrig til en fælles politisk dagsorden for partierne.

Realiseringen af Västra Hamnen fortsatte. I denne fase blev beslutningerne taget i en lavere hastighed og med en lavere økonomisk risikoprofil end tidligere. Fokus i Västra Hamnens etape 2 var at bygge til en lav endelig husleje. Det skete bl.a. gennem en mere simpel bebyggelsesplan og ved, at bygherrerne undgik, at kommunen visiterede svagere stillede familier til byggerier i Västra Hamnens etape 2 (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014), på trods af at dette var en udtrykt politik i Välfärd for alla. Bygherrerne fik også mulighed for at bygge større byggerier i etape 2, på trods af at netop byggeriets mindre skala havde været en del af Bo01's succes. Beslutningsprocessen i fase 4 foregik også i en lavere hastighed end ved realiseringen af Bo01. Det tog tre år fra lukningen af bomessen til påbegyndelsen af planlægningsprocessen for etape 2. I denne periode blev der truffet politisk beslutning om et kvalitetsprogram og en udbygningsstrategi for området.

5.5.5. Fase 5 (2006-2009): Uenighed om den fælles politiske dagsorden

Borgmesteren

I denne fase var der uenighed om den politiske dagsorden blandt byrådets partier. Borgmesterens udøvelse af politisk lederskab var ikke udfordret i den forstand, at ingen andre politiske aktører formåede at opstille en alternativ dagsorden til borgmesterens egen. Imidlertid havde han ikke længere styringsevnen til at skabe en ny politisk dagsorden eller til at gennemføre større politiske beslutninger, som understøttede den eksisterende dagsorden. Dermed er det også svært at få øje på udøvelsen af politisk lederskab i relation til Västra Hamnen-projektet og til den transformation fra industri- til vidensby, som havde været den samlende politiske dagsorden fra 1995 og frem til 2005.

Andre politiske aktører

Ved kommunalvalget i 2006 blev det politiske billede mere broget, end det havde været tidligere. Der var flere årsager til det. For det første gik Socialdemokraterna tilbage i mandattal, hvilket svækkede borgmesterens formelle position i byrådet. Socialdemokraterna måtte derfor indgå en tættere alliance med Vänsterpartiet og Miljöpartiet. Denne gang krævede begge partier kommunalrådsposter til gengæld for deres støtte (interview med Anneli Philipson den 23. juni 2014). Hermed fik de også sæde i kommunstyrelsen og dermed bl.a. indflydelse på organiseringen af kommunen og på forberedelsen af byrådsmøderne. Samtidig gik Sverigedemokraterna frem fra to til fem mandater. Dette var en påmindelse om, at befolkningen opfattede, at der var uløste udfordringer i flygtninge- og indvandrerpolitikken. Dette understregede også den politiske udfordring i den uafsluttede politiske diskussion om byens sociale udfordringer, som i høj grad var relateret til etnisk tilhørsforhold. For det andet blev planeringsberedning blev nedlagt i 2006 og erstattet af en ny og mere kompleks organisering, som bestod af to sideordnede beredninger: Trafikberedningen og miljöstrategisk beredning, som begge havde betydning for planlægningen i kommunen (interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013). Dette skete bl.a. som en konsekvens af, at Vänsterpartiet og Mijlöpartiet nu var kommet med i kommunstyrelsen. Borgmesteren sad ikke i disse beredninger. I stedet etablerede han etablerede et tredje forum, som hed planeringssamordningen (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Denne var et helt uformelt organ, hvor kun borgmesteren, udvalgsformændene og direktørerne for fagforvaltningerne sad. Dermed var oppositionen udelukket (interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013). Direktørerne for den tekniske forvaltning og planforvaltningen oplevede disse skift som

afgørende for gennemførelsen af udbygningen af Västra Hamnen. For det tredje mistede borgmesteren de gode netværkskontakter til det nationale politiske niveau, herunder til den tidligere statsminister Göran Persson, da Moderaterna vandt regeringsmagten ved samme valg[142]. Det politiske og administrative system var blevet komplekst, og den politiske retning blev mere utydelig (interview med Christer Larsson den 29. oktober 2013).

I denne fase var der en kreds af topembedsmænd i kommunen, som ønskede at fortsætte arbejdet med at transformere Malmø til en vidensby. De forsøgte at opbygge et fornyet grundlag for et politisk og administrativt lederskab gennem etableringen af en ny vision for Malmø og ved at genoplive diskussionen om vidensbyen. I 2008 udgav kommunen og universitetet rapporten "Plattform för Kunsskabsstaden Malmö fra 2008" (Malmö stad & Malmö Högskola, 2008), som forsøgte at genetablere begrebet vidensbyen som en platform for Malmøs udvikling. I samme periode forsøgte den daværende udviklingschef at få borgmesteren til at igangsætte en ny visionsproces. Den daværende udviklingschef fortæller: "Innan jag slutade... så försökte vi få igång det här som jag nämnde för att vi tyckte att det var dags att forma eller utveckla en ny vision och strategi för hur Malmö ska se ut 2025... Och det finns en längtan efter ett sådant arbete och ett sådant material från många håll. Jag träffar människor inom näringslivet och inom akademin som frågan sig varför Malmö inte arbetar med framtidsfrågorna på samma sätt nu. För det skulle behövas. För nu vet man inte riktigt vart man är på väg utan då har det blivit så att de sociala frågorna har nu blivit mycket högt prioriterade och de dominerar helt politiken, kan man säga. Och de är oerhört viktiga men de borde vara en del av en helhet, ett bredare perspektiv, där samspelet mellan den sociala utvecklingen, den ekonomiska utvecklingen och den ekologiska utvecklingen. Man borde ta ett helhetsgrepp med en framtidsbild för Malmö" (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013). Udviklingschefen forsøgte at igangsætte et nyt visionsarbejde, men borgmesteren afslog: "Vi föreslog ett nytt visionsarbete 2009. Först var Ilmar med på det och sedan satte han stopp för det. Och vi tror att det var den lite svårare politiska situationen då som gjorde att han inte ville dra igång ett större arbete... För där fanns inte den här samsynen som vi hade tidigare" (interview med Christer Persson den 2. oktober 2013). Disse forsøg fra embedsværkets side blev ikke opfanget politisk. Fra 2009 forsvandt begrebet vidensby fra Malmö stads publikationer og dermed som strategisk fundament for udviklingen af Västra Hamnen.

[142] I Sverige afholdes der kommunalvalg og Rigsdagsvalg samtidigt.

Byregime, politisk lederskab og udkomme af beslutningsprocessen

I denne fase blev den overordnede politiske dagsorden for byen igen et åbent stridspunkt i byrådet. I 2004 forsøgte borgmesteren at erstatte den tidligere stærke story line om transitionen fra industriby til vidensby med en ny story line om kommunens dobbelte formål: Vækst og velfærd (Malmö stad, 2004). Denne story line blev dog ikke accepteret af de politiske partier. Fra 2006 slog denne uenighed igennem i relationerne mellem aktørerne på den måde, at Vänsterpartiet og Miljöpartiet ved dette kommunalvalg krævede at få kommunalrådsposter til gengæld for deres støtte til Socialdemokraterna. Dette var også medvirkende til at nedlægge planeringberedningen og erstatte den af to sideordnede beredninger, hvor borgmesteren ikke deltog. Uklarheden om det overordnede politiske formål og ophøret af de tætte samarbejdsrelationer betød, at byregimet blev svækket så kraftigt, at der ikke kunne føres en klar politik i denne fase. De stærke relationer, som borgmesteren tidligere havde haft til Moderaterna, til regeringen og de politiske og administrative ledere i kommunen (gennem planeringsberedningen) var nu brudt. Borgmesteren var i stand til at udøve et politisk lederskab i forhold til Västra Hamnen i den forstand, at han kunne fastholde, at udbygningen af området skulle prioriteres under finanskrisen i 2008, men der blev ikke udviklet nye politiske projekter i tilknytning til vidensbybegrebet i Västra Hamnen, og borgmesteren afviste at igangsætte en ny politisk visionsproces for byen.

I denne fase forløb beslutningsprocessen som en successiv proces. Udviklingen af Västra Hamnen fortsatte, men området var dalet ned ad den politiske prioriteringsliste. I etape 3 var Västra Hamnen ikke længere et politisk prioriteret emne (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014), og Västra Hamnen blev ikke tænkt sammen med nye tværgående strategier for udviklingen af Malmø i denne periode. Planlægningen af Västra Hamnens etape 3 blev gennemført med en bygherregruppe, som det var sket i etape 2. I denne etape blev den miljømæssige kvalitet af byggerierne dog opprioriteret i forhold til etape 2 (interview med Eva Dahlman den 21. maj 2014; interview med Christer Larssen den 29. oktober 2013).

5.5.6. Fase 6 (2010-2014): Forsøg på etablering af et nyt byregime, ”den socialt holdbare by”

Borgmesteren

Fra 2010 opbyggede Socialdemokraterna en ny socialpolitisk dagsorden for Malmø, som fra 2013 dannede grundlaget for forsøget på at etablere et nyt byregime ”den socialt holdbare by”. Allerede i 2008 blev Katrin Stjernfeldt Jammeh udnævnt som socialkommunalråd og udvalgsformand for det sociale ressourceudvalg. Katrin Stjernfeldt Jammeh oprettede folkhälsorådet (folkesundhedsrådet) som en beredning til kommunstyrelsen, ligesom planeringsberedningen tidligere havde været. Folkesundhedsrådet blev en platform, som kommunalrådet anvendte til at etablere ”Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö” (interview med Katrin Stjernfeldt Jammeh den 27. juni 2014). Kommissionen fik til opgave at formulere grundlaget for et politisk skift i byen. Den 1. juli 2013 trådte borgmesteren tilbage og overlod borgmesterposten til Katrin Stjernfeldt Jammeh. Dermed skabte borgmesteren forudsætningen for en politisk arvefølge, der dels ville bevare den politiske magt hos Socialdemokraterna, dels ville placere en ny politisk leder i en gunstig position til at arbejde med det store uløste politiske spørgsmål i Malmø: Byens sociale udfordringer.

Baggrunden for borgmesterskiftet var, at Socialdemokraterna og deres alliancepartnere var gået tilbage i mandattal. Socialdemokraterna genvandt borgmesterposten i 2010, men Socialdemokraterna og deres alliancepartnere havde tabt mandater ved hvert valg fra 1998 til 2010. I 2010 fik de tilsammen det smallest mulige mandat i byrådet (31 ud af de 61 mandater). Hensigten med borgmesterskiftet var derfor, at Socialdemokraterna skulle kunne genvinde valget i 2014. Den tidligere borgmester udtrykker det selv således: ”Men nu ska vinna i höst... här var det ju time for change... Så byter vi ut en gammal gubbe [Imar Reepalu refererer til sig selv, red.] och sätter in en skarp ung kvinna. Så flyttar vi fokus från infrastruktur och det här och sätter fokus på sociala frågor och skolan” (interview med Ilmar Reepalu den 8. maj 2014). Den nye borgmester, Katrin Stjernfeldt Jammeh, beskriver det også som et skift til et større fokus på socialpolitikken: ”... jag är inte nöjd med hur det ser ut, med att vi har områden där man faktiskt lever kortare än i andra, där eleverna inte klarar skolan, de får sämre livsbetingelser för resten av framtiden. Vad är det då för strukturer i Malmö som gör att vi inte har klarat det?... Och då, med det så tycker jag att vi lyckades få ett fokus på att bygga Malmö helt. Vi använder begreppet att bygga Malmö helt” (interview med Katrin Stjernfeldt Jammeh den 27. juni 2014). Begge politiske ledere peger på, at der er tale om et skift i den overordnede politik for byen fra et fokus på vækst og infrastruktur til et fokus på lighed og sociale forhold. Fra 2013 var Socialdemokraternas politiske vision et Malmø uden sociale kløfter (interview med Katrin Stjernfeldt Jammeh den 27. juni 2014). Dermed blev der endeligt skabt

klarhed over den overordnede politiske dagsorden for byen efter knap 10 års politisk debat om, hvilke målsætninger der skulle have prioritet (vækst, gennem overgangen til en vidensby, eller velfærd).

Dette politiske skift blev også omsat i konkrete handlinger. I 2013 reorganiseredes kommunens skolestruktur, hvor skolevæsnet overførtes fra 10 tidligere stadsdele med hver sin administrative og politiske struktur til én central forvaltningsenhed, der dækkede hele Malmö stad. I 2014 var kommunens forvaltninger under restrukturering med henblik på at skabe en mere holistisk arbejdsform mellem de enkelte forvaltningsdele i forhold til at realisere politikforslagene fra Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö (interview med Katrin Stjernfeldt Jammeh den 27. juni 2014). Hvorvidt der også blev etableret nye relationer mellem den nye borgmester og de politiske aktører med henblik på at understøtte gennemførelsen af den nye socialpolitiske dagsorden var endnu uklart i 2014, hvor indsamlingen af kildemateriale til denne afhandling blev afsluttet.

I denne fase var Västra Hamnen ikke et centralt element i den nye politiske dagsorden (interview med Katrin Stjernfeldt Jammeh den 27. juni 2014). Området var fortsat prioriteret som et af Malmøs vigtige byudviklingsområder og kunne dermed videreudvikles af forvaltningen, men politisk set var det ikke højt prioriteret. Begrebet ”vidensbyen” blev ikke anvendt længere som en samlende referenceramme for arbejdet med Västra Hamnen. I stedet var der med kommuneplanen fra 2014 (Malmö stad, 2014c) og den nye vision for Västra Hamnen, ”Västra Hamnen 2031 ett hållbart och gott liv för alla” (Malmö stad, 2013b), beskrevet en række ligestillede målsætninger og strategier for udviklingen af området, som gjorde udviklingsretningen mere kompleks. Til gengæld blev den faciliterende arbejdsform, som var blevet udviklet i forbindelse med Vision 2015 og senere implementeret via bl.a. bygherregrupperne i Västra Hamnen og personale- og lederudviklingsprogrammet ”Engagement for Malmø”, videreført i den nye socialpolitiske dagsorden (interview med Katrin Stjernfeldt Jammeh den 27. juni 2014). Tanken med denne arbejdsform var, at kommunen skulle facilitere, at andre end kommunen selv skulle gennemføre den udvikling, som kommunen ønskede at iværksætte. Det politiske skift i byen var således et skift i politisk dagsorden – ikke et skift i arbejdsmetode. Västra Hamnen fortsatte som symbol på Malmøs udvikling, men var nu blevet et historisk symbol, der viste, hvordan en ønsket transformationsproces tidligere var blevet gennemført i praksis.

5.6. Udøvelse af politisk lederskab og byregimer i Malmø

5.6.1. Udøvelsen af politisk lederskab i beslutningsprocessen

Denne beskrivelse koncentreres som Ilmar Reepalu, som beklædte borgmesterposten i stort set hele den undersøgte periode. Ilmar Reepalu kom til at indtage en dominerende rolle i malmøsk politik fra 1995 og frem. Dette skete såvel i forhold til Västra Hamnen som i forhold til den øvrige politik i byen. En del af forklaringen på den dominerende rolle er, at borgmesteren tiltrådte posten i en periode, hvor der var en meget alvorlig økonomisk krise i byen. Dette var et godt afsæt for at sætte en ny politisk dagsorden, men det var også en politisk set krævende situation. Situationen krævede, at borgmesteren evnede at sætte en dagsorden. Forgængeren, som også tiltrådte borgmesterembedet i en periode med økonomisk krise i byen, formåede ikke at samle befolkningen om en ny politisk dagsorden. Det gjorde Ilmar Reepalu til gengæld i vidt omfang. Han formede de øvrige politiske aktørers opfattelse af den politiske situation gennem Vision 2015, og han skabte konkrete resultater i et sådant omfang, at der blev talt om en "Ilmar-effekt" ved kommunalvalgene i Malmø. I befolkningens øjne var det Ilmar Reepalu personligt, der havde skabt resultater i Malmø – ikke Socialdemokraterna og Moderaterna. I perioden fra 1995 til 2001 spillede borgmesteren personligt en stor rolle i at træffe en række beslutninger, som skabte fundamentet for Västra Hamnen, og som satte det ind i en større strategisk ramme. Borgmesteren havde en personlig rolle i forhold til at drive den første etape af Västra Hamnen (Bo01) frem gennem en række beslutninger om bl.a. købet af SAAB-fabrikken, flytningen af bomessen, visionerne om bæredygtighed i området, etableringen af universitetet og ikke mindst visionen om overgangen fra industri- til vidensby.

Der var ingen politiker i Malmø, som kunne udfordre Ilmar Reepalus politiske lederskab i hans borgmestertid, men hans fundament for udøvelse af politisk lederskab blev svækket med tiden. Fra 2001 til 2005 er det sværere at identificere de beslutninger, der drev politikken frem i forhold til udviklingen af Västra Hamnen. Kommunen beskriver selv de første år i det nye årtusinde som "grå hverdag", dvs. en tid uden politisk fokus og store projekter. Det var først tre år efter, at Bo 01 bomessen lukkede, at planprocessen for anden etape af Västra Hamnen blev igangsat. Det skete i 2004. På det tidspunkt var der en sideløbende politisk proces i gang om vedtagelsen af den socialpolitiske handlingsplan, Välfärd för alla, som skulle have skabt konsenssus på det socialpolitiske område, men det lykkedes ikke for borgmesteren at skabe politisk enighed på dette område på samme måde, som det var lykkedes mht. byens fysiske udvikling. Välfärd för alla belastede Socialdemokraternas samarbejde med de to støttepartier, Vänsterpartiet og Miljöpartiet, og dette gav problemer efter valget i 2006, hvor de tre

partier måtte indgå et tættere samarbejde for at bevare magten. Samtidig vandt Moderaterna regeringsmagten i Sverige. Begge dele svækkede borgmesterens mulighed for at udøve politisk lederskab. I perioden fra 2006 til 2009 opstod der usikkerhed om den politiske retning. En kreds af topembedsmænd forsøgte at genoplive begrebet vidensby som en politisk ledetråd for byen, men begrebet havde på dette tidspunkt udspillet sin rolle. Den socialpolitiske dagsorden viste, at udfordringerne i Malmø lå et andet sted. Fra 2010 begyndte kommunalrådet, Katrin Stjernfeld Jammeh, at opbygge et fundament for politisk lederskab. Hun overtog borgmesterposten i 2013 og formulerede et skift i byens politik fra fokus på byudvikling og infrastruktur til fokus på social- og skoleområdet.

5.6.2. Karakteristik af byregimerne i Malmø som idealtype

Det byregime, som Ilmar Reepalu etablerede, var anderledes end det, som Thorkild Simonsen etablerede. Ilmar Reepalu etablerede en ny fælles politisk dagsorden, som handlede om, at byen skulle gennemføre en transition fra én type by til en anden. Visionen for byen blev skabt gennem story telling, som dannede en ny ramme, som de øvrige politiske aktører kunne forstå deres fremtid igennem. Det byregime, som Ilmar Reepalu opbyggede, var etableret omkring ham selv som person. Det var borgmesteren selv, som stod bag analysen af Malmøs nødvendige forandring, og det var borgmesteren selv, som etablerede de netværk, der var nødvendige for at skabe forandringen. I modsætning til borgmesteren i Aarhus blandede Ilmar Reepalu ikke politikere og forretningsfolk i ét samlet netværk. Han holdt politikere og embedsmænd i ét netværk, planeringsberedningen, og kørte primært kontakterne til erhvervslivet på bilateral basis. Det har formodentlig været afgørende for denne metode, at der ikke fandtes et eller flere stærke policy-netværk i byen, som borgmesteren skulle forholde sig til, sådan som det var tilfældet i Aarhus. Dette gjorde det muligt for borgmesteren at bygge sine egne netværk. I modsætning til Thorkild Simonsens byregime var Ilmar Reepalus byregime også baseret på højere politiske (og moralske) mål. Overgangen fra industri- til vidensby var ikke alene formuleret som et spørgsmål om at skabe vækst og beskæftigelse. Det var også et forsøg på at skabe et miljømæssigt (og senere et socialt) mere bæredygtigt samfund. Det var et politisk mere ambitiøst og visionært byregime, end det som Thorkild Simonsen havde etableret i Aarhus. Fordi Ilmar Reepalus byregime var etableret omkring hans egen person og omkring en klar vision, var det effektivt som en ramme for politisk handling, så længe det politiske formål og borgmesteren selv havde opbakning.

Byregimerne i Malmø karakteriseres som borgmesterorienterede regimer, fordi den adfærd, som borgmesteren og andre politiske aktører udviser, svarer til den forventede adfærd. Det

borgmesterorienterede byregime beskrives i kapitel 2 som: *I det borgmesterorienterede byregime kan relationen sammenlignes med en hierarkisk relation, hvor aktørerne indgår i et over-/underordningsforhold. På trods af at borgmesteren pr. definition ikke indgår i et formelt, hierarkisk forhold til flere af de aktørtyper, der analyseres i denne afhandling, så kan relationen i byregime godt fungere, som om det var tilfældet. Borgmesteren kan fx lede som hierarkisk overhoved, hvis borgmesteren fx er meget dygtig til at overbevise aktørerne om en bestemt politisk retning for byen. Det kan fx baseres på, at borgmesteren er i stand til at forme de øvrige aktøres forståelse af den politiske situation og mulige fremtidsbilleder for byen. Borgmesteren kan måske også udøve indflydelse på andre aktørers handlinger gennem trusler om fremtidige repressalier, løfter om belønning eller modydelser, fx gennem tildeling af politiske poster, offentlige goder (i det omfang det er muligt) eller opbakning til en bestemt løsning, der tilgodeser en anden aktør i et andet forhandlingsforløb.*

5.6.3. Opsummering af de to byregimer i Malmø i perioden 1995-2014

Der fandtes to byregimer i Malmø i perioden fra 1995 til 2014. Det første byregime blev udviklet af borgmesteren i perioden 1995-1998. Dette byregime kaldes for "vidensbyen" og havde økonomisk vækst som sin målsætning. Den fælles politiske dagsorden var at skabe vækst gennem overgangen fra industri- til vidensby. Relationerne mellem borgmesteren og de politiske aktører var præget af, at borgmesteren dominerede den politiske proces. Byregimet indeholdt flere aktørkonstellationer, som havde det til fælles, at de var organiseret af borgmesteren (eller af borgmesteren gennem forvaltningen). Det var dels borgmesterens eget personlige politiske netværk på nationalt og regionalt niveau, dels planeringsberedningen, som var et policy-netværk, der bestod af politikere og topembedsmænd i kommunen med relevans for byudvikling og infrastruktur. Dette policy-netværk gjorde det muligt at arbejde på tværs af den opsplittede kommunale forvaltning. Endelig var det de bygherregrupper, som forvaltningen etablerede i forbindelse med realiseringen af Västra Hamnen. Bygherregrupperne var implementeringsnetværk, der var designet til at arbejde specifikt med Västra Hamnen.

I perioden fra 2006 til 2009 blev dette byregime svækket, delvis som følge af en ændret politisk og økonomisk situation i byen og på nationalt plan. Dels mindskedes opbakningen til at føre en fælles politisk dagsorden, dels begyndte relationerne mellem borgmesteren og de forskellige aktører at svækkes, herunder relationerne til Moderaterna og til Vänsterpartiet, og endelig pressede det socialpolitiske spørgsmål sig mere og mere på. I løbet af hele perioden dalede støtten til både Socialdemokraterna og Moderaterna. Den politiske sammensætning i byrådet blev således i stigende

grad kompleks. Fra 2010 blev et nyt politisk lederskab gradvist opbygget i byen. I 2013 overlod borgmesteren posten til sin efterfølger. Den nye borgmester forsøgte at danne et nyt byregime. Dette indebar et skift fra den politiske dagsorden om økonomisk vækst til en dagsorden om at skabe en by uden sociale kløfter. Det nye byregime kaldtes for "den socialt holdbare by". I 2014 var dette byregime endnu under dannelse. De to byregimer er vist i tabel 5.9 nedenfor.

Tabel 5.9: Byregimer i Malmø 1995-2014

	1995-2009	2010-2014
Byregime	"Vidensbyen"	"Den socialt holdbare by"
Type regime	Borgmesterorienteret	Borgmesterorienteret
Tilstand af regime	1995-2005: Enighed 2006-2009: Uenighed	2010-2014: Enighed
Politisk dagsorden	Vækst gennem overgangen fra industri- til vidensby	Social lighed
Netværk i byregimet	Flere netværk, som var organiseret af borgmesteren	Måske et eller flere netværk under opbygning

Kapitel 6: Byregimer, styringsevne og politiske processer

Dette kapitel analyserer sammenhængen mellem byregimer, styringsevne og politiske processer i de to cases. Kapitlet besvarer de fire delspørgsmål, der knytter sig til det detaljerede forskningsspørgsmål:

> Delspørgsmål 1: Hvad karakteriserede de forskellige byregimer i de to byer, og i hvilken grad var der tale om kontinuitet eller forandring af regimerne over tid?
>
> Delspørgsmål 2: Hvordan blev regimerne dannet og forandret, herunder hvilken rolle spillede forskellige borgmestre som forandringsagenter, og på hvilken kontekstuel baggrund skete dette?
>
> Delspørgsmål 3: Hvilken styringsevne fik borgmestrene adgang til gennem byregimerne?
>
> Delspørgsmål 4: Hvilke rammer lagde forskellige byregimer for beslutningsprocesserne i de to byudviklingsprojekter?

Kapitlet falder i fire dele, som besvarer hvert sit delspørgsmål.

6.1. Byregimer i Aarhus og Malmø

6.1.1. Byregimer i Aarhus

Beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet gennemløb fem faser i perioden 1995-2014. I denne periode var der to forskellige byregimer i Aarhus: ”Beskæftigelsesbyen” og ”den internationale by”. Der var både perioder, hvor der blandt de politiske aktører var enighed om den fælles politiske dagsorden i disse regimer, og perioder, hvor der var uenighed. Byregimerne fremgår af tabel 6.1 nedenfor.

Tabel 6.1: Byregimer i Aarhus 1995 – 2014		
	Enighed om fælles politisk dagsorden	Uenighed om fælles politisk dagsorden
Borgmesterorienteret regime		
Netværksorienteret regime	”Den internationale by”, 2006-2014 ”Beskæftigelsesbyen”, 1995-1997	Forsøg på dannelse af nye politiske målsætninger, 2002-2006 ”Beskæftigelsesbyen”, 1998-2001

Herunder beskrives de fire byregimer.

Det netværksorienterede byregime: ”Beskæftigelsesbyen”, 1995-1997

I 1995 til 1997 var politik i Aarhus præget af et netværksorienteret byregime, hvor der var enighed om den fælles politiske dagsorden. Borgmesteren var på dette tidspunkt Thorkild Simonsen. Byregimets deltagere var organiseret i erhvervskontaktudvalget, som bl.a. omfattede borgmesteren, stadsdirektøren, kommunens rådmænd og repræsentanter for arbejdsgivere og fagforeninger. Erhvervskontaktudvalget var den type af policy-netværk som kaldes et policy community. Den fælles politiske dagsorden var at skabe vækst gennem arbejdspladser, primært i den eksisterende industri- og handelsbranche. Derfor kaldes dette byregime for ”beskæftigelsesbyen”. Kerneaktørerne i netværket var LO, DA og borgmesteren samt stadsdirektøren. Dette netværk eksisterede allerede før 1995. Det var blevet grundlagt af borgmesteren, men formændene for LO og DA havde opbygget en så stærk enighed mellem sig, at de kunne henvende sig til kommunen i enighed. Det gav de to organisationer en meget stærk, uformel stilling i byens politiske liv, da enighed mellem disse to organiserede interesser ofte ville lede til enighed i byrådet. Netværksaktørerne må således betragtes som ligestillede. Borgmesteren indtog en vigtig post i netværket, hvor han spillede en faciliterende rolle, men borgmesteren kunne ikke direkte dominere de andre politiske aktører. Netværket kan dermed karakteriseres som selvregulerende. Dets medlemmer samarbejdede, fordi aktørerne var afhængige af hinanden for at nå et fælles formål. Formålet var ikke givet af en dominerende aktør, men var skabt gennem en forhandling mellem netværkets deltagere. Dette kan ses af, at borgmesteren lagde stor vægt på dannelsen af konsensus. Erhvervshandlingsplanerne for Aarhus Kommune var den konkrete mekanisme, som tværgående politik blev skabt igennem. Implementeringen af politikken blev håndteret af kommunen. Erhvervshandlingsplanerne indeholdt konkrete politiske projekter over et bredt spænd af politikområder.

Det netværksorienterede byregime: ”Beskæftigelsesbyen”, 1998-2001

I 1997 kom Flemming Knudsen til som borgmester. Den nye borgmester arbejde på at gennemføre de initiativer og politikker, der var fastlagt i forgængerens periode. Borgmesteren videreførte også samarbejdet i erhvervskontaktudvalget, dog med en lavere intensitet i relationerne. Denne periode kan derfor beskrives som en fortsættelse af byregimet ”beskæftigelsesbyen”. I perioden opstod der imidlertid uenighed mellem aktørerne i byregimet og borgmesteren om det politiske mål og de politiske midler i forhold til udviklingen af havnen – og dermed om fortolkningen af den fælles politiske dagsorden for byen. Denne proces skete under indtryk af en brancheglidning i Aarhus, hvor industrivirksomhederne mistede mange arbejdspladser, og hvor det politiske fokus ikke længere lå entydigt på industri- og handelsbranchen, men hvor bl.a. IT-branchen også begyndte af få et fokus i kommunens erhvervspolitiske initiativer. Udviklingen af havnen var et stridspunkt i denne udvikling. Havnen blev opfattet som afgørende af industri- og handelsbranchen, mens en del borgere så havnens virksomheder som belastende for miljøet og ønskede en forskønnelse af området ved havnen. Da dette spørgsmål ikke blev håndteret politisk af borgmesteren, voksede det og blev til en konflikt, som destabiliserede relationerne mellem borgmesteren og en del af aktørerne i byregimet. En række af de aktører, som tidligere havde medvirket til at udgøre byregimet, brød derfor med dette faste samarbejde og opstillede selv en løsning på den komplekse konflikt mellem byen og havnen. Perioden kan beskrives som et netværksorienteret byregime, hvor der var uenighed om den fælles politiske dagsorden.

Forsøg på dannelse af nye politiske målsætninger, 2002-2005

I perioden 2002–2005 fik Aarhus for første og eneste gang i historien en ikke-socialdemokratisk borgmester. Det var venstres Louise Gade. Den nye borgmester ønskede at skabe politisk forandring. Borgmesteren havde i modsætning til de tidligere borgmestre ikke været rådmand inden borgmesterhvervet. Dermed havde borgmesteren heller ikke været en del af erhvervskontaktudvalget og havde ikke en lang politisk karriere bag sig inden borgmesterhvervet. Borgmesteren repræsenterede partiet Venstre, som ved de foregående valg havde oplevet stærk mandatmæssig fremgang, og som i 1990’erne erstattede Det Konservative Folkeparti som oppositionspartiet i Aarhus. Venstre var dermed et relativt nyt parti i aarhusiansk toppolitik, som ikke havde politiske kontakter baseret på årtiers samarbejde med politiske aktører i byen. Borgmesteren anvendte også en ny lederstil, som i mindre grad var baseret på relationer til erhvervskontaktudvalget, end det havde været tilfældet for tidligere

borgmestre. Dermed adskilte denne periode sig fra de øvrige perioder ved, at der ikke på samme måde kan siges at have været et byregime, dvs. at der ikke i denne periode var en varig konstellation af (halv)autonome aktører, som understøttede og implementerede en fælles politisk dagsorden for byen. Dels var der mange politiske kampe i perioden, dels var borgmesterens relationer til de politiske aktører ikke stærke eller langvarige nok til, at der kan tales om et byregime i perioden. Borgmesteren satte i denne periode nye emner på den politiske dagsorden i byrådet, herunder byens rolle i globaliseringen (bl.a. gennem markedsføring af Aarhus), integration af indvandrere og udbud af offentlige opgaver. Disse emner blev dog ikke omsat i en ny fælles politisk dagsorden for byen, som blev understøttet og implementeret af en varig konstellation af (halv)autonome aktører.

Det borgmesterorienterede byregime: "Den internationale by", 2006-2014

I 2006 kom Nicolai Wammen til som borgmester. Fra 2006 til 2014 etablerede han et nyt byregime i Aarhus, som kaldtes for den "den internationale by". Ligesom det foregående byregime var dette også et netværksorienteret byregime. I perioden var der to forskellige borgmestre, som begge genskabte relationerne mellem borgmesteren og de politiske aktører i erhvervskontaktudvalget, og som etablerede en ny politisk dagsorden for byen. I denne periode genopbyggede de to borgmestre ikke alene et stabilt forhold til aktørerne i erhvervskontaktudvalget, de udvidede også kredsen af aktører og fornyede de redskaber, som blev anvendt til at fremme målsætningen om vækst. Det fælles politiske mål for dette byregime var også økonomisk vækst, men væksten skulle ske gennem internationalisering og ikke jobskabelse i industrien og handelsbranchen. I forbindelse med dette skift forandredes netværkene i regimet også. Dels ændredes deltagerkredsen i erhvervskontaktudvalget, som fortsat spillede en rolle, dels kom der nye netværk til. LO og DA var stadig med i erhvervskontaktudvalget, men uddannelsesinstitutionerne og navnlig universitetet kom også med og begyndte at spille en nøglerolle i byens strategiudvikling. Samtidig blev dette byregime ikke alene baseret på relationerne til erhvervskontaktudvalget, som det tidligere havde været tilfældet. I dette byregime blev der skabt et nyt policy-netværk omkring Business Region Aarhus, borgmestrene anvendte selv personlige netværk på det statslige niveau, og forvaltningen kom selv til at spille en større rolle i politikudviklingen.

Erhvervskontaktudvalget var dermed ikke længere den eneste arena for politikudvikling og vidensdeling. Udvalget fortsatte sit arbejde, men ikke længere i samme centrale rolle, som det tidligere havde haft, da det var det eneste policy-netværk i byen, der arbejdede med erhvervsudvikling og byudvikling. I modsætning til tidligere, hvor LO og DA selv kom til kommunen i enighed om forskellige emner, var det

nu kommunen, som i højere grad iscenesatte drøftelser i erhvervskontaktudvalget. Alligevel kan byregimet beskrives som et netværksorienteret byregime, da borgmestrene bevidst handlede som den tidligere borgmester Thorkild Simonsen ved at lægge meget stor vægt på dannelsen af konsensus i byrådet og med politiske aktører uden for byrådet og ved fortsat at opbygge konsensus gennem erhvervskontaktudvalget.

Kontinuitet eller forandring?

Forandringerne i byregimerne i Aarhus kan ses som en ændring fra et netværksorienteret byregime til et nyt, hvor processen først gennemløber en periode præget af politisk kamp mellem de politiske aktører i byregimet (1998-2001) og dernæst gennemløber en periode, hvor borgmesteren forsøger at sætte nye politiske mål, men hvor der er en lavere intensitet i interaktionen mellem de politiske aktører (2002-2005). Denne forandring illustreres således af Michael O. Bruun, kommunens tidligere erhvervschef, der havde ansvaret for udviklingen af erhvervshandlingsplanerne: "... det der Terningenotat[143] illustrerer inderkredsen, kunne være snæver ind i mellem, det kunne bare være Mogens Boyter og Thorkild Simonsen godt assisteret af stadsdirektøren, der ligesom blev enige om nogle ting. Det var ikke helt så tydeligt med Flemming Knudsen, der fadede det noget ud, og med Louise Gade var det helt væk" (interview med Michael O. Bruun den 21. januar 2014).

Hvis perioden strækkes længere tilbage i tid, kan det konstateres, at det netværksdominerede byregime "beskæftigelsesbyen" varede fra omkring slutningen af 1980'erne (interview med Poul-Erik Jensen den 25. juni 2013; interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013) og frem til 1997. Det vil sige omkring 10 år. Mens det borgmesterdominerede byregime "den internationale by" foreløbig har varet fra 2006 til 2014, hvor indsamlingen af empiri til denne afhandling afsluttedes. Begge disse byregimer havde vækst som politisk dagsorden. Forskellen mellem dem består dels i, at aktørkonstellationen er forskellig, dels i, at den fælles politiske dagsorden opnås gennem forskellige midler. "Beskæftigelsesbyen" var baseret på erhvervskontaktudvalget, som var et byinternt netværk, mens "den internationale by" var baseret på flere netværk, som bl.a. omfattede et andet netværk, der var baseret på borgmestre og kommunaldirektører i Business Region Aarhus-kommunerne. Fra 2006 udgjorde borgmestrene dermed det samlende punkt mellem de forskellige netværk. Borgmestrene før 2006 havde også medvirket i flere

[143] Terningenotatet var en omfattende investeringsplan, som bl.a. indeholdt opførelsen af det nye kunstmuseum Aros, moderniseringen af sportskomplekset Atletion og investeringer i renseanlæg mange steder i kommunen (www.aarhus.dk). Stadsdirektør Poul Erik Jensen og borgmester Thorkild Simonsen stod bag notatet, som blev vedtaget ved budgetforhandlingerne i 1995 (Bruun, 2012).

netværk, men disse var byinterne. Efter 2006 kommer der således flere aktører på banen. Borgmestrene skulle således forholde til en større og mere kompleks aktørkreds. Gennem en organisering af denne aktørkreds opnåede de en stærkere position, end borgmesteren havde haft i det første byregime.

Det er dog også flere elementer af kontinuitet i overgangen fra det ene til det andet byregime. *For det første var der en vedvarende konsensuskultur* i Aarhus Kommune, som eksisterede i begge byregimer, og som går igennem alle borgmestres udsagn[144]. Alle borgmestre har lagt vægt på et bredt samarbejde i byrådet. Fx blev vækstmålene enstemmigt vedtaget i 2008, og der har næsten været enstemmighed i byrådet hele vejen igennem beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet. Dette står i modsætning til flere af de store politiske initiativer i samme periode i Malmø, hvor der ikke var politisk konsensus. I Aarhus var politikken på byudviklings- og infrastrukturområdet gennem hele perioden karakteriseret ved konsensus om de store politiske linjer. *For det andet blev politiske aktører i erhvervskontaktudvalget ikke udskiftet med nye. De nye supplerede de eksisterende medlemmer*. Dermed er der heller ikke tale om en kovending i aarhusiansk politik, men snarere om, at der blev lagt et nyt lag oven i en eksisterende modus operandi. Byrådets vedtagelse af Vækstpakke I og II kan i den forbindelse ses som en politisk handling, der indfriede flere politiske målsætninger på en gang. På den ene side en klassisk keynisiansk konjunkturudjævningspolitik, som sikrede de ansatte og virksomhederne i byggebranchen mod en dalende byggeaktivitet som følge af finanskrisen. Samtidig understøttede vækstpakkerne den vækst, som var nødvendig for gennemførelsen af kommunens overordnede vækstmål, som var nødvendig for gennemførelsen af Aarhus Ø-projektet, og som sendte et signal om en moderne international by. Det var altså politik, som både opfyldte målsætningen om beskæftigelse og målsætningen om at skabe en international by. *For det tredje var den overordnede målsætning for byen fortsat vækst.* Vækstmålet forfølges blot med nye midler og nye aktører. I dag føres politikken under en ny international konkurrence og med universiteter, videnarbejdspladser og byattraktivitet som de primære instrumenter.

6.1.2. Byregimer i Malmø

Beslutningsprocessen om Västra Hamnen-projektet gennemløb seks faser i perioden fra 1995 til 2014. I alle faser var der i Malmø et borgmesterorienteret byregime. I løbet af perioden skiftede byregimet fra et vækstregime til et socialt lighedsregime. Mellem de to byregimer var der en periode, som var

[144] Den eneste undtagelse til dette mønster er den tidligere borgmester Louise Gade, som ikke på samme måde betonede behovet for konsensus (interview med Louise Gade den 21. januar 2014). Der var uenighed om den politiske dagsorden i Louise Gades borgmestertid.

karakteriseret ved uenighed om den fælles politiske dagsorden. Byregimerne er beskrevet i tabel 6.2. nedenfor.

Tabel 6.2: Byregimer i Malmø 1995-2014

	Enighed om fælles politisk dagsorden	Uenighed om fælles politisk dagsorden
Borgmesterorienteret regime	”Vidensbyen”, 1995-2005 ”Den socialt holdbare by, ”2010-2014	”Vidensbyen”, 2006-2009
Netværksorienteret regime		

Det borgmesterorienterede byregime: ”Vidensbyen”, 1995-2005

I perioden fra 1995 til 2005 etablerede borgmesteren et borgmesterorienteret byregime kaldet ”vidensbyen”. Byregimet havde som formål at skabe vækst i Malmø gennem overgangen fra industri- til vidensby. Det var en transformation af byen, der var målet. Transformationen blev legitimeret af den økonomiske krise, som Malmø oplevede op til 1995. Opfattelsen af den politiske og økonomiske situation blev delt af alle politiske aktører i byen. Perioden var præget af, at relationerne mellem borgmesteren og de politiske aktører var stabile, og at borgmesteren dominerede forholdet. Borgmesteren havde en så stærk position internt i sit eget parti, at han ikke behøvede at konsultere partiorganisationen i politiske spørgsmål. Samtidig havde socialdemokraterna fået absolut flertal i byrådet i perioden 1995-1998, hvilket gav borgmesteren en meget stærk partipolitisk position i byrådet. I tillæg hertil var Moderaternas partiformand enig i den vækstpolitik, som borgmesteren førte, og borgmesteren havde og byggede tætte relationer til centrale ministre i den svenske regering og til kommunale og regionale politiske ledere i andre dele af landet. I modsætning til byregimerne i Aarhus var dette byregime i Malmø ikke baseret på et eksisterende policy-netværk, men alene på borgmesterens eget politiske lederskab, den fælles politiske dagsorden, som borgmesteren etablerede, og de netværk, som borgmesteren opbyggede. Aktørkredsen i byregimet bestod af flere policy-netværk, som borgmesteren opbyggede med det formål at gennemføre sin politiske dagsorden om at transformere byen fra en industriby til en vidensby. Borgmesteren opbyggede et policy-netværk, som styrkede hans evne til at lede ud over eget myndighedsområde. Dette policy-netværk var planeringsberedningen. Planeringsberedningen var skabt som et policy community, der understøttede borgmesterens udvikling og gennemførelse af politik. Fordi

byregimet ikke var baseret på eksisterende netværksrelationer, var det i højere grad den politiske dagsorden, og ikke aktørkonstellationens sammensætning, som definerede regimet.

Det borgmesterorienterede byregime: ”Vidensbyen”, 2006-2009

Fra 2006 til 2009 var det ikke længere enighed om den fælles politiske dagsorden. Denne periode karakteriseres som et borgmesterdomineret byregime, hvor der var uenighed om den fælles politiske dagsorden. Det var stadig borgmesteren, der satte den formelle politiske dagsorden i byrådet, og ingen andre aktører udfordrede denne position, men aktørerne var ikke længere enige om den politiske retning for byen. De politiske aktører stillede spørgsmålstegn ved nødvendigheden af transformationen af Malmø fra industri- til vidensby. Dette blev ikke længere betragtet som den væsentligste politiske dagsorden af alle politiske aktører. I perioden 2006-2009 agerede de politiske aktører derfor uden et samlet politisk mål for byen. En gruppe centrale embedsmænd, der havde været en del af inderkredsen omkring borgmesteren, forsøgte at sætte begrebet vidensbyen tilbage på den politiske dagsorden, men dette slog fejl. Borgmesteren vurderede, at den politiske situation var blevet så kompleks, at det ikke længere kunne lade sig gøre at skabe en ny, overordnet politisk vision for byen, på trods af at han blev opfordret hertil af sine embedsmænd. De politiske målsætninger blev gradvist mere komplekse i perioden. Relationerne mellem borgmesteren og aktørerne var også svagere i denne periode, end de havde været i perioden før 2005. Allerede i 2001 var den politiske opbakning og den tætte kontakt til lederen af Moderaterna forsvundet. Ved kommune- og rigsdagsvalget i 2006 skete et yderligere og afgørende brud i borgmesterens relationer til de politiske aktører. Dels vandt Moderaterna regeringsmagten, hvorved borgmesterens tætte nationalpolitiske kontakter forsvandt, dels indgik Socialdemokraterna, Miljøpartiet og Vänsterpartiet i Malmø en alliance, som medførte, at de to sidstnævnte partier fik rådmandsposter til gengæld for deres støtte til Socialdemokraterna. Dermed blev de også optaget i kommunstyrelsen og fik mere politisk magt. Som et led i denne nye konstituering blev planeringsberedningen, som tidligere havde understøttet borgmesterens politiske lederskab, opløst.

Det begyndende, borgmesterorienterede byregime: ”Den socialt holdbare by”, 2010-2014

Fra 2010 begyndte en alternativ, fælles politisk dagsorden at vokse frem, som med tiden blev til et begyndende nyt byregime kaldet ”den socialt holdbare by”. Dette byregime karakteriseres også som et borgmesterdomineret byregime. Byregimet blev forsøgt etableret på baggrund af en opfattelse af, at de

sociale forskelle i Malmø var for store. I modsætning til tidligere var denne opfattelse ikke baseret på en bestemt hændelse eller en krise. Den var baseret på opfattelsen af en mangeårig og uholdbar situation i byen. I modsætning til det tidligere byregime havde dette byregime ikke vækst, men social lighed i bred forstand, som den fælles politiske målsætning. I dette byregime blev økonomisk vækst ikke set som et automatisk velstandsløft for hele befolkningen, som det havde været tilfældet i det foregående regime. Tværtimod sås befolkningen som opdelt i to grupper, hvor minoriteten reelt ikke havde adgang til de goder, som den økonomiske vækst gennem 10 år havde bibragt indbyggerne i Malmø. Disse sociale kløfter blev italesat som værende strukturelt betingede. Dermed var det også muligt at ændre på dem med politiske midler. De nye borgmester anvendte mottoet "Vi bygger Malmø helt". Det nye byregime var endnu under dannelse, mens denne afhandling blev skrevet. Det er derfor svært at karakterisere relationerne mellem borgmesteren og et eller flere mulige netværk. Det står dog klart, at den nye borgmester, Katrin Stjernfeldt Jammeh, er den ledende person i opbygningen af dette byregime. Bl.a. har borgmesteren været ophavsmanden til en større omorganisering af skolevæsenet, der ses som et middel til at nå målet om den socialt holdbare by. Det er også borgmesteren, som har stået bag nedsættelsen af "Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö", som formulerede baggrunden for den fælles politiske dagsorden i byregimet. Katrin Stjernfeldt Jammeh (og den tidligere borgmester Ilmar Reepalu) udtrykker, at der er tale om en ændring af den politiske dagsorden, men ikke om en ændring af arbejdsformen. Byregimet karakteriseres derfor som borgmesterorienteret.

Kontinuitet eller forandring? Byregimer i Malmø

Perioden fra 1995 til 2014 var karakteriseret ved, at byregimerne i Malmø skiftede fra et borgmesterorienteret regime til et andet. Begge regimer havde transformation af byen som fælles politisk mål. Det første regime havde vækst som fælles politisk dagsorden, mens det andet havde social lighed som fælles politisk dagsorden. Ind imellem de to regimer var der en mellemliggende periode fra 2006 til 2009, hvor der var uenighed om den politiske dagsorden, men hvor borgmesterens dominerende stilling ikke blev udfordret af politiske aktører i eller uden for byrådet. På trods af at de to regimer blev etableret med forskellige politiske målsætninger og forskellige aktørkredse, var der også elementer af kontinuitet. For det første *blev den samme type af arbejdsform* anvendt i begge byregimer. Arbejdsformen er baseret på den tanke, at det ikke er kommunen, som skal forandre Malmø. Kommunens roller er at facilitere, at andre aktører handler på den måde, som kommunen ønsker (interview med Katrin Stjernfeldt Jammeh den 27. juni 2013). Dette kalder kommunen selv for "governance". Delvist gennem denne arbejdsform lykkedes det kommunen at overvælte finansielle

omkostninger og risici i forbindelse med Bo01 til andre aktører end kommunen selv, hvis der ses bort fra det kommunale boligselskab MKB. Eksempler på anvendelse af den faciliterende arbejdsform var dels bygherregrupperne, som blev anvendt i forbindelse med realiseringen af Västra Hamnens etape 1-3, dels ledelsesprogrammet "Engagement for Malmø", som havde til formål at gøre de kommunale ledere til ambassadører for kommunen, dels ønsket om at anvende den faciliterende arbejdsform i implementeringen af handlingsplanen Välfärd för alla og endelig det samme ønske om at anvende den faciliterende arbejdsform i implementeringen af den nye socialpolitiske dagsorden.

For det andet var det et gennemgående karaktertræk i begge byregimer, at der – i modsætning til i Aarhus – ikke findes eksisterende policy netværk i Malmø. *Borgmestrene kunne derfor bygge deres egne netværk mere frit* end det kunne ske i Aarhus. For det tredje *arbejdede Malmö stad eksperimenterende og videnskabeligt baseret*. Begge byregimer er etableret på baggrund af en vidensopbygning, som har inkluderet videnskabeligt arbejde, og politikere og forvaltningschefer har gjort de videnskabelige forklaringer og tolkninger til kommunens egne. Kommunen har også arbejdet eksperimenterende og lærende med udviklingen af Västra Hamnen. Arbejdsformen kan bl.a. ses af, at repræsentanter for den kommunale forvaltning beskriver Västra Hamnen som et læringsprojekt (interview med Göran Rosberg den 2. september 2013). I realiseringen af Västra Hamnen gav denne arbejdsform sig udslag i en række nye tiltag, herunder udviklingen af bygherregrupperne, som var en ny måde, hvorpå man organiserede et tættere samarbejde mellem kommunen og bygherrer i Västra Hamnen (Persson, 2013). Det gav sig endvidere udslag i kommunens udvikling og anvendelse af en række redskaber og begreber, som var med til at forme en bestemt tænkning i arbejdet med byudvikling, herunder kommunens anvendelse af Bygge-bo-dialogen (Malmö stad, 2010b), kommunens udvikling af redskaber til en bæredygtig udvikling og kommunens udvikling af begreber som værdibaseret stadsudvikling (Malmö stad & Malmö Högskola, 2009). Grundlæggende handlede arbejdsformen om, at kommunen skulle fastsætte politiske målsætninger og sørge for, at andre aktører udmøntede dem (interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013). Denne arbejdsform blev forsøgt overtaget i det nye byregime "den socialt holdbare by".

Perioden fra 1995 til 2014 kan derfor fortolkes som en fortsættelse af en bestemt måde at lede byen på i Malmø. I modsætning til Aarhus er Malmø ikke karakteriseret af en konsensuskultur – hverken i forholdet mellem borgmestrene og de øvrige politiske partier eller i forholdet mellem borgmesteren og byens forretningsliv. Den ikke-eksisterende politiske konsensuskultur kan ses af, at den politiske kurs i Malmø gennem mere end tre årtier har været mere karakteriseret ved kamp om de politiske målsætninger end ved enighed. Perioden fra midten af 1980'erne og frem til midten af 1990'erne var præget af kamp mellem Socialdemokraternas velfærdspolitik, hvor kommunen finansierede services og

udbygning af offentlige goder gennem stigende skatter, og Moderaternas nyliberale politik, som var baseret på en smal offentlig sektor og skattesænkninger. Fra 1995 og frem til omkring 2005 modererede begge parter deres hidtidige politiske linje. I denne periode førte de i samarbejde en kompromissøgende politik, hvor kommunen gennem store offentlige projekter etablerede attraktive rammer for fremtidens vidensintensive arbejdskraft, for højindkomstfamilier og for virksomheder. Fra omkring 2005 blev indvandrer- og socialpolitikken en ny politisk brudflade mellem Socialdemokraterna og Moderaterna, hvor partierne bl.a. var uenige om finansieringen af et socialpolitisk løft, og hvor Socialdemokraternas forslag om et 5-årigt indvandrerstop førte til et politisk brud med Vänsterpartiet, som var Socialdemokraternas politiske allierede.

Også i forhold til byens erhvervsliv har kommunen været i konflikt. I den næsten 20 årige periode, der analyseres i denne case, har kommunen både påtaget sig en rolle som samarbejdspartner (bl.a. gennem etableringen af foreningen Malmö Citysamverkan i 1995), men kommunen har også i udvalgte sager spillet en konfliktende rolle i forhold til byens virksomheder, som ikke er sket på samme måde i Aarhus. Det skete fx i 1996 i forbindelse med kommunens køb af såvel SAAB-fabrikken i Västra Hamnen som Universitetsholmen. Begge sager skabte konflikter med grundejerne, som var store svenske virksomheder, og førte til politiske konflikter i byrådet. Endvidere har Malmö stad i modsætning til Aarhus Kommune kun i begrænset omfang understøttet byggevirksomheder i byen. Etableringen af Västra Hamnens etape 1 (Bo01) var tabsgivende for en række af entreprenørerne og developerne, herunder led kommunens eget boligselskab, MKB, et trecifret millionunderskud. Under finanskrisen gik flere af de bygherrer, som var involveret i realiseringen af Västra Hamnens etape 2, konkurs. Kommunen valgte at sænke prisen på byggegrunde i området, men kommunen understøttede ikke en proces, hvor bygherrerne og developerne fandt nye finansierende parter til deres byggerier på samme måde, som det skete under finanskrisen i Aarhus.

6.2. Dannelsen og forandringen af byregimerne

I både Aarhus og Malmø var det borgmestre, som dannede byregimerne, mens regimernes tilstand blev forandret (fra enighed til uenighed) af aktørgrupper, som var uenige i den fælles politiske dagsorden. De to forskellige typer af byregimer (borgmesterorienteret eller netværksorienteret) blev dannet på forskellige måder. I de borgmesterorienterede regimer blev den fælles politiske dagsorden dannet gennem større og formaliserede strategiprocesser, som placerede borgmesteren i hovedrollen. I de netværksorienterede byregimer blev den fælles politiske dagsorden dannet gennem

forhandlingsprocesser og uden større, formaliserede strategier. Dagsordenen i disse regimer dannedes hen ad vejen. Disse forskelle fandtes i hele den undersøgte periode til trods for at dannelsen af byregimerne foregik på forskellige tidspunkter og var drevet af forskellige borgmestre. Det ser således ud til, at den proces, som skulle til for at skabe enighed om den fælles politiske dagsorden (og borgmesterens rolle heri) varierede med typen af byregime.

I begge byer blev byregimerne etableret i forbindelse med en fortolkning af byens politiske og økonomiske situation. Flere af (men ikke alle) byregimerne blev begrundet i den internationale bykonkurrence. Begge byer blev berørt af denne konkurrence, men på forskellige måder og forskellige tidspunkter. Malmø oplevede i højere grad end Aarhus markante negative skift i byens økonomiske situation. I Malmø var arbejdsløsheden i byen således i to perioder markant højere end arbejdsløsheden i resten af Sverige. I begge perioder blev der udviklet nye byregimer. Aarhus har i de undersøgte periode ikke haft en arbejdsløshed, der var markant højere end for hele landet.

6.2.1. Dannelse og forandring af byregimer i Aarhus

Eksempler på borgmestrenes rolle

To af borgmestrene i Aarhus etablerede og forandrede byregimer. Det var Thorkild Simonsen og Nicolai Wammen. Fælles for de to dannelser af regimer var, at den politiske dagsorden ikke blev dannet gennem store, formaliserede strategiprocesser, som det skete i Malmø, men gennem forhandlinger i mindre grupper, og at den fælles politiske dagsorden udvikledes med tiden. Thorkild Simonsen etablerede det første byregime i 1980'erne, der kaldes for "beskæftigelsesbyen", i samarbejde med stadsdirektøren og formændene for LO, DA. Dette byregime blev skabt som en reaktion på en situation, hvor erhvervslivet havde været stærkt kritisk indstillet over for kommunen (interview med Poul-Erik Jensen den 25. juni 2013). Startpunktet for byregimet beskrives af den daværende borgmester selv som etableringen af erhvervskontaktudvalget i 1983, som organiserede og institutionaliserede byregimet. I tilknytning til udvalget blev der etableret en erhvervsafdeling i kommunen. Begge dele var kommunale nyskabelser i Danmark. Erhvervslivets organisationer var ikke positivt stem over for idéen i begyndelsen, da de opfattede det som et emne, som de godt selv kunne håndtere, men det lykkedes borgmesteren at overbevise dem om, at de skulle deltage (interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013). I slutningen af 1980'erne etablerede formændene for LO og DA et tæt samarbejde med hinanden, som gjorde det nemmere for borgmesteren og stadsdirektøren at samarbejde med disse to betydningsfulde politiske aktører, og som dermed gjorde byregimet mere effektivt, som en ramme om forhandling og

konflikthåndtering. Der var dermed skabt et policynetværk, som var en effektiv mekanisme til udvikling og koordinering af politik. Dette gav borgmesteren en mulighed for at koordinere en række politiske projekter på tværs af kommunen, som ellers havde været svære at koordinere, da de lå under forskellige rådmænd, som ikke alle var socialdemokrater. I 1993 kom den første erhvervshandlingsplan, som senere kom til at udgøre rammen om forhandlinger om nye politiske initiativer på tværs af en række kommunalpolitiske områder og i 1995 blev terningenotatet vedtaget[145]. Det er således svært præcist at tidssætte etableringen af dette byregime, der ser ud til at have udviklet sig med tiden, både hvad angår relationerne til de væsentligste politiske aktører og hvad angår den fælles politiske dagsorden. Borgmesteren var en afgørende person i byregimet. Det var ham, som etablerede organiseringen omkring byregimet og han spillede rollen som facilitator mellem de forskelige politiske interesser i regimet. Borgmesteren lagde personligt meget vægt på konsenssus, og han var med til at institutionalisere den politiske konsensuskultur i Aarhus, som kom til at vare helt frem til 2014, hvor indsamlingen af empiri til denne afhandling sluttede. Borgmesteren mente, at "... skal man nå noget i denne her by, så er vi nødt til at stå sammen. Det er det eneste, der betyder noget" (interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013). Den politiske samarbejdskultur blev så stærk, at den – med en enkelt undtagelse – var idealet for borgmestrene i hele perioden. Da borgmesteren fratrådte sin stilling kunne enigheden om den fælles politiske dagsorden mellem aktørerne ikke længere opretholdes.

I 2006 kom Nicolai Wammen til som borgmester i Aarhus. Nicolai Wammen – og senere Jacob Bundsgaard efter ham – opbyggede et nyt byregime, "den internationale by". Den kontekstuelle baggrund for dannelsen af dette regime gennemgås i det efterfølgende afsnit. I dette afsnit fokuseres på den metode, som Nicolai Wammen – og Jacob Bundsgaard efter ham – anvendte. Borgmestrene etablerede regimet gennem en række metoder:

- Borgmestrene etablerede og videreudviklede overordnede politiske mål for byen
- Borgmestrene anvendte aktivt erhvervskontaktudvalget og byggede selv netværk i regi af Business Region Aarhus.
- Borgmestrene tiltrak ressourcer udefra til at gennemføre deres politik
- Borgmestrene skabte en stærkere policymaking kapacitet i forvaltningen

Ligesom Thorkild Simonsen lagde Nicolai Wammen stor vægt på konsenssus. Nicolai Wammen blev støttet politisk af Thorkild Simonsen, og han var inspireret af Thorkild Simonsens måde at samle aktører omkring sig. Nicolai Wammen mente, at det var afgørende for hans politiske lederskab at etablere en

[145] Terningenotatet betegnes af flere, som en af Thorkild Simonsens største politiske sejre (www.aarhus.dk; ref til Bruun).

fælles retning for aktørerne i byen. Ikke alene for politikerne i byrådet, men også for erhvervslivet, uddannelsesinstitutioner og kulturlivet. Borgmesteren anvendte den kommende planstrategi, som blev udarbejdet i 2006 som en beslutningsmulighed for nye politiske mål for byen. Målene blev udtrykt i fire vækstmål, som angav hvor mange mennesker, arbejdspladser, studiepladser og boliger Aarhus skulle vokse med frem til 2030. Målene koblede eksisterende diskussioner, der fandtes allerede inden Nicolai Wammen tiltrådte som borgmester. Det var dels en diskussion om Aarhus som international by, som bl.a. var blevet ført under den tidligere borgmester Louise Gade, og en diskussion om konkrete vækstmål, som allerede var blevet foreslået af Radikale Venstre. Men disse diskussioner var ikke blevet koblet før, og dette stod borgmesteren bag. Vækststrategien, som den hedder i daglig tale, integrerede byens økonomisk udvikling og byens fysiske udvikling i ét perspektiv. Den blev en politisk succes i den forstand, at byrådet vedtog disse vækstmål og stod ved dem efterfølgende. Ved at koble disse diskussioner, blev der skabt en politisk strategi for Aarhus kommune, som rakte ud over dagligdagen i byrådet og som kunne begrunde store økonomiske satsninger, der ikke havde kunne lade sig gøre i den forgående byrådsperiode. Strategien blev retningsangivende for den kommunale forvaltnings arbejde på tværs af fagområder. Ligesom byregimet beskæftigelsesbyen, blev den politiske dagsorden i dette byregime også udviklet hen ad vejen. I 2008 blev planstrategi 2008 vedtaget, som indeholdt de fire vækstmål. Vækststrategien blev siden udfoldet i erhvervshandlingsplanen fra 2010, hvor vækstmålene første gang blev sat i sammenhæng med tanken om en regiondannelsesproces ved navn Storårhus. Storårhus formuleres i den følgende erhvervshandlingsplan fra 2014, som Business Region Aarhus. Med Kulturhovedstad 2017-projektet og letbanen i Aarhus fik vækststrategien en tilknyttet storyline som satte vækstmålene i sammenhæng med et udviklingsspring for Aarhus som by, som blev sammenlignet med det tidligere udviklingsspring, som Aarhus tog med Landsudstillingen i 1909. Vækststrategien var afgørende for borgmesterens styringsevne, da Venstre ved kommunalvalget i 2005 fik et rigtigt godt valg og var næsten lige så stort som Socialdemokratiet. Borgmesterens evne til at styre Aarhus Ø-projektet og andre projekter i grænsefladen mellem økonomisk udvikling og byudvikling lå derfor dels i et tæt samarbejde med Radikale Venstre, som udgjorde en væsentlig del af borgmesterens mandatflertal i byrådet, og dels med venstres rådmand, som havde ansvaret for magistratens 2. afdeling og dermed for byudviklingsområdet i kommunen.

Den anden måde hvorpå Nicolai Wammen og Jacob Bundsgaard etablerede byregimet var ved at bruge erhvervskontaktudvalget aktivt, som en ramme om forhandlinger af politiske emmer. Fx var erhvervskontaktudvalget en ramme om drøftelser af vækstpakkerne under Nicolai Wammens borgmesterperiode og af store trafikale investeringer under Jacob Bundsgaards borgmesterperiode. Samtidig udviklede borgmestrene nye netværk i regi af Business Region Aarhus og

kulturhovedstadsprojektet. Begge netværk var med til at udvikle erhvervspolitiske initiativer. Den tredje måde hvorpå de to borgmestre etablerede byregimet var ved at tiltrække eksterne ressourcer, der kunne anvendes til at realisere deres politiske mål. Bl.a. skaffede de midler til gennemførelsen af første etape af letbanen i Aarhus, som skulle være med til at binde bydele, virksomheder og uddannelsesinstitutioner sammen på en ny måde, og til Kulturhovedstad 2017-projektet. Den fjerde måde de to borgmestre arbejdede på var ved at udvikle en stærkere policymaking kapacitet i forvaltningen, bl.a. kom Arealudvikling Aarhus og kommunens erhvervsafdeling til at spille stærkere roller som policyudviklende med tiden. Begge afdelinger blev organisatorisk opprioriteret i perioden 2006-2014 (interview med Jan Beyer Schmidt-Sørensen den 12. maj 2014).

Forandringer i den politiske og økonomiske situation i Aarhus

Etableringen af det nye byregime (den internationale by) skete på baggrund af en gradvis forandring i byens økonomiske og politiske udvikling. I perioden 1995 - 2005 skete der et skift i erhvervsbrancherne. Fremstillingsindustrien var i stadig tilbagegang, mens de vidensintensive erhverv voksede frem. Fra midten af 1990'erne og til midten af 2000'erne voksede de vidensintensive brancher stærkt målt på antallet af ansatte. Branchen finansieringsvirksomhed, herunder forretningsservice m.v. gik markant frem i perioden. Denne branche dækkede en række vidensintensive erhverv bl.a. rådgivningsvirksomhed, forskning og reklame, herunder arkitektvirksomhederne i Aarhus. Branchen overgik industribranchen i 1998 og blev lige så stor som handel, hotel og restaurationsvirksomhed i 2005. Offentlige vidensarbejdspladser voksede også bl.a. universitetet og sygehuset. Industrien tabte arbejdspladser i hele perioden og særligt i perioderne 1999 til 2002 og 2004 til 2006. Disse forandringer ændrede styrkeforholdet mellem de politiske aktører og ændrede de væsentlige politiske emner i byen. Der var ikke en udbredt opfattelse af, at der var en økonomisk krise i Aarhus, men nogle industrivirksomheder, bl.a. nogle på havnen følte sig presset af udviklingen. Den politiske kamp om udvidelsen af havnen kan ses som et udkomme af den brancheglidning, som var i gang i perioden og som skiftede styreforholdet fra industrien og over til videnstunge arbejdspladser. I 2005 var skiftet i branchefordelingen sket. Flere arbejdede i forretningsservice end i industrien og forretningsservice var blevet lige så stor som handelsbranchen. Den anden forandring i byens politiske og økonomiske forhold var det ændrede urbaniseringsmønster, som påvirkede byen fra midten af 2000'erne, og som blev forstærket af finanskrisen. Byen blev mildere berørt af finanskrisen end resten af landet og der blev ikke dannet en særlig krisestemning i Aarhus. Alligevel kunne borgmestrene anvende krisen, globaliseringen og urbaniseringen til at skabe en ny politisk dagsorden for byen, der kunne samle aktører og begrunde

fælles politisk handling i byen selv og med en række eksterne aktører. Urbaniseringen begrundede kommunens strategiskift i 2008, som var baseret på en ny politisk forståelse af byens placering i den internationale bykonkurrence. Urbaniseringen fik kommunerne omkring Aarhus til at se anderledes på samspillet med Aarhus. Samtidig blev Aarhus Kommune selv mere regionalt orienteret. Hvor Aarhus tidligere så Aarhus Amt, som en modspiller, gik Aarhus Kommune nu i tæt samspil med regionen. Bl.a. blev Aarhus Kommunes lobbykontor i Bruxelles til et fælles regionalt lobbykontor (interview med Thorkild Simonsen den 17. april 2013).

I sammenligning med Malmø skete denne økonomiske udvikling i Aarhus gradvist og uden markante negative skift i byens økonomiske udvikling. Byens politiske situation var også mere konstant end den politiske situation i Malmø. I Aarhus var Socialdemokratiet langt det største parti gennem hele perioden, men havde på intet tidspunkt absolut flertal i byrådet. Partiets mandattal var nogenlunde stabilt og svingede mellem 11 og 15 mandater ud af 31. Ved valgene i 2001 og 2005 opnåede Venstre 11 ud af 31 mandater. Dette var en markant fremgang i partiets mandattal, som havde ligget på seks og syv mandater ved valgene i 1993 og 1997. Ved valgene i 2009 og 2013 faldt Venstres mandattal igen til fem og seks mandater. Med undtagelse af Socialistisk Folkepartis mandattal var de øvrige partiers mandattal var stort set konstant i perioden. I begyndelsen af perioden skete en mandatmæssige forskydning skete fra Det Konservative Folkeparti til Venstre, som gjorde Venstre til det ledende oppositionsparti.

6.2.2. Dannelse og forandring af byregimer i Malmø

Borgmestrenes rolle

Også i Malmø var det borgmestrene, som dannede byregimerne. Borgmester Ilmar Reepalu skabte det borgmesterdominerede byregime ”vidensbyen” i 1995. Dette skete gennem fire metoder:

- Borgmesteren etablerede en politisk vision for byen.
- Borgmesteren reorganiserede forvaltningens topledelse.
- Borgmesteren etablerede et internt politisk og administrativt policy-netværk i kommunen.
- Borgmesteren etablerede tæt kontakt til bl.a. finansministeren i den svenske regering og formanden for det store oppositionsparti, Moderaterna.

Gennem Vision 2015 blev der skabt et fremtidsbillede for Malmø, som kunne medvirke til at ændre aktørernes opfattelse af byens situation og af løsningsmulighederne på krisen, og som kunne ligge til

grund for udviklingen af konkrete politiske projekter på tværs af den komplekse, svenske politiske og administrative kommunestruktur. Visionen blev skabt i en stor, formaliseret strategiproces, der involverede 70 mennesker, hvoraf halvdelen kom fra erhvervslivet, kulturlivet og forskningsverdenen. På trods af at denne vision ikke var en del af kommunens lovfæstede arbejde, og at visionen ikke blev politisk godkendt i byrådet, blev den efterfølgende anerkendt af alle aktører som startpunktet for udviklingen af Malmø fra industri- til vidensby. Vision 2015 henvendte sig ikke alene til offentligheden, men i lige så høj grad til den kommunale forvaltning selv, til økonomiske aktører i byen selv og til eksterne politiske aktører på regionalt og statsligt niveau. Visionen var også en story line om, hvordan Malmø måtte forandres fra industri til vidensby. Vidensbybegrebet blev imidlertid aldrig defineret og kunne derfor ligge til grund for en række forskellige projekter. Det var et åbent og fleksibelt begreb, som blev anvendt til at legitimere politik, herunder etableringen og placeringen af universitetet i Malmø samt udviklingen af Västra Hamnen og Bo01.

Borgmesteren reorganiserede endvidere forvaltningen ved at oprette en stilling som stadsdirektør, som var organisatorisk placeret i tilknytning til borgmesteren, og som koordinerede fire tidligere ligestillede forvaltningschefer. På trods af at stadsdirektøren ikke var hierarkisk overordnet de forskellige fagdirektører, så blev der afholdt møder med deltagelse af borgmesteren, som om stadsdirektøren havde en hierarkisk overordnet funktion. Dette var en måde, hvorpå borgmesteren og topembedsmænd kunne skabe samarbejde på tværs af den kommunale organisation. Endvidere etablerede borgmesteren policy-netværket ved navn planeringsberedningen, som gav ham adgang til viden om de fagområder, der var afgørende for gennemførelsen af byudvikling i Malmø samt til direkte diskussioner med de pågældende fagdirektører og udvalgsformænd, hvor forskellige ideer kunne prøves af, uden at de var bindende i en politisk kontekst. Planeringsberedningen gav borgmesteren mulighed for en tæt styring af de sager, som blev drøftet i beredningen, og som ellers ikke ville være kommet til borgmesterens direkte kendskab.

Endelig tiltrak borgmesteren betydelige økonomiske midler fra den svenske stat og regionen i forbindelse med både Västra Hamnen, citytunnelen og etableringen af universitetet. Forudsætningen for dette var bl.a., at Socialdemokraterna og Moderaterna var enige om den førte politik. Borgmesterens tætte kontakt til formanden for Moderaterna medførte, at der var en sådan enighed. Begge partier førte i denne periode politik i delvis modstrid mod deres egne partiforeninger i andre dele af regionen, som ikke mente, at Malmø skulle have et universitet. Det forudsatte en klar enighed mellem de to partier at føre denne politik. Denne enighed gjorde også, at udviklingen af Bo01, Västra Hamnens første etape, kunne

gennemføres som et særligt udviklingsprojekt med en stærk politisk gennemslagskraft fra borgmesterens side i projektets udvikling.

Efter en periode med uenighed blandt de politiske aktører om den fælles politiske dagsorden begyndte Katrin Stjernfeldt Jammeh som kommunalråd i 2010 at opbygge en ny, fælles politisk dagsorden for Malmø. I 2013 overtog hun borgmesterporten. Ligesom Ilmar Reepalu lagde hun ud med at etablere en fælles politisk vision for byen gennem et stort, formaliseret strategiarbejde. Dette strategiarbejde var organiseret i en selvstændig kommission, "Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö", som havde en professor som formand. Kommissionen arbejdede i tre år og udgav over 30 rapporter. Den fælles politiske vision, som kom ud af dette arbejde, var baseret på den observation, at de sociale uligheder i Malmø ikke var blevet formindsket i en tiårsperiode, hvor byens havde oplevet økonomisk vækst. Borgmesterens vision var at formindske den sociale ulighed i byen. Denne vision vakte genklang hos både de politiske partier i byrådet og en række enkeltpersoner og organisationer i byen. Ligesom den forrige borgmester, Ilmar Reepalu, stillede den nye borgmester sig i spidsen for udviklingen og gennemførelsen af denne vision. Ligesom den forrige borgmester skete dette også i et konfliktende forhold til afgørende politiske aktrører. I dette tilfælde i et konfliktende forhold til den svenske regering, som ikke ønskede at etablere et lignede kommissionsarbejde, hvorfor Malmö stad etablerede sin egen kommission.

Forandringer i den politiske og økonomiske situation i Malmø

Etableringen af de to byregimer i Malmø skete på baggrund af to meget forskellige politiske og økonomiske situationer i byen. I 1995 var der enighed blandt alle byens politiske aktører om, at byen befandt sig i en dyb økonomisk krise. Arbejdsløsheden i Malmø lå på mere end 15 %. Det var 5 % højere end den gennemsnitlige arbejdsløshed i Sverige. Dertil kom, at højindkomstfamilierne havde bosat sig i de omkringliggende kommuner. Der var en oplevelse af, at tidligere politikker var slået fejl, og derfor måtte der gøres noget nyt. Denne situation ændrede sig med tiden. I perioden fra 1996 til 2001 blev arbejdsløsheden næsten halveret. Den var stadig markant højere end i Sverige som gennemsnit, men de politiske aktører i byen selv oplevede en stærkt forbedret økonomisk situation. På dette tidspunkt valgte Moderaterna at bryde det tætte samarbejde til Socialdemokraterna, som havde eksisteret i kriseårene fra 1995 til 2001. Fra 2008 steg arbejdsløsheden igen i både Malmø og hele Sverige, da Sverige blev ramt af finanskrisen. Forskellen var, at arbejdsløsheden vedblev med at vokse i Malmø fra 2010 og frem, mens den stagnerede i Sverige som helhed. I 2010 begyndte kommunalrådet Katrin Stjernfeldt Jammeh at udvikle en ny politisk dagsorden for byen.

Den politiske situation i Malmø forandrede sig en del også i perioden, hvor det partipolitiske liv blev mere pluralt. Den mest markante mandatmæssige forskydning var, at Socialdemokraterna og Moderaterna tabte mandater i hele perioden. Ved valgene i 1991 og 1994 opnåede de to partier til sammen 50 ud af 61 mandater. Ved alle følgende valg formindskedes de to partiers samlede stemmetal. Ved kommunalvalget i 2014 opnåede de to partier til sammen 35 ud af 61 mandater. Til gengæld fik de mindre partier et stigende antal stemmer. Det var Sverigedemokraterna, som opnåede den største mandatmæssige fremgang. Partiet kom i byrådet i 2002 og voksede til ni mandater i 2014, hvor partiet tegnede sig for knap 15 % af mandaterne i byrådet. Vänsterpartiet og Miljöpartiet gik også gradvist frem i hele perioden.

Ændringen i byregimer kan således ses som reaktioner på den økonomiske og politiske situation, som oversættes og gives form af de forskellige borgmestre. Byregimet "vidensbyen" etableredes som reaktion på en økonomisk krise. Det politiske liv blev domineret af Socialdemokraterna og Moderaterna i forening. De to partier brød det tætte samarbejde, da krisen oplevedes som overstået. Fra 2002 kom indvandring højere på den politiske dagsorden, som følge af at Sverigedemokraterna fik sæde i byrådet. Der blev to gange i perioden sat en socialpolitisk dagsorden, som havde en tæt sammenhæng til etnisk tilhørsforhold. Første gang i 2003/04, hvor arbejdsløsheden var halveret i forhold til 1995, og hvor Sverigedemokraterna netop var kommet i byrådet. Anden gang fra 2010 og frem, hvor arbejdsløsheden igen steg, og hvor Socialdemokraterna efterhånden havde tabt så mange mandater, at et politiske flertal ikke længere var givet, og hvor Sverigedemokraterna gradvist har fået flere mandater. Arbejdsløsheden i Malmø var meget skævt fordelt mellem befolkningsgrupperne. Således var arbejdsløsheden blandt personer født uden for Sverige omkring dobbelt så høj som den gennemsnitlige arbejdsløshed (Malmö stad, 2014b). Der var således en tæt sammenhæng mellem etnisk tilhørsforhold og arbejdsløshed.

6.3. Effekten af byregimer på beslutningsprocesserne

Byregimerne lagde rammer om beslutningsprocessernes forløb i de to byudviklingsprojekter. Det vil sige, at typen af beslutningsproces forandrede sig med forandringen af byregimerne. Forskellen består i beslutningsprocessernes hastighed, kommunens økonomiske risikovillighed, og hvorvidt projektet var samtænkt med andre sideløbende beslutningsprocesser. I det følgende afsnit opsummeres beslutningsprocessernes karakteristika i to typer af processer. En successiv beslutningsproces, hvor beslutningerne følger hinanden en efter en, og en parallel beslutningsproces, hvor beslutningerne træffes parallelt med hinanden. I den parallelle beslutningsproces er der etableret et fælles fikspunkt for de parallelle beslutningsprocesser, som gør det muligt at træffe hurtige beslutninger, påtage sig

økonomiske risici og træffe beslutninger, hvor projektet tænkes sammen med andre sideløbende politiske beslutningsprocesser i byen. I den successive beslutningsproces er der ikke etableret et fikspunkt for beslutningsprocessen, og beslutningsprocessen forløber langsommere, med lavere økonomiske risici og adskilt fra andre beslutningsprocesser i byen. Beslutningsprocesserne forløb parallelt i de tilfælde, hvor borgmesteren ønskede at fremme byudviklingsprojektet og hvor der var byregimer med enighed blandt aktørerne. Processen forløb successivt, når borgmesteren ikke prioriterede projektet eller der ikke var et byregime med enighed.

6.3.1. Beslutningsprocessens karakteristika i Aarhus Ø-projektet

Beslutningsprocessen i Aarhus Ø-projektet skiftede karakter fra 2006 og frem. Før 2006 var den præget af en successiv eller trinvis tilgang. Efter 2006 etableres et fikspunkt (i kraft af vækststrategien) for beslutningsprocessen, og den forløb herefter som en parallel beslutningsproces. Processens karakteristika fremgår af tabel 6.3. nedenfor.

Tabel 6.3: Typer af beslutningsprocesser i Aarhus Ø-projektet i relation til byregimer og faser

Fase	Byregime	Type af beslutningsproces
Fase 1-3	"Beskæftigelsesbyen", 1995-1997 "Beskæftigelsesbyen", 1998-2001 Forsøg på dannelse af nye politiske målsætninger, 2002-2005	Successiv beslutningsproces
Fase 4-5	"Den internationale by", 2006-2014	Parallel beslutningsproces

Beslutningsprocessens karaktertræk i fase 1-3: Successiv beslutningsproces

I de første tre faser af beslutningsprocessen førtes beslutningsprocessen som en trinvis proces fra beslutning til beslutning, men uden et fikspunkt, som beslutningerne refererede til. Der var ikke formuleret et overordnet mål for denne beslutningsproces, som begyndte med et alternativt forslag til borgmesterens ønske om at udvide havnen. De store skridt i beslutningsprocessen blev taget af udefrakommende aktører. Det skete først gennem amtets beslutning om at kræve, at kommunen skulle inkludere en mulighed for byudvikling på havnen i kommuneplanen. Det skete derefter ved, at partiet Venstre gjorde det til en betingelse for partiets støtte til havneudvidelsen, at kommunen skulle udskrive

en byplanidékonkurrence. Dernæst skete det gennem konkurrencens vinderforslag, som foreslog, at amtets principielle beslutning om byudvikling på havnen skulle virkeliggøres. Endelig skete det gennem en rækkes politiske aktørers eget udspil til løsningen af konflikten mellem byen og havnen. For hvert af disse udefrakommende input i beslutningsprocessen forsøgte den kommunale forvaltning og borgmestrene at designe en proces, der kunne garantere forudsigelighed i de kommende procesmæssige skridt. En række af disse procesmæssige rammer blev efterfølgende ændret.

Denne tilgang til beslutningsprocessen medførte en langsomt fremadskridende beslutningsproces, som var karakteriseret ved, at politiske beslutninger blev nøje forberedt administrativt før den politiske vedtagelse, og ved, at der i denne proces blev langt afgørende vægt på beslutningernes økonomiske effekt for kommunen og for havnen og dens brugere. Beslutninger blev truffet ud fra overvejelser om, hvordan økonomien i projektet ville påvirke virksomhederne på havnen ud fra den betragtning, at havnen stadig skulle være konkurrencedygtig. Beslutninger blev endvidere truffet ud fra den overvejelse, at realiseringen af projektet skulle være økonomisk realistisk for kommunen. De tre faser blev alle afsluttet med en politisk beslutning, som var understøttet af en administrativt formuleret plan for gennemførelsen[146]. Formuleringerne i disse planer var henholdende. I modsætning til havneudvidelsesprocessen havde byrådet ikke travlt med at træffe beslutning vedr. Aarhus Ø-projektet i disse faser af processen. I hver fase blev problemer og alternative løsningsmuligheder overvejet og forhandlet. Der gik i hver fase en administrativ proces forud for den politiske forhandling. Beslutningsprocessen i faserne foregik i forskellige fora. Nogle dele foregik i formelle politiske fora, mens andre dele foregik uden for de formelle fora[147]. I alle tre faser handlede forhandlingerne om næste skridt i en beslutningsproces, hvor hver ny beslutning tog udgangspunkt i de udfordringer, som den foregående beslutning have medført. Ingen af disse beslutninger var guidet af en overordnet vision, der kunne udgøre et referencepunkt for beslutningsprocessen.

[146] Dette var handlingsplanen i tilknytning til masterplanen for havnens udvidelse (Århus Kommune, 1997c), forslag til handlingsplan for De Bynære Havnearealer (Århus Kommune, 2001c) og aftalen mellem Aarhus Kommune og Aarhus Havn vedrørende Aarhus Kommunes overtagelse af De Bynære Havnearealer samt etablering af et udviklingssekretariat til varetagelse af det videre udviklingsarbejde vedrørende De Bynære Havnearealer (Århus Kommune, 2005a).

[147] I fase 1 (1995-1997) foregik forhandlingen om havneudvidelsen i byrådet og i et ad hoc-udvalg under byrådet. I fase 2 (1998-2001) foregik forhandlingsprocessen først i regi af dommerkomiteen til arkitektkonkurrencen, som var sammensat med repræsentation fra alle politiske partier samt med eksterne fagdommere, og forhandlingen foregik i en lukket proces. Dernæst pågik der forhandlinger mellem forvaltningen og aktører i policy-netværket, dels i regi af en procesmæssig opfølgning på byplanidékonkurrencen, dels i regi af forberedelsen af Kommuneplan 2001. I fase 3 (2002-2005) foregik forhandlingerne dels gennem byrådet, som besluttede projektets kvalitetsmæssige standarder, dels gennem en lukket forhandlingsproces mellem embedsmænd fra borgmesterens afdeling og havnemyndigheden.

Det er aktørernes egen vurdering, at beslutningsprocessen foregik langsomt (interview med Hans Schiøtt den 3. april 2013; interview med Hans Nicolaisen den 17. april 2013). Særligt perioden 2002-2005, som blev anvendt til at forhandle kommunens køb af havnearealerne og træffe overordnede beslutninger om kvalitetsstandarden i projektet, ses som langsommelig. Fx udtrykker den tidligere økonomichef, at han husker den daværende borgmesters lettelse over, at forhandlingsprocessen om kommunens overtagelse af arealet endeligt var faldet på plads (interview med Hans Nicolaisen den 17. april 2013). At aktørerne følte, at det hastede med igangsætte Aarhus Ø-projektet, kan også ses af, at byrådets partier i 2006 omgjorde en tidligere meget væsentlig politisk beslutning med det formål at komme i gang med det samme med by- og havneudviklingen. Dette var den såkaldte dobbeltbeslutning fra 1997, som betød at udvidelsen af havnen og realiseringen af Aarhus Ø-projektet først kunne ske, når der kunne etableres en tunnel under Marselis Boulevard. Denne tunnel var så dyr, at dobbeltbeslutningen i realiteten var en stopklods for by- og havneudviklingen. Omgørelsen af dobbeltbeslutningen handlede derfor om at frigøre havneudviklingen og udviklingen af Aarhus Ø-projektet fra etableringen af Marselistunnelen. Hvis ikke dobbeltbeslutningen var blevet omgjort, ville både havneudviklingen og Aarhus Ø-projektet være blevet udskudt på ubestemt tid. Langsommelighed i beslutningsprocessen var også motivet for de politiske aktørers lancering af deres eget udspil til løsningen af konflikten om grænsen mellem byen og havnen i 2000. Udspillet skulle presse byrådet til at tage stilling (Interview med Hans Halvorsen den 20. juni 2013).

Denne del af beslutningsprocessen tog 10 år (1995-2005). I denne periode vedtog byrådet at realisere Aarhus Ø-projektet, hvilket design og hvilken kvalitetsmæssig standard projektet skulle have, på hvilke betingelser arealet skulle overtages, hvordan den økonomiske model for projektet skulle se ud, og hvilken organisering projektet skulle have. De første 10 år blev således anvendt til at forberede projektet.

Beslutningsprocessens karaktertræk i fase 4 og 5: Parallel beslutningsproces

Fra 2006 ændrede beslutningsprocessen karakter. Det var ikke længere et successivt beslutningsforløb, men et parallelt beslutningsforløb, som havde et fælles fikspunkt. Beslutninger blev fra 2006 truffet på flere planer samtidig, og disse beslutninger havde indflydelse på hinanden. Beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet var en af de beslutningsprocesser, som førtes parallelt med andre processer. De andre beslutningsprocesser var bl.a. beslutningsprocessen om etableringen af letbanen, beslutningsprocessen om Aarhus som Kulturhovedstad 2017 og beslutningsprocessen om den løbende udvidelse af Business Region Aarhus-samarbejdet. Disse beslutningsprocesser fik fra 2008 et fikspunkt, som var den vækststrategi, der blev besluttet af byrådet med planstrategien i 2008. Fra denne dato var

overordnede politiske beslutninger motiveret af kommunens vækstmål. Denne ændring af beslutningsprocessen havde to afgørende konsekvenser. For det første ændredes prioriteringen af Aarhus Ø-projektet. Dels blev det politisk muligt at videreføre projektet under finanskrisen og dels ophørte projektet med at blive betragtet som et enkeltstående projekt uden relation til den overordnede politik i byen. Efter 2008 blev Aarhus Ø-projektet tænkt ind i en række tværgående udviklingsstrategier for kommunen og givet højere politisk prioritet. Aarhus Ø-projektet blev synonymt med kommunens udvikling og ambitionen om udviklingen af en funktionel byregion. Samtidig fik projektets realisering friere økonomiske rammer, som betød, at beslutninger, der tidligere skulle tages med henblik på en lav risiko for kommunen, nu om nødvendigt kunne tages med en høj økonomisk risiko. Projektet blev et af de mest (måske det mest) prioriterede byudviklingsprojekter i Aarhus Kommune, og det blev symbol på en politisk ønsket forandring af byen. Den logiske konsekvens var, at projektet blev opprioriteret økonomisk. Projektet fik mere smidige økonomiske rammer, som bl.a. betød, at kommunen kunne foretage såkaldt strategiske jordkøb. Dvs. køb af arealer, som ikke umiddelbart var til salg, men som kommunen havde en strategisk interesse i at eje fx mhp. etablering af forskellige funktionaliteter i forhold til resten af Aarhus Ø-projektet. Konsekvensen var, at Aarhus Kommune under finanskrisen havde investeret mere end 300 millioner kroner i Aarhus Ø-projektet, som ikke på kort sigt blev tilbageført til kommunekassen gennem grundsalg. Dette skete i den forståelse, at Aarhus Ø-projektet samlet set ville være omkostningsneutralt for kommunen i hele projektets levetid, men betød i en kort årrække et stort kapitaldræn for kommunen. I samme periode blev der også truffet beslutning om at fremrykke offentlige anlægsinvesteringer under finanskrisen med henblik på at hjælpe byen hurtigere igennem finanskrisen. Det skete i en periode, hvor kommunens økonomi bl.a. var belastet af, at kommunen havde overtaget amtslige institutioner med gæld i forbindelse med strukturreformen. Det var således ikke en beslutning uden økonomisk risiko. Byrådet traf dermed i de sidste to faser flere sammenhængende beslutninger med en højere økonomisk risiko, end det tidligere havde været tilfældet. For det andet gav vækststrategien Arealudvikling Aarhus, som varetog udviklingen af projektet, en platform, som denne del af forvaltningen kunne anvende proaktivt til at udvikle projektet og arbejdsformen i tilknytning til projektet. Kommunens forvaltning kunne efter 2008 udvikle en mere eksperimenterende og holistisk arbejdsform, som dels lagde vægt på at udvikle kvalitetsdimensionen af projektet, dels havde fokus på de markedsmæssige vilkår for realiseringen af kommunens planlægning (Aarhus Kommune, 2013b). Vækstmålene satte også den kommunale forvaltning i førersædet for udviklingen af Aarhus Ø-projektet.

I perioden 2006-2014 gav ingen af aktørerne udtryk for den holdning, at beslutningsprocessen foregik langsomt. Tværtimod var der en høj frekvens af politiske møder om udviklingen af projektet under

finanskrisen (2007-2009)[148]. I perioden fra 2008 til 2012 vedtog byrådet otte lokalplaner i området, ligesom byrådet også i perioden fra 2006 til 2014 vedtog andre myndighedsmæssige forudsætninger for gennemførelsen af byggeri i området, herunder en vejplan. Byrådet vedtog i perioden også salg af en række byggegrunde i området. I 2013 valgte byrådet at udfordre den oprindelige helhedsplan for området ved at udbyde planlægningen af et større område i Aarhus Ø i en ny type proces, der kaldtes en udviklingsplan. Gennem hele perioden etablerede og drev kommunen også en omfattende kommunikationsindsats i forhold til borgere, erhvervsliv og civilsamfund om projektet.

6.3.2. Beslutningsprocessens karakteristika i Västra Hamnen-projektet

Beslutningsprocessen i Västra Hamnen-projektet startede som et parallelt beslutningsforløb. I perioden 1995-2001 blev beslutninger truffet hurtigt, med høj økonomisk risiko for kommunen, og beslutningsprocessen om Västra Hamnen-projektet var en integreret del af en større strategisk sammenhæng. I denne del af processen henviste beslutninger til Vision 2015, som var et fikspunkt for alle beslutninger. I løbet af perioden 2002 – 2005 skiftede beslutningsprocessen karakter. Det er svært præcist at stadfæste en dato, men fra 2006 havde beslutningsprocessen karakter af en successiv proces, hvor beslutninger blev taget i et langsommere tempo, uden en høj økonomisk risiko og uden henvisning til et fælles fikspunkt. Processens karakteristika fremgår af tabel 6.4. nedenfor.

Tabel 6.4: Type af beslutningsproces i Västra Hamnen-projektet i relation til byregimer og faser

Fase	Byregime	Type af beslutningsproces
Fase 1-4	”Vidensbyen”, 1995-2001	Parallel beslutningsproces
Fase 5-6	”Vidensbyen”, 2002-2009 ”Den socialt holdbare by”, 2010-2014	Successiv beslutningsproces

Beslutningsprocessens karaktertræk i fase 1-3: Parallel beslutningsproces

Beslutningsprocessens karaktertræk i fase 1 til 3 var et parallelt beslutningsforløb, hvor der samtidig blev truffet beslutninger i sideløbende processer, som påvirkede hinanden. Beslutningerne om etableringen

[148] I denne periode blev der afholdt næsten 30 møder i det politiske udvalg, som var nedsat til at bedømme indkomne projektforslag og købstilbud i området i perioden 2007-2009. Set i lyset af det antal møder, som almindelige stående politiske udvalg i kommuner normalt holder i løbet af et år, må denne mødefrekens siges at være høj.

af citytunnelen, beslutningen om etableringen af et universitet i Malmø, beslutningen om etableringen af bomessen Bo01 og beslutningen om udviklingen af Västra Hamnen var alle separate emner, som blev besluttet i en parallel proces, hvor beslutningerne påvirkede og understøttede hinanden. Alle disse beslutninger refererede til målsætningen om overgangen fra industri- til vidensby, som var etableret i forbindelse med formuleringen af Vision 2015. Beslutningsprocessen fulgte ikke et specifikt design. Den forløb efter de muligheder, som dels viste sig, og som det dels lykkedes borgmesteren at skabe politisk. I modsætning til i Aarhus Kommune udarbejde Malmö stad ikke handlingsplaner, som beskrev det ønskede beslutningsforløb i Västra Hamnen. Der blev heller ikke udviklet en konkretisering af kommunens Vision 2015. Denne arbejdsform var bevidst besluttet af borgmesteren selv med det formål at skabe maksimal frihed til at kunne gennemføre udviklingsprojekter. Den tilgang til beslutningsprocessen, som kommunens forvaltning og borgmesteren havde, kan betegnes som radikal forandring i den forstand, at målsætningen med beslutningsprocessen var at forandre byen – ikke at justere eksisterende politikker. Arbejdsformen var bevidst valgt og står i kontrast til den arbejdsform, som Aarhus Kommune gennemførte i den samme tidsperiode i relation til Aarhus Ø-projektet, hvor Aarhus Kommune nøje planlagde og forsøgte at styre hvert enkelt skridt i beslutningsprocessen om Aarhus Ø-projektet.

Beslutningsprocessen om Västra Hamnen-projektet blev forberedt i planeringsberedningen og primært gennemført i de relevante fagudvalg. I modsætning til i Aarhus blev der ikke løbende udviklet handlingsplaner for udviklingen af hele byudviklingsprojektet, som blev besluttet i byrådet. Der blev i stedet udarbejdet en lokalplan og et budget for første etape af området, Bo01-området. Dernæst blev realiseringen af Bo01 igangsat. I Malmø var det fagudvalgene, som varetog størstedelen af den politiske godkendelse i planprocessen og salg af byggegrunde. Dette står i modsætning til Aarhus, hvor byrådet behandlede langt flere politiske beslutninger. I Malmø blev der heller ikke etableret et samlende sekretariat, som koordinerede både realiseringen af projektet, køb og salg af jord og projektets økonomiske og kvalitetsmæssige side, sådan som det var sket i Aarhus. Västra Hamnen-projektet blev håndteret af medarbejdere i flere fagforvaltninger, som havde forskellig politiske og administrative ledere, og det økonomiske og kvalitetsmæssige ansvar var ikke samlet i én enhed. Koordineringen blev varetaget i planeringsberedningen, hvor borgmesteren sad for bordenden.

Byregimet ”vidensbyen” (1995-2005) tillod, at der kunne træffes meget komplekse, politiske beslutninger med en høj økonomisk risiko for kommunen. Fx erhvervede kommunen flere byggegrunde for flere hundrede mio. SEK i en periode, hvor Malmø var i dyb økonomisk krise, uden at kommunen havde sikkerhed for anvendelsen af disse grunde. Kommunen købte SAAB-grunden i 1997 for 250 mio.

SEK uden at vide, hvad grunden skulle bruges til. Kommunen købte også Universitetsholmen i 1996 med henblik på at etablere et universitet der, før forhandlingen med staten om etableringen af universitetet var tilendebragt. Erhvervelsen af grunden blev anvendt som et argument i den politiske forhandlingsproces med staten. Beslutningen om at lægge Bo01 i Västra Hamnen var også afhængig af, at området kunne oprenses miljømæssigt, før der kunne bygges i området. Denne oprensning var omkostningsfuld, og kommunen havde ingen garantier for, at denne udgift ville blive dækket af andre aktører, da byrådet traf beslutning om at placere Bo01 i området. Staten afsatte senere LIP-midler til formålet, men først efter, at kommunen havde truffet beslutningen om at placere Bo01 i området.

Det gik hurtigt mellem 1995 og 2005. Især gik processen hurtigt frem til 2000, hvor bomessen Bo01 åbnede. Alle aktørerne beskriver, hvordan disse processer forløb hastigt (fx interview med Inger Nilsson den 23. oktober 2013; interview med Börje Klingberg den 2. oktober 2013; interview med Göran Rosberg den 2. september 2013; Persson 2013). Det tog et år at skabe en vision for Malmø, som forandrede analysen af byens økonomiske krise og de politiske redskaber til at løse den. Den blev skabt i 1996. Derefter tog det omkring tre år at træffe de endelige beslutninger om finansiering af citytunnelen, om etableringen af et universitet i Malmø, at ansøge om og omplacere Bo01-bomessen, samt at erhverve landområder til både universitetet og Bo01. Disse beslutninger repræsenterede til sammen kommunale milliardinvesteringer. Kommunen beskriver selv i bogen "Västra Hamnen – lärdomar och erfarenheter" (Persson, 2013) plan og byggeprocessen i Bo01 som en afvigelse fra de normalt langsommelige processer: "Stadsbyggande är långsamma processer som kräver år av förberedelser och arbete från idé til färdig stad. En avvikande proces genomfördes för den första etappen av Västra Hamnen i Malmö när bomessan Bo01 byggdes och efter en förhållandevis kort planerings- och byggtid öppnade i maj 2001. Tots, eller tack vare, den korta genomförandetiden och den store beslutsamhet som fanns bakom genomförandet av Bo01 skapades ett omtalt och välbesökt eksempel på hålbart byggande och hållbat stadsutveckling som rönt stort intresse i Sverige, Europa och världen" (Persson, 2013, side 13). Et konkret eksempel på hastigheden i beslutningsprocessen var, at borgmesteren traf beslutning om at flytte Bo 2000-bomessen fra Øen i Limhamn til Västra Hamnen, før et administrativt plangrundlag var på plads for bolig- og erhvervsbyggeri i området. Dette var en beslutning, som flere ledende embedsmænd frarådede.

Beslutningsprocessens karaktertræk i fase 4-6: Successiv beslutningsproces

I perioden 2002-2005 ændrede beslutningsprocessen karakter. Dette ses af kommunens egen beskrivelse af de politiske situation. Forandringen i beslutningsprocessens karakter omtales i Kommuneplan 2005, hvor den kommunale forvaltning selv konstaterede en forskel i den politiske beslutningskraft: ”Efter ett skede med stor handlingskraft och goda resultat kan emellertid de första åren på det nya århundrat beskrivas som ”grå vardag”: svagere krismedvetande och focus, mindre ekonomiska resurser och nya utmaninger för den grundläggande välfärden” (Malmö stad, 2006, side 8). I perioden 2006-2009 stod den tidligere politiske vision om overgangen fra en industri- til en vidensby så uklar, at beslutningsprocessen ikke længere havde et fikspunkt. Fra 2006 blev der ikke truffet politiske beslutninger om nye projekter med forbindelse til Västra Hamnen i den størrelsesorden, som det var sket fra 1995 til 2001. Västra Hamnen-projektet var ”i drift” i den forstand, at området fortsat blev udbygget, men der blev ikke truffet nye politiske beslutninger, som kædede området sammen med en større strategisk udvikling i byen. Det betød ikke, at kommunen ikke arbejdede med større fysiske projekter. Dels udviklede kommunen det nye byområde Hyllie i forbindelse med den nye togstation i området, dels igangsatte kommunen et større fysisk udviklingsprojekt i boligkomplekset Rosengård. Men Hyllie var et resultat af tidligere beslutninger om etablering af citytunnelen, mens udviklingen af Rosengård var en konsekvens af det øgede fokus på den socialpolitiske problemstilling, som senere blev udviklet til et selvstændigt byregime fra 2010 og frem. Ingen af disse projekter havde en direkte sammenhæng med Västra Hamnen. Fra 2006 var Västra Hamnen - og mere generelt udviklingen af Malmø som en vidensby - ikke længere en politisk prioritet. Og der blev fra 2006 ikke truffet politiske beslutninger med samme økonomiske risikovillighed som før 2006. Fra 2011 ophørte vidensbybegrebet helt med at eksistere og i 2013 overgik borgmesterposten til Katrin Stjernfeld Jammeh. Både den afgående og den nye borgmester pegede på, at overgangen fra den ene til den anden betegnede et skift i politisk fokus fra byudvikling til social- og skoleområdet. Västra Hamnen var ikke længere relevant som et redskab til at nå politiske mål i byen.

Den successive arbejdsform kan bl.a. ses af, at forvaltningen fra 2006 og frem i højere grad end tidligere offentliggjorde strategier, evalueringer og programmer for det fortsatte arbejde med realiseringen af Västra Hamnen (fx Malmö stad, 2007; Malmö stad, 2011b). Forvaltningen udviklede et meget detaljeret sæt målsætninger og strategier for Västra Hamnens videreudvikling, som kunne ligge til grund for konkrete forvaltningsmæssige initiativer. Dette skete på initiativ af forvaltningen selv. Den politiske beslutningsproces, som tidligere var blevet koncentreret i et kort forløb i planlægningen og byggeriet af Bo01, blev nu foldet ud igen administrativt. Der manglede administrative mellemregninger mellem de politiske målsætninger og de konkrete administrative praksisser og der var behov for at forankre

målsætningerne for Västra Hamnen-projektet i flere del af den kommunale forvaltning (Malmö stad, 2011b). Det skete også gennem de såkaldte værdiprogrammer, som blev udarbejdet før nye områder af Västra Hamnen blev igangsat i perioden 2011-2013 (www.malmo.se). I takt med denne udvikling dalede hastigheden i beslutningsprocessen. Ser man på tidsforløbet af etaperne i Västra Hamnen-projektet, så tog det længere tid at gennemføre etaperne efter 2001, hvor bomessen Bo 01 var gennemført. Det tog to til tre år at detailplanlægge og opføre etape 1 (Bo 01), på trods af at dette skulle ske under meget svære vilkår. For det første var ejendomsmarkedet fastfrosset. For det andet var bebyggelsesplanen for kompleks at realisere. For det tredje skulle bygningerne opføres efter uprøvede bæredygtighedsprincipper. I modsætning hertil var de følgende to faser ikke så komplicerede at realisere. Alligevel tog de længere tid. Det tog fire år at detailplanlægge og opføre etape 2 i Västra Hamnen, og det tog seks år at detailplanlægge og opføre etape 3 (Persson, 2013). Det tog således længere og længere tid at gennemføre etaperne, på trods af at etaperne omfattede omtrent samme mængde boliger. En del af forklaringen på det længere forløb af etape 3 er, at Sverige og dermed Malmø blev ramt af finanskrisen i 2008[149], men svensk økonomi restitueredes hurtigt, og byggeaktiviteten i Malmø var højere i 2010, end den havde været før 2008 (Holgersen, 2014a).

6.4. Hvilken styringsevne fik borgmestrene adgang til gennem byregimerne?

Det ovenstående afsnit viser, i hvilke faser der var hhv. en successiv og en parallel beslutningsproces. Beslutningsprocessen forløb parallelt i de faser, hvor borgmesteren ønskede at fremme byudviklingsprojektet og hvor der var et byregime med enighed om den politiske dagsorden. I de perioder, hvor der var byregimer med enighed blandt aktørerne om den fælles politiske dagsorden, havde borgmestrene adgang til ressourcer, som lå uden for deres myndighedsområde. Dermed havde borgmestrene en høj grad af styringsevne. Dette afsnit beskriver borgmestrenes adgang til disse ressourcer.

6.4.1. Borgmestrenes adgang til eksterne ressourcer i byregimerne i Aarhus

Det første byregime i Aarhus, ”beskæftigelsesbyen”, var et netværksorienteret regime, hvor der var enighed om den politiske dagsorden. Enigheden om denne dagsorden blev etableret gennem konstante

[149] Planprocessen for etape 3 var igangsat før krisen, hvor økonomien var i et opsving. Developere og bygherrer havde underskrevet købsaftaler for byggegrundene før krisen, og det lykkedes dem at genforhandle købsprisen med henvisning til krisen (Holgersen, 2014a).

forhandlingsforløb, hvori kerneaktørerne i policy-netværket løbende forhandlede sig frem til løsninger på politiske sager fra sag til sag. Regimet medførte, at borgmestrene i Aarhus kunne skaffe sig adgang til de ressourcer, som policy-netværkets aktører besad, under den forudsætning at borgmestrene kunne blive enige med aktørerne om de konkrete politiske mål. Gennem denne proces kunne borgmesteren løbende trække på to typer af ressourcer fra aktørerne i policy-netværket. Det var for det første *viden* om, hvilke forhold der var afgørende for virksomhedernes vækst. For det andet var det fagforeningernes og arbejdsgivernes accept af forskellige politiske forslag. De to parter var afgørende for at skabe politisk flertal i byrådet. Borgmesteren kunne altså skabe *politisk legitimitet* i forhold til udvikling af politik og i forhold til igangsættelse og prioritering af projekter. Et element i den politiske legitimitet var muligheden for konflikthåndtering med de politiske aktører i byen i regi af erhvervskontaktudvalget, dvs. uden at konflikter skulle nå pressen. Sagen om havneudvidelsen blev derfor som en naturlig ting håndteret gennem erhvervskontaktudvalget, hvor den indgik som et af en række projektforslag.

Begrænsningen i dette byregime var imidlertid, at enigheden mellem de politiske aktører var afhængig af en løbende forhandlingsproces, og at denne forhandlingsproces blev ført i tillid til, at de forskellige politiske aktører opererede inden for samme politiske dagsorden. Da en række af netværkets aktører blev uenige med borgmesteren om håndteringen af havneudvidelsen i perioden 1997-2001, og da de ikke følte, de kunne forhandle i tillid, kunne byregimets modus operandi ikke opretholdes. Dermed kunne borgmesteren ikke opnå adgang til policy-netværkets ressourcer. Regimeparternes normale forhandlingsmekanisme blev derfor sat ud af kraft i sagen om havneudvidelsen, og en række af de politiske aktører i policy-netværket valgte en konfliktstrategi, som bevægede den politiske proces ud af de normale forhandlingsarenaer og ind i en offentlig arena. Borgmesteren var således ikke i denne periode i stand til at trække på de ressourcer, som netværksaktørerne besad. Aktørerne i policy-netværket anvendte i stedet deres ressourcer, i modsætning til borgmesteren med det formål at påvirke den politiske beslutningsproces. I perioden fra 2002 til 2005 var der etableret politisk enighed i sagen om havneudvidelsen, som nu også omfattede sagen om etableringen af Aarhus Ø-projektet. Konfliktpotentialet var taget ud af sagen, men etableringen af Aarhus Ø-projektet var en økonomisk og juridisk særdeles vanskelig sag. Den ressource, som nu var i fokus, var *den finansielle ressource*. Borgmesterens opgave var i denne periode at forberede projektets gennemførelse. Borgmesterens og kommunens relation til havnemyndigheden (som i denne sag også repræsenterede væsentlige virksomhedsinteresser og fagforeningsinteresser) var nu præget af en økonomisk og juridisk partsrelation, hvor de to parter forhandlede som uafhængige og ligeværdige parter. I denne fase kunne parterne derfor ikke udveksle ressourcer uden om den formelle forhandling, men de var enige om projektets politiske legitimitet.

Fra 2006 etablere borgmestrene "den internationale by" som et nyt netværksorienteret byregime. Gennem dette fik borgmestrene igen adgang til ressourcer, der lå uden for deres formelle myndighedsområde. Først og fremmet etablerede borgmestrene *den politiske legitimitet* for deres eget politiske lederskab gennem vækststrategien. Et led i den politiske legitimitet var, at muligheden for konflikthåndtering gennem erhvervskontaktudvalget blev genskabt. Denne politiske legitimitet og enighed kunne anvendes i forbindelse med Aarhus Ø-projektet. Bl.a. fik borgmestrene mulighed for at skabe politisk enighed om, at kommunen skulle satse på Aarhus Ø-projektet under finanskrisen, på trods af at gennemførelsen af projektet på dette tidspunkt var usikkert og medførte en økonomisk risiko for kommunen. Borgmestrene fik også den politiske legitimitet til at modstå det politiske pres fra handelsstandsforeningerne i forbindelse med ændringen i det trafikale mønster i midtbyen som fulgte af etableringen af Aarhus Ø-projektet[150]. Under dette byregime fik borgmestrene endvidere *adgang til viden,* bl.a. bygherrernes og developernes viden om ejendomsmarkedet og byggeri. Dette skete bl.a. gennem det tættere samarbejde med bygherrer og developere, som kommunen påtog sig under finanskrisen. Dette samarbejde forudsatte en bred enighed i byrådet om denne usædvanlige kommunale arbejdsform. Den viden, som kommunen fik gennem dette samarbejde med investorerne, blev senere medvirkende til, at kommunen udviklede en mere helhedsorienteret arbejdsform på byudviklingsområdet. Borgmestrene skaffede endvidere *finansielle ressourcer fra staten* til at gennemføre letbaneprojektet i Aarhus og Kulturhovedstad 2017-projektet. Endeligt var det muligt for borgmestrene at få de almene boligselskaber i Aarhus til at bygge de første byggerier i Aarhus Ø-området, og dette var afgørende for, at projektet kunne fortsætte, da finanskrisen ramte byen. Borgmestrene havde dermed adgang til de almene selskabers *produktionsressourcer*.

Tabel 6.5. viser, at borgmestrene havde adgang til ressourcer, som lå ud over deres eget myndighedsområde, i de perioder, hvor der var et byregime med enighed blandt aktørerne om den fælles politiske dagsorden.

[150] Det var ikke selvklart, at kommunen kunne modstå handelstandsforeningernes ønske om en mere smidig trafikafvikling til midtbyen via Kystvejen. I forbindelse med etableringen af Aarhus Ø-projektet omlagde kommunen Kystvejen, som følger Aarhus Bugt, fra fire til to spor. Denne omlægning medførte, at 10.000 biler om dagen flyttede fra Kystvejen og i stedet valgte en rejserute fra via Ringvejen omkring Aarhus. Håndteringen af denne trafikale problemstilling havde tidligere været et af hoveddiskussionspunkterne i byrådet i forbindelse med udvidelsen af havnen og etableringen af Aarhus Ø-projektet.

Tabel 6.5: Byregimer og adgang til eksterne ressourcer i Aarhus 1995-2014		
	Enighed om fælles politisk dagsorden	Uenighed om fælles politisk dagsorden
Borgmesterorien-teret regime		
Netværksoriente-ret regime	Borgmestrene havde adgang til eksterne ressourcer i sagen om Aarhus Ø-projektet, herunder adgang til politisk legitimitet (inkl. konflikthåndtering), viden samt i nogle tilfælde også finansielle ressourcer og produktionsressourcer.	Borgmestrene havde ikke adgang til eksterne ressourcer i sagen om Aarhus Ø-projektet.

6.4.2. Borgmestrenes adgang til eksterne ressourcer i byregimerne i Malmø

Det første byregime i Malmø, "vidensbyen", var et borgmesterorienteret byregime, hvor der var enighed om den politiske dagsorden. I dette regime havde borgmesteren adgang til ressourcer, som lå uden for borgmesterens myndighedsområde. Borgmesteren etablerede en *politisk legitimitet* som grundlag for sit eget lederskab gennem en vision for byen, som anviste konkrete måder, hvorpå man kunne overvinde Malmøs økonomiske krise. Denne vision strakte sig ud over konkrete tidsperioder og administrative grænser og kunne dermed løbende ligge til grund for en række politiske initiativer. Denne politiske legitimitet gjorde det muligt at skabe politisk enighed i sagen om Västra Hamnen og andre store infrastrukturprojekter med Moderaternas partiformand og dermed at gennemføre en række projekter i hurtigt tempo og med en høj økonomisk risiko. Samtidig etablerede borgmesteren og en kreds af topembedsmænd omkring ham ideen om en udviklingsarbejdsform, hvor byen skulle facilitere, men ikke gennemføre, udviklingsprocesser. Denne forståelse lå bag etableringen af bygherregruppen, som gjorde, at det overhovedet var muligt at overtale developere og bygherrer til at bygge i Bo01-området (og at bygge på nogle meget strikse og komplekse betingelser)[151]. Dette gav bogmesteren adgang til developeres og bygherrers *finansielle ressourcer*[152] og *produktionsressourcer*. Etableringen af bygherregrupperne var en usædvanlig arbejdsform, der blev udviklet i forbindelse med realiseringen af Bo01, og som senere kom til at danne rygraden for kommunens samarbejde med developere og bygherrer i alle etaper af Västra Hamnen-projektet. Denne udviklingsarbejdsform gennem bygherregrupperne gav kommunen og dermed borgmesteren adgang til developeres og bygherres *viden*

[151] Fx var det muligt for borgmesteren at overtale og /eller tvinge kommunens eget boligselskab MKB til at bygge i Västra Hamnen på trods af, at selskabet i første omgang ikke havde ønsket dette, da selskabet vurdere, at det ikke ville være rentabelt. MKB fik et trecifret millionunderskud på deres byggerier i området.
[152] Bl.a. byggede flere bygherrer med tab i Bo01-området.

om ejendomsmarkedet og byggeri. Borgmesteren tiltrak endvidere betydelige *finansielle ressourcer* fra staten og regionen til etableringen af de forskellige infrastruktur- og byudviklingsprojekter. Dette var dels afhængigt af borgmesterens evne til at sætte en politisk dagsorden, dels af hans evne til at skabe enighed blandt aktørerne i byrådet.

Efter 2006 blev de politiske aktører uenige om den fælles politiske dagsorden. Dermed mistede borgmesteren evnen til at trække på den politiske legitimitet som en ressource og på nye statslige og regionale finansielle ressourcer. Det lykkedes dog fortsat at trække på bygherrernes *viden* gennem bygherregrupperne i den videre udbygning af Västra Hamnen. Borgmesteren måtte i disse år lede i samarbejde med to partier, som var kritisk indstillet over for store infrastruktur- og byudviklingsprojekter. Realiseringen af Västra Hamnen-projektet fortsatte, men der var ikke længere politisk legitimitet bag visionen om transformationen af Malmø fra en industri- til en vidensby. Borgmesteren havde derfor i denne periode en lav grad af styringsevne. Fra 2010 var et nyt byregime under opbygning i Malmø. En ny politisk dagsorden om den "socialt holdbare by" blev etableret. I perioden fra 2010 til 2014 gav dette en høj grad af *politisk legitimitet* til den nye borgmester, som stod i spidsen for dette byregime. En række civilsamfundsaktører valgte således at engagere sig i det arbejde, som borgmesteren igangsatte for at sætte den socialt holdbare by på dagsordenen. Den socialpolitiske dagsorden gav endvidere borgmesteren *adgang til viden* bl.a. fra en lang række af aktører i civilsamfundet og forskningsverdenen. Hvorvidt det også lykkede at skaffe adgang til finansielle ressourcer eller at anvende eksisterende finansielle ressourcer anderledes i dette byregime har ikke været muligt at belyse inden for tidsrammen af denne afhandling.

Tabellen viser, at borgmestrene kunne trække på eksterne ressourcer i de perioder, hvor der var et byregime med enighed blandt aktørerne. Tabel 6.6. viser borgmestrenes mulighed for at trække på eksterne ressourcer.

Tabel 6.6: Byregimer og ressourcer i Malmø 1995-2014

	Enighed om fælles politisk dagsorden	Uenighed om fælles politisk dagsorden
Borgmesterorienteret regime	Borgmesteren havde adgang til eksterne ressourcer i sagen om Västra Hamnen, herunder politisk legitimitet og viden. I "vidensbyen" endvidere finansielle ressourcer og produktionsressourcer.	Borgmesteren havde ikke adgang til eksterne ressourcer i sagen om Västra Hamnen-projektet. Dog havde borgmesteren adgang til bygherrernes viden gennem bygherregrupperne.
Netværksorienteret regime		

Kapitel 7: Konklusioner og perspektivering

7.1. Konklusion

Konklusionen besvarer det overordnede forskningsspørgsmål:

> *Hvilken rolle spiller borgmestres politiske lederskab for udviklingen og gennemførelsen af store byudviklingsprojekter?*

Og det mere detaljerede forskningsspørgsmål:

> *Hvordan opbyggede borgmestrene i Aarhus og Malmø en styringsevne, som rakte ud over deres myndighedsområde, og hvilken indflydelse havde det på de konkrete politiske beslutningsprocesser i de to byudviklingsprojekter?*

Gennem de fire delspørgsmål:

> Delspørgsmål 1: Hvad karakteriserede de forskellige byregimer i de to byer, og i hvilken grad var der tale om kontinuitet eller forandring af regimerne over tid?
>
> Delspørgsmål 2: Hvordan blev regimerne dannet og forandret, herunder hvilken rolle spillede forskellige borgmestre som forandringsagenter, og på hvilken kontekstuel baggrund skete dette?
>
> Delspørgsmål 3: Hvilken styringsevne fik borgmestrene adgang til gennem byregimerne?
>
> Delspørgsmål 4. Hvilke rammer lagde forskellige byregimer for beslutningsprocesserne i de to byudviklingsprojekter?

Afsnit 7.1. besvarer det overordnede spørgsmål. De fire delspørgsmål besvares i afsnit 7.2.

7.1.1. Hvilken rolle spiller borgmestres politiske lederskab for udviklingen og gennemførelsen af store byudviklingsprojekter?

Hvem udøvede politisk lederskab med hvem?

Det var borgmestrene, som udøvede politisk lederskab i begge beslutningsprocesser, men det skete ikke på samme måde igennem beslutningsprocesserne. I nogle perioder udøvede borgmestrene politisk lederskab i medspil med andre aktører, mens de i andre perioder udøvede politisk lederskab i modspil med aktører. Den stærkeste individuelle borgmesterrolle blev udøvet i Malmø, hvor det var borgmesteren, som personligt drev byudviklingsprojektet frem i de første faser af projektets tilblivelse, og som etablerede en ny, fælles politiske dagsorden for byen, som placerede borgmesterens politiske dagsorden – og borgmesteren selv – i centrum for en ønsket transition for byen, og som dannede en meningsskabende ramme for de øvrige politiske aktører. Malmøs byregimer var opbygget omkring borgmesteren som person. I Aarhus var byregimerne ikke på samme måde opbygget omkring den enkelte borgmester som person, og byregimerne var ikke i samme grad defineret ved et eksplicit mål om transition fra en type af by til en anden. Alle borgmestre i Aarhus har udøvet politisk lederskab i relation til et policy-netværk, der fandtes gennem hele den undersøgte periode, og som både støttede, men også begrænsede borgmesterens individuelle stil. Forskellen mellem byregimerne i de to byer består bl.a. i, at borgmestrene i Malmø har kunnet gå i konflikt med aktører i byen, når det var nødvendigt for at fremme borgmesterens politiske dagsorden i forhold til udviklingen og gennemførelsen af Västra Hamnen-projektet. Dette er ikke sket under nogen af de fem borgmestre i Aarhus i løbet af den næsten 20-årige beslutningsproces i forbindelse med Aarhus Ø-projektet. I Malmø lykkedes det således at overvælte de økonomiske risici for første etape af Västra Hamnen-projektet (Bo01) på andre aktører end kommunen selv, mens Aarhus Kommune omvendt måtte acceptere at indgå en købsaftale med Aarhus Havn, som placerede den økonomiske risiko hos kommunen selv. Dette resultat er bl.a. et udtryk for forskellen mellem konflikt og konsensus i de to byer, som er en integreret del af de to forskellige byregimer.

I Aarhus Ø-projektet havde en række politiske aktører, som opererede uafhængigt af hinanden, held til at sætte Aarhus Ø-projektet på den politiske dagsorden i perioden fra 1995 til 2001. Dette skete ikke som et led i en bevidst politisk strategi, der var delt mellem disse aktører, men ved, at forskellige aktører enkeltvis lagde pres på borgmestrene i en politisk beslutningsproces, der handlede om udvidelsen af Aarhus Havn. Dette pres førte til en række beslutninger, der lagde grunden til Aarhus Ø-projektet. Borgmestre udøvede i perioden 1995-2001 politisk lederskab ved at skabe de kompromisser, som var nødvendige for at nå deres fælles politiske mål, som var udvidelsen af Aarhus Havn. Aarhus Ø-projektet var således prisen for, at disse to borgmestre kunne gennemføre deres egentlige politiske mål. I disse

faser blev politisk lederskab således udøvet af de to borgmestre i et delvist modspil med en række politiske aktører. Fra 2002 påtog borgmesteren sig selv Aarhus Ø-projektet som et politisk prioriteret projekt. I denne fase handlede den politiske beslutningsproces om at definere kvalitetsstandarter i projektet, mens beslutningerne om projektets økonomiske ramme ikke blev betragtet som politik, men som en administrativ sag. Fasen var generelt karakteriseret ved, at der ikke var enighed mellem aktørerne om den fælles politiske dagsorden; men netop i sagen om Aarhus Ø-projektet var der enighed. I denne fase udøvede borgmesteren politisk lederskab uden noget hverken stærkt med- eller modspil fra andre aktører i sagen om Aarhus Ø-projektet. Fra 2006 og frem til 2014 opbyggede borgmestrene en ny fælles politisk dagsorden og relationer til de politiske aktører. I denne periode udøvede borgmestrene politisk lederskab i medspil med andre aktører. Borgmestrene opprioriterede Aarhus Ø-projektet politisk og gjorde det til et symbolsk projekt for udviklingen af Aarhus. I denne periode blev der truffet en række politiske beslutninger, som satte Aarhus Ø-projektet i sammenhæng med andre udviklingsprojekter i byen. På intet tidspunkt i perioden fra 1995 til 2014 var der en alvorlig økonomisk krise i Aarhus. Til gengæld var der en brancheglidning i perioden fra 1995 til 2005 fra industrivirksomhederne og til de vidensintensive erhverv. De borgmestre, der ikke så dette skift og/eller ikke formåede at omsætte det til en fælles politisk dagsorden, arbejdede i modfase til aktører i byen.

I modsætning til i Aarhus var der i Malmø en økonomisk krise, som kulminerede i 1995. Borgmesteren tiltrådte posten samme år. Denne krise dannede baggrund for borgmesterens udøvelse af politisk lederskab. Borgmesteren udøvede politisk lederskab i medspil med andre politiske aktører fra 1995 og frem til 2005. Dette skete bl.a. i relation til det policy-netværk, som han selv udviklede, og som blev kaldt planeringsberedningen. Det var et internt policy-netværk bestående af politikere og topembedsmænd på tværs af kommunens fagforvaltninger. I denne periode blev der truffet en række beslutninger, som alle udviklede byen, og som hang sammen, som om de repræsenterede én samlet strategi. Fra 2001 begyndte den enighed, der var skabt om byens politiske dagsorden, imidlertid at opløses, og i 2006 blev den helt brudt. I perioden fra 2006 til 2009 opstod der uenighed om den fælles politiske dagsorden, og der blev ikke truffet nye, væsentlige beslutninger, som havde at gøre med Västra Hamnen eller med den overgang fra industri- til vidensby, som havde været visionen bag udbygningen af Västra Hamnen. I denne periode udøvede borgmesteren politisk lederskab i modspil til andre aktører. Det tidligere stærke samarbejde med oppositionens leder var opløst. Det samme var samarbejdet med Socialdemokraternas støtteparti. Endelig var det interne policy-netværk, planeringsberedningen, nedlagt. Fra 2010 satte en ny politiker en ny politisk dagsorden. Denne dagsorden prioriterede ikke byudvikling og dermed heller ikke Västra Hamnen. Denne politiker blev borgmester i 2013. Västra Hamnen-projektet var stadig et

væsentligt udbygningsområde i byen, men den politiske interesse samlede sig om andre emner, og borgmesteren udøvede sit politiske lederskab med andre mål for øje.

Udøvelsen af lokalt politisk lederskab var ikke alene baseret på borgmestres formelle position

Afhandlingen viser således, at borgmestrenes politiske lederskab spillede en rolle i de politiske beslutningsprocesser, men at borgmestrene ikke var de eneste aktører, der udøvede politisk lederskab. I begge byer udøvede borgmestrene politisk lederskab sammen med policy-netværk. I Aarhus var der tillige en række partipolitiske og andre politiske aktører, som udfordrede borgmestrenes politiske lederskab. I Malmø blev denne rolle alene spillet af politiske partier. I begge byer anvendte borgmestre også deres regionale og nationale kontakter til at tiltrække ressourcer og at fremme politiske resultater i byerne selv. Nyere europæiske litteratur om lokalt politisk lederskab understreger, at lederskab udøves i en governance-situation, som er karakteriseret som: "… a more or less *polycentric* system in which a *variety* of actors are engaged in local *public decision making processes"* (Denters i Bevir, 2011, side 313). Antagelsen er, at der indgår en række forskellige aktører fra forskellige samfundssektorer i disse processer, og at processerne ikke alene følger traditionelle bureaukratiske og politiske mekanismer som hierarki og afstemning i byrådet, men kan også baseres på netværk eller markedsmekanismer (Denters i Bevir, 2011, side 314). Afhandlingens resultater understøtter disse iagttagelser om naturen af den politiske beslutningsproces. Afhandlingen viser, at de politiske processer forløb via forskellige arenaer (hvoraf nogle var formelle, politiske arenaer, mens andre ikke var det), at en række forskelige aktører var involveret i beslutningsprocessen, og at processen forløb gennem forskellige typer af mekanismer. Særligt i de første faser af beslutningsprocessen i Aarhus gennemløb processen en række forskellige arenaer og aktører, hvilket kan sammenlignes med et polycentrisk system.

Afhandlingen viser imidlertid også, at skønt de to beslutningsprocesser var komplekse, så forløb de politiske beslutningsprocesser ikke på en tilfældig måde. Tværtimod var der etableret byregimer i de to byer, som udgjorde institutionelle arrangementer i hver by. Disse regimer lagde rammer om de politiske beslutningsprocesser. Det ser også ud til, at borgmestrene i de to byer tilpassede deres politiske lederskab til disse regimer. Dermed nuancerer afhandlingens resultater dels urban governance-litteraturens forståelse af, hvordan politiske processer forløber mellem hierarki, marked og netværk, dels litteraturen om lokalt politisk lederskabs forventning om, at borgmestre har tilpasset deres politiske lederskab til governance-situationen. Afhandlingen argumenterer, at denne tilpasning sker i relation til et byregime. Den måske vigtigste rolle, som borgmestrene spillede i forhold til beslutningsprocesserne om

de to byudviklingsprojekter, var dermed at skabe fundamentet for deres eget politiske lederskab ved at etablere eller vedligeholde byregimer, som understøttede deres egen politiske dagsorden.

Borgmestres styringsevne afhang af et tilknyttet byregime

Afhandlingen viser, at de forskellige byregimer gav forskellige forudsætninger for udøvelsen af politisk lederskab i de to byer, og at dette var en medvirkende årsag til forskellen i de politiske beslutningsprocesser, som de to byudviklingsprojekter gennemløb. Når borgmestrene kunne støtte deres udøvelse af politisk lederskab på et byregime, hvor der var enighed blandt aktørerne, så havde de en høj grad af styringsevne. I disse tilfælde kunne de trække på eksterne ressourcer og dermed udstrække deres ledelsesrum ud over deres myndighedsområde. I disse tilfælde forløb beslutningsprocesserne i en høj hastighed, det var muligt for byrådet at træffe beslutninger med en potentiel høj økonomisk risiko for kommunen, og beslutningsprocessen i byudviklingsprojektet blev tænkt sammen med andre sideløbende politiske beslutningsprocesser i byen. Disse situationer opstod, når der var etableret et fikspunkt for beslutningsprocessen i byudviklingsprojektet, som placerede projektet i en større strategisk ramme for hele byens udvikling, og som beslutningsprocessen i byudviklingsprojektet kunne referere til. Når borgmestrene ikke kunne støtte deres udøvelse af politisk lederskab på et byregime, hvor der var enighed blandt aktørerne, så forløb beslutningsprocessen omvendt. Borgmestrenes udøvelse af politisk lederskab gjorde dermed især en forskel for gennemførelsen af de politiske beslutningsprocesser, når lederskabet kunne støttes på et byregime, hvor der var enighed blandt aktørerne.

Flere borgmestre byggede byregimer

Afhandlingen viser også, at disse byregimer ikke eksisterede af sig selv. De blev dannet og ændret af de politiske aktører, og det var borgmestrene, der spillede nøglerollen i disse forandringsprocesser. Borgmestrenes styringsevne var således betinget af, at de formåede at etablere et byregime, som understøttede deres politiske dagsorden. De borgmestre, der lykkedes med dette, var selv med til at skabe en effektiv platform for udøvelsen af deres eget politiske lederskab. Afhandlingen viser, at flere borgmestre aktivt forsøgte at etablere byregimer. En del af borgmestrene har altså ikke blot været gode administratorer af velfærdsstatslige ydelser og politiske beslutningsprocesser omkring tilvejebringelsen af dem, sådan som nordisk lokalpolitik ofte portrætteres (Goldsmith & Larsen, 2004). De borgmestre,

som lykkedes med at etablere byregimer, gjorde det som Copus og Leach kalder, at: "… rise above system and structural constraints… to extend their power and influence beyond formally recognized limits" (Copus & Leach i Rhodes & ´t Hart, 2013, side 3). Denne observation perspektiverer den nylige europæiske debat om en mulig transformation af lokalt politisk lederskab. I denne debat konkluderer Goldsmith og Larsen (2004), at den europæiske litteratur om lokalt politisk lederskab har forventet, at lederskabet ville tilpasse sig til globaliseringen gennem en stærkere, mere visionær og mere entreprenørorienteret stil, men at presset på de nordiske landes lokale politiske lederskab endnu ikke har været stort nok til at medføre denne forandring i lederskabsstilen. Goldsmith og Larsen fremhæver, at den nordiske politiske kultur er baseret på stærk korporatistisk konsensus kombineret med et socialdemokratisk værdisæt (Goldsmith & Larsen, 2004). Goldsmith og Larsen (2004) konkluderer: "… life for local political leaders in the Nordic countries continues much as it has before. They operate in a strong partisan environment, conditioned by years of working in a spirit of cooperation and consensus, working closely with their professional officers to continue to develop and deliver the broad range of services their citizens expect. Whether further changes will follow as the European Union expands and globalization continues, with both offering new opportunities and challenges to local political leaders, remains to be seen" (Goldsmith & Larsen, 2004, side 131).

Denne afhandlings resultater peger på, at borgmestre i alt fald i nogle nordiske byer har tilpasset udøvelsen af deres politiske lederskab til en ny og mere kompleks styringssituation, som ligger i governance-situationen. Malmø kan, i relation til Goldsmith og Larsens beskrivelse, ses som en afvigende (deviant) case på udøvelsen af politisk lederskab i svenske kommuner, hvor politisk lederskab netop blev udøvet i en visionær og entrepreneurorienteret stil. Aarhus kan derimod ses som en typisk case på udøvelsen af politisk lederskab i danske kommuner. Den tilpasning, som er foregået af politisk lederskab i Aarhus, er dermed måske også et typisk eksempel på den måde, hvorpå danske borgmestre har tilpasset udøvelsen af deres politiske lederskab til den nye governance-situation. En tilpasning, der er foregået trinvis ved at tilføje et nyt lag aktører og nye politiske mål til de eksisterende, snarere end at skifte gamle ud med nye (som det skete i Malmø). Aarhusborgmestrenes politiske lederskab er netop relateret til et "strong partisan environment, conditioned by years of working in a spirit of cooperation and consensus" (Goldsmith & Larsen, 2004, side 131), og de opbygger deres politiske lederskabs styrke gennem netværk. Pointen er, at borgmestrene opbyggede forskellige typer af byregimer, og at dette gav dem forskellige udgangspunkter for at udøve politisk lederskab i de to beslutningsprocesser.

Byregimer, konflikt og konsensus

En af de meget konkrete måder, hvorpå de to typer af byregimer i Aarhus og Malmø adskilte sig fra hinanden, var, at der var en konsensuskultur i byregimerne i Aarhus, som ikke fandtes i byregimerne i Malmø. Denne konsensuskultur var blevet udviklet[153] i det aktørdominerede byregime "beskæftigelsesbyen" og blev overført til det efterfølgende borgmesterdominerede byregime "den internationale by". Denne konsensuskultur eksisterede ikke i Malmø. Til gengæld gav byregimet "vidensbyen" i Malmø mulighed for, at kommunen kunne gå i konflikt med eksterne aktører. Denne mulighed lå ikke i nogen af byregimerne i Aarhus. Konsensuskulturen i Aarhus kan have at gøre med, at det policy-netværk, som var organiseret i erhvervskontaktudvalget, har været en fast bestanddel i aarhusiansk politik i hele perioden. Dette policy-netværk gav borgmesteren politisk opbakning. Men opbakningen var afhængig af, at de politiske aktører accepterede borgmesterens politiske lederskab. I de perioder, hvor aktørerne ikke accepterede borgmesterens politiske lederskab, førte dette til konflikt, og borgmesteren havde svært ved at lede. Borgmestre i Aarhus forventes at lede gennem konsensus. Fordelen ved konsensuskulturen i Aarhus er, at der kan etableres en fast politisk kurs, som der ikke stilles spørgsmålstegn ved, når den først er etableret. På grund af denne konsensuskultur skal borgmestrene i Aarhus balancere deres lederstil mellem på den ene side en faciliterende rolle, hvor borgmesteren skaber enighed blandt mange forskellige politiske aktører, og på den anden siden en dagsordenssættende rolle, hvor borgmesteren skaber en politisk vision, som kan fungere som en platform for borgmesterens udøvelse af politisk lederskab. I den faciliterende rolle skal bormesteren sikre enighed. I den dagsordenssættende rolle skal borgmesteren vise resultater i forhold til opnåelsen af visionen. Borgmestrene i Aarhus har ikke alene været begrænset af erhvervskontaktudvalget; flere af dem har også aktivt forsøgt at understøtte netværket med henblik på at kunne anvende de ressourcer, som dette policy-netværk indebærer.

I modsætning til dette var der ikke en konsensuskultur i Malmø. Bygregimerne i Malmø var heller ikke baseret på ét policy-netværk, men på flere netværk, som blev opbygget bevidst af borgmestrene. Planeringsberedningen fungerede som et policy-netværk i Malmø frem til 2006, men det fungerede på borgmesterens præmisser. Det havde ikke den samme varige karakter som erhvervskontaktudvalget i Aarhus. Borgmestrene i Malmø var derfor i højere grad afhængige af deres evne til at opstille en politisk dagsorden, som de kunne mobilisere aktører omkring gennemførelsen af. Det betyder også, at den

[153] Det kan ikke dokumenteres på baggrund af denne PhD-afhandling, om konsensuskulturen allerede eksisterede, før Thorkild Simonsen tiltrådte som borgmester i 1982 og etablerede byregimet "beskæftigelsesbyen", men det kan observeres, at Thorkild Simonsen lagde afgørende vægt på enighed i sin borgmesterperiode, og at de fleste af de efterfølgende borgmestre gjorde det samme.

politiske meningsdannelse i højere grad fandt sted i byrådet, da der ikke fandtes et eksternt policy-netværk, som formulerede politik. Til gengæld stod borgmesteren også mere frit i sin lederstil. Borgmestrene i Malmø var i højere grad end borgmestrene i Aarhus afhængige af at kunne opstille en politisk vision og mobilisere aktører omkring den. Borgmestrene måtte i højere grad selv forme netværk omkring udviklingen og gennemførelsen af politik. Borgmestrene kan opnå adgang til andre aktørers ressourcer, hvis de kan mobilisere aktørerne omkring en politisk vision. Dermed var borgmesterens succeskriterium også i højere grad at skabe resultater, end det var tilfældet i Aarhus, hvor borgmesteren også spillede en faciliterende rolle med det formål at skabe enighed. Ledelsesfordelen i Malmø var muligheden for at skabe radikale forandringer og at gå i konflikt for at gennemføre dem. Malmøs borgmestre kunne gå længere end borgmestrene i Aarhus, når det gjaldt anvendelsen af kommunale magtmidler over for eksterne aktører med det formål at opnå politiske mål, fx trusler om ekspropriation. Til gengæld gav byregimerne i Malmø ikke opbakning til borgmestrene i krisetider. Borgmestrene måtte i højere grad forlade sig på deres egne personlige kompetencer og den styrke, der kunne hentes i samspillet med kommunens forvaltning. Denne forskel spillede en afgørende rolle i begge beslutningsprocesser. I Malmø lykkedes det for borgmesteren at overvælte de finansielle omkostninger og risici til andre aktører end kommunen i præstigeprojektet Bo01. Dette forudsatte i visse tilfælde anvendelsen af en konfrontatorisk ledelsesstil. I Aarhus var det omvendte tilfældet. Kommunen måtte acceptere de økonomiske risici ved Aarhus Ø-projektet gennem købsaftalen, som blev indgået i 2005. Borgmestrene udøvede ikke på noget tidspunkt en konfrontatorisk ledelsesstil over for erhvervslivet i Aarhus i forbindelse med Aarhus Ø-projektet. Til gengæld kunne fokus på projektet bevares under finanskrisen. Politikerne holdt fast ved det etablerede spor.

7.1.2. Hvordan opbyggede borgmestrene i Aarhus og Malmø en styringsevne, som rakte ud over deres myndighedsområde, og hvilken indflydelse havde det på de konkrete politiske beslutningsprocesser i de to byudviklingsprojekter?

I dette afsnit besvares de fire delspørgsmål.

Delspørgsmål 1: Hvad karakteriserede de forskellige byregimer i de to byer, og i hvilken grad var der tale om kontinuitet eller forandring af regimerne over tid?

Afhandlingen viser dels, at der fandtes to forskellige typer af byregimer i de to byer i perioden fra 1995 til 2014, dels at tilstande af byregimerne forandredes med tiden. De forskellige typer og tilstande af byregimer er beskrevet i tabel 7.1. nedenfor.

Tabel 7.1: Byregimer i Aarhus og Malmø, 1995-2014

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

Aarhus havde to byregimer i perioden. Begge regimer var netværksorienterede og begge havde økonomisk vækst som målsætning. Forskellen mellem de to regimer bestod dels i, hvilke netværk der var involveret, dels i, hvilken fælles politisk dagsorden de havde. Det første byregime fandtes i perioden fra 1995 til 2001. Det andet fandtes i perioden fra 2006 til 2014. Det første byregime kaldtes "beskæftigelsesbyen". Det var et netværksorienteret byregime, hvor der fra 1995 til 1997 var enighed om en fælles politisk dagsorden – og fra 1998 uenighed om fortolkningen af den samme dagsorden. Den fælles politiske dagsorden for deltagerne i dette byregime var at skabe økonomisk vækst gennem beskæftigelse i handels- og industrivirksomheder. De politiske aktører udgjorde et policy-netværk, som var organiseret af kommunen i det, der hed erhvervskontaktudvalget. Aktørerne i netværket var ligestillede. Fra 2006 blev der dannet et nyt byregime, som kaldtes "den internationale by". Den fælles politiske dagsorden i dette byregime var også økonomisk vækst, men gennem internationalisering og ikke gennem jobskabelse i industri- og handelsbranchen. I dette byregime indgik de samme deltagere,

som indgik i det tidligere byregime, og som fortsat var 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. Der blev også skabt et nyt policy-netværk omkring Business Region Aarhus, og forvaltningen selv kom selv til at spille en større rolle i politikudviklingen. Men politik i Aarhus fortsatte med at være baseret på konsensus mellem de politiske aktører, og alle borgmestre (undtagen en) i perioden lagde vægt på dette. Det nye byregime "den internationale by" kan ses som en modernisering af det tidligere byregime "beskæftigelsesbyen". Det er kendetegnende for begge byregimer, at de dannede ramme om den samme adfærd mellem de politiske aktører, herunder borgmesteren. Denne adfærd var baseret på konsensus (i byrådet og med byens aktører) og løbende forhandling. Med undtagelse af et enkelt tilfælde blev erhvervshandlingsplanerne også anvendt som en beslutningsmekanisme til at sætte den politiske dagsorden og til at forhandle i hele perioden.

Malmø havde også to byregimer i perioden fra 1995 til 2014. Begge regimer var borgmesterorienterede. De to regimer havde to forskellige politiske dagsordener. Det første byregime blev udviklet af borgmesteren i perioden fra 1995 til 1998. Dette byregime kaldtes for "vidensbyen". Dette byregime havde økonomisk vækst som sin målsætning. Den fælles politiske dagsorden var at skabe vækst gennem overgangen fra industri- til vidensby. Byregimet indeholdt flere aktørkonstellationer, som havde det til fælles, at de var organiseret af borgmesteren (eller af borgmesteren gennem forvaltningen). Det var dels borgmesterens eget personlige politiske netværk på nationalt og regionalt niveau. Dels planeringsberedningen, som var et policy-netværk, der bestod af politikere og topembedsmænd i kommunen med relevans for byudvikling og infrastruktur. Og endelig bygherregrupperne, som var et implementeringsnetværk i relation til Västra Hamnen-projektet. Fra 2010 blev et nyt politisk lederskab gradvist opbygget i byen. I 2013 overlod borgmesteren posten til sin efterfølger. Den nye borgmester forsøgte at danne et nyt byregime. Dette indebar et skift fra den politiske dagsorden om økonomisk vækst til en dagsorden om at skabe en by uden sociale kløfter. Det nye byregime kaldtes for "den socialt holdbare by". I 2014 var dette byregime endnu under dannelse. Det er endnu for tidligt at karakterisere dette (mulige) byregime, men den proces, som borgmesteren anvender til at danne regimet og borgmesterens egen rolle, har mange lighedstræk med det tidligere byregime. Byregimerne i Malmø var borgmesterorienterede. Det er kendetegnende for byregimerne i Malmø, at de førte til en anden type adfærd end byregimerne i Aarhus. I Malmø var adfærden hos repræsentanterne for byregimet visionspræget. Formålet var at skabe radikale forandringer i byen, borgmesteren var frontfiguren, som selv legemliggjorde den politiske dagsorden, og borgmestre og den kommunale forvaltningstopchefer

havde muligheden for at gå i konflikt med væsentlige politiske interessenter, hvis det var nødvendigt for at gennemføre den politiske dagsorden.

Delspørgsmål 2: Hvordan blev regimerne dannet og forandret?

Analysen viser, at alle byregimer blev dannet af borgmestrene, mens regimernes tilstand blev forandret (fra enighed til uenighed) af aktørgrupper. De to forskellige typer byregimer (borgmesterorienteret og netværksorienteret) blev dannet på forskellige måder. De borgmesterorienterede byregimer blev dannet gennem formaliserede strategiprocesser med borgmesteren i hovedrollen som den dagsordenssættende aktør, mens de netværksorienterede byregimer blev dannet gennem en mindre formaliseret strategidannelsesproces, hvor borgmesteren var en vigtig politisk spiller, men ikke i samme grad spillede hovedrollen som den dagsordenssættende aktør. Disse forskelle optrådte, til trods for at dannelsen af byregimerne foregik på forskellige tidspunkter og var drevet af forskellige borgmestre. Ved begyndelsen af den undersøgte periode (1995) havde Aarhus et byregime, som var blevet grundlagt af Thorkild Simonsen i 1980'erne[154]. I Malmø var der ikke et regime. Det blev etableret af borgmester Ilmar Reepalu fra 1995 og frem. Senere dannede Nicolai Wammen et nyt byregime i Aarhus fra 2006 og frem, og Katrin Stjernfeld Jammeh gjorde det samme i Malmø fra 2010 og frem. De nye regimer i både Aarhus og Malmø er vidt omfang skabt i samme billede som de tidligere regimer i begge byer. Regimetyperne er således de samme, men aktørgrupperne og den fælles politiske dagsorden forandrede sig.

I Malmø blev begge byregimer dannet gennem store strategiudviklingsprocesser, som omfattede deltagelse af repræsentanter for en række samfundssektorer, herunder videnskabssektoren. Begge byregimer var koblet direkte til borgmesteren som person. Byregimerne repræsenterede borgmesterens egen politiske dagsorden. I Aarhus blev byregimerne dannet gennem forhandling i en mindre kreds af personer, som i begge tilfælde var organiseret i den samme politiske arena, kaldet erhvervskontaktudvalget. Der var ikke knyttet større strategiudviklingsprocesser til dannelsen af den politiske dagsorden for et byregime i Aarhus og der blev ikke trukket input fra videnskaben. I stedet blev den politiske dagsorden udviklet hen ad vejen. Det skete i byregimet "beskæftigelsesbyen", hvor den politiske dagsorden løbende blev udviklet gennem erhvervshandlingsplanerne, og det skete i byregimet "den internationale by", hvor kimen til den politiske dagsorden blev etableret med fire vækstmål, der blev beskrevet, men ikke udfoldet, i planstrategien 2008 og som senere blev videreudviklet i erhvervshandlingsplanen fra 2010 og gennem flere følgende projekter, herunder Kulturhovedstad 2017. I

[154] Det kan ikke på baggrund af det tilgængelige kildemateriale fastslås præcist, hvornår i 1980'erne dette skete.

Aarhus var byregimer ikke koblet direkte til den enkelte borgmester. Det var således muligt for en borgmester at overtage og eventuelt videreudvikle et eksisterende byregime. Dette skete i to tilfælde i perioden 1995-2014. Det skete ikke i Malmø, hvor der var et klart skel mellem de to regimer og de to borgmestres person. Der er dog også lighedstræk i den måde, hvorpå borgmestrene etablerede byregimer[155]. I begge byer samlede borgmestrene forvaltningen og/eller styrkede dens kapacitet til politikudvikling. I begge byer tiltrak borgmestrene ressourcer fra bl.a. staten til at gennemføre deres politik. Endelig anvendte borgmestrene i begge byer netværk til at understøtte deres udøvelse af politisk lederskab, men de gjorde det på to forskellige måder. I Aarhus måtte alle borgmestre forholde sig til et eksisterende policy-netværk i byen, som var organiseret i erhvervskontaktudvalget. I Malmø kunne borgmestrene frit udvikle deres egne policy-netværk og implementeringsnetværk.

I begge byer blev regimernes tilstand ændret fra enighed til uenighed. Dette skete i begge byer, som følge af at de politiske aktører ændrede deres interesser og/eller position i forhold til borgmesteren. I Aarhus opstod der uenighed om den politiske dagsorden i perioden fra 1998 til 2001 som følge af uenigheden om grænsedragningen mellem byen og havnen i forbindelse med den politiske sag om udvidelsen af Aarhus Havn og den tilknyttede sag om etableringen af Aarhus Ø-projektet. Det konkrete udtryk for denne uenighed var forhandlingsprocessen om Aarhus Ø-projektet i forbindelse med Kommuneplan 2001. Den kontekstuelle baggrund for dette skift i aktørernes interesser var, at virksomhederne på havnen i en tid, hvor industrivirksomhederne mistede arbejdspladser, følte sig politisk presset af en borgergruppe i Aarhus. I Malmø opstod der uenighed om den politiske dagsorden, som fik et klart organisatorisk udtryk fra 2006 ved konstitueringen efter kommunalvalget, hvor Socialdemokraterna mistede den dominerede rolle i byrådet. Det skete som en følge af de politiske partiers reaktion på to tidligere politiske sager: Dels sagen om messeorganisationen Bo01 AB's konkurs i 2001, dels sagen om vedtagelsen af den socialpolitiske handlingsplan Välfärd för alla i 2004. Begge sager fik borgmesterens støttepartier til at afbryde det tidligere samarbejde. Den kontekstuelle baggrund for dette skift var, at arbejdsløsheden faldt markant fra 1995 til 2001. I 2005 havde aktørerne den opfattelse, at krisen var overstået. Herefter var der i begge byer en periode, hvor den politiske dagsorden var uafklaret, hvorefter en ny borgmester forsøgte at etablere et nyt byregime.

[155] Der er to undtagelser fra denne kombination af redskaber. Den ene er det første byregime i Aarhus, "beskæftigelsesbyen", hvor borgmesteren ikke etablerede en formel vision eller strategi for byen. Den anden er det seneste byregime i Malmø, "den socialt holdbare by", som endnu ikke er fuldt udviklet og derfor ikke fuldt beskrevet i denne afhandling.

Delspørgsmål 3: Hvilken styringsevne gav byregimerne adgang til?

Afhandlingen viser, at borgmestrene kunne skaffe sig adgang til andre aktørers ressourcer, når der var et byregime, hvor aktørerne var enige om den politiske dagsorden. Dermed kunne borgmestrene skabe en styringsevne, som lå ud over deres eget myndighedsområde. Denne adgang var forbeholdt de situationer, hvor der var enighed blandt aktørerne om den politiske dagsorden. I begge typer af byregimer kunne borgmestrene skaffe sig adgang til samme typer af eksterne ressourcer: Politisk legitimitet, viden, eksterne finansielle ressourcer og produktionsressourcer[156]

Den politiske legitimitet var både knyttet til legitimitet i befolkningens øjne og i de politiske aktørers øjne. Dette var bl.a. nødvendigt for at skabe sammenhæng internt i de komplekse politiske og administrative strukturer, som i begge kommuner placerede det politiske og administrative ansvar på flere politikere og embedsmænd i stedet for at samle dem i regi af borgmesteren og stadsdirektøren. Viden handlede om andre aktørers interesser og forhold, herunder erhvervslivet og byggeriet. Viden om erhvervslivets forhold blev anvendt som baggrund for at udvikle politik, mens viden om byggeriet blev anvendt i implementeringen af de to byudviklingsprojekter. Endvidere kunne borgmestrene skaffe sig adgang til eksterne finansielle ressourcer (fra staten og regionen). Dette forudsatte enighed blandt byens politiske aktører og enighed med aktører uden for byen, herunder på regionalt plan. Endelig kunne borgmestrene trække på den almene boligsektors produktionsressourcer, dvs. boligselskabernes mulighed for at bygge i projektområderne. I begge projekter var de almene boligselskabers byggerier afgørende for at få påbegyndt byggeprocessen og dermed få skabt en tro blandt investorerne på realiserbarheden af byudviklingsprojektet. Disse typer eksterne ressourcer var fælles for de to typer byregimer. Hertil indebar de netværksorienterede byregimer i Aarhus en sidste væsentlig ressource, som ikke eksisterede i de borgmesterorienterede byregimer i Malmø, nemlig aktørernes opbakning i krisesituationer og evnen til at undgå konflikter i pressen. Denne ressource eksisterede, fordi byregimet var baseret på, at aktørerne blev enige om det politiske mål fra sag til sag.

Tabel 7.2 viser, hvilke typer af eksterne ressourcer som borgmestre havde adgang til under hvilke typer og tilstande af byregimer.

[156] Den sidste type af ressource, som beskrives i kapitel 2 (beslutningskompetence) kunne ikke påvises.

Tabel 7.2: Byregimer og ressourcer i Aarhus og Malmø		
	Enighed om fælles politisk dagsorden	Uenighed om fælles politisk dagsorden
Borgmesterorien-teret regime	Borgmesteren havde direkte adgang til andre aktørers ressourcer, herunder politisk legitimitet, viden, finansielle ressourcer og produktionsressourcer.	Borgmesteren havde ikke adgang til ressourcer ud over dem, der er givet af borgmesterens hierarkiske placering.
Netværksoriente-ret regime	Borgmesteren havde adgang til andre aktørers ressourcer under den forudsætning, at der kan dannes enighed fra sag til sag. Ressourcerne omfattede politisk legitimitet, viden, finansielle ressourcer og produktionsressourcer. Derudover også opbakning i krisesituationer og evnen til at undgå konfliktsager i pressen.	Borgmesteren havde ikke adgang til ressourcer ud over dem, der er givet af borgmesterens hierarkiske placering.

Forskellen mellem typerne af byregimer lå i, hvordan borgmestrene opnåede adgang til disse ressourcer. I de netværksorienterede byregimer i Aarhus indgik borgmestrene i en løbende forhandling med en række politiske aktører, som indgik i regimet. Borgmestrene kunne trække på deres ressourcer, når der var enighed om de politiske mål. I de borgmesterorienterede byregimer i Malmø kunne borgmestrene trække mere frit på andre aktørers ressourcer uden først at skulle igennem en forhandlingsproces fra sag til sag.

Delspørgsmål 4: Hvilke rammer lagde forskellige byregimer for beslutningsprocesserne i de to byudviklingsprojekter?

Byregimerne lagde rammer om beslutningsprocessernes forløb. I begge cases skiftede beslutningsprocessen karakter, afhængigt af tilstanden af byregimet (om der var enighed eller uenighed om den politiske dagsorden), og afhængigt af om byudviklingsprojektet var prioriteret i det pågældende byregime. Afhandlingen opsummerer beslutningsprocessernes karakteristika i to typer beslutningsprocesser: Den successive beslutningsproces og den parallelle beslutningsproces. I den parallelle beslutningsproces er der etableret et fælles fikspunkt for de parallelle beslutningsprocesser, som gør det muligt at træffe hurtige beslutninger, at påtage sig økonomiske risici og at træffe beslutninger, hvor projektet tænkes sammen med andre udviklingsprojekter i byen. I den successive beslutningsproces er der ikke etableret et fikspunkt for beslutningsprocessen, og beslutningsprocessen forløber langsommere, med lavere økonomiske risici og adskilt fra andre beslutningsprocesser i byen. Tabel 7.3. viser, i hvilke perioder og under hvilke byregimer de forskellige typer beslutningsprocesser fandt sted.

Tabel 7.3: Beslutningsprocessernes karakteristika i de to byudviklingsprojekter set i forhold til byregimer		
	Successiv beslutningsproces	Parallel beslutningsproces
Aarhus Ø-projektet	1995-2001: Beskæftigelsesbyen 2002-2005: Forsøg på dannelse af nye politiske målsætninger	2006-2014: Den internationale by
Västra Hamnen-projektet	2002-2009: Vidensbyen 2010-2014: Den socialt holdbare by	1995-2001: Vidensbyen

De parallelle beslutningsprocesser forløb i de perioder, hvor der var enighed blandt aktørerne om den politiske dagsorden i det pågældende byregimer, og hvor byudviklingsprojektet var en politisk prioriteret sag i det pågældende regime. I begge byer var der perioder, hvor der var uenighed om den politiske dagsorden, og hvor beslutningsprocessen forløb successivt. I begge byer var der også perioder, hvor der var enighed om den politiske dagsoden, men hvor byudviklingsprojektet ikke var prioriteret. I disse perioder foregik beslutningsprocessen også successivt. Den eneste undtagelse fra dette mønster er fase 4 i Västra Hamnen-projektet (2002-2005), hvor beslutningsprocessen er successiv, selv om at der er et byregime med enighed om den politiske dagsorden. Forklaringen kan være, at byregimet allerede er så svækket i denne periode, at enigheden om den politiske dagsorden faktisk er ophørt i denne fase (selv om at det ikke kan ses i de samtidige tekster og heller ikke fremgår af interviews).

7.2. Perspektivering

7.2.1. Kunne der være andre tolkninger af beslutningsprocessen i de to cases?

Det er borgmestrenes personlige egenskaber, der er afgørende

Ofte tilskrives politiske resultater enkelte lederes styrker og svagheder i den offentlige debat. Kan det tænkes, at det var de enkelte borgmestres personlige egenskaber, der lå bag udkommet af de politiske beslutningsprocesser? Afhandlingen har ikke fokus på de forskellige borgmestres personlige ledelsesegenskaber, men der er ingen tvivl om, at de forskellige borgmestre i de to cases var meget forskellige mennesker med forskellige personlige styrker og svagheder. Nogle er gået over i historien som stærke ledere, mens andre ikke er det. Aktørerne peger selv på, at de vurderer nogle borgmestre som stærkere end andre. I casen om Aarhus Ø-projektet kan det overvejes, om borgmestrenes personlige

egenskaber har haft en afgørende betydning for den politiske beslutningsproces. Hvad ville der fx være sket, hvis Thorkild Simonsen ikke var blevet indenrigsminister i 1997? Ville borgmesteren have indgået de samme kompromisser med henblik på en realisering af udvidelsen af Aarhus Havn? Ville der være udskrevet en byplanidékonkurrence? Ville der være opstået en kamp mellem aktørerne om grænsen mellem byen og havnen? På samme måde kan man overveje, hvad der ville være sket, hvis Louise Gade havde fået en periode mere som borgmester, hvilket kun ville have krævet et enkelt mandat mere til den borgerlige blok ved kommunalvalget i 2005. Ville Louise Gade have ført Aarhus Ø-projektet gennem finanskrisen på samme måde, som Nicolai Wammen gjorde det? I casen om Västra Hamnen-projektet kan det overvejes, om hele forløbet kan tilskrives Ilmar Reepalus særlige politiske begavelse. Denne type af spørgsmål kan ikke besvares gennem afhandlingens konceptuelle ramme, metode og kildemateriale, men det virker oplagt, at de enkelte borgmestres menneskelige egenskaber, motivation og ambition har spillet en stor rolle for deres udøvelse af politisk lederskab i de to cases.

Byregimebegrebet hævder ikke at bestemme, hvordan borgmestre udøver deres politiske lederskab, men at byregimerne udgør rammer, som både muliggør og begrænser dette lederskab. Det er påfaldende, at der var den samme type af adfærd i de to byer på trods af en række forskellige borgmestre – særligt i Aarhus. Denne afhandling argumenterer, at årsagen er, at der fandtes bestemte typer af byregimer i de to byer. Men hvad er så det mest betydningsfulde for de politiske beslutningsprocesser: Byregimebegrebet, som en ramme om beslutningsprocesserne, eller borgmestrenes personlige egenskaber og deres evne til at fylde denne ramme ud? Dette spørgsmål kan ikke besvares gennem denne afhandling, men en fortolkningsmulighed er, at borgmestres personlige egenskaber er vigtigst i uafklarede beslutningssituationer, fx i situationer hvor byen eller den politiske proces er blevet ramt af en uforudset hændelse, og hvor der derfor er behov for, at nogen udstikker en ny kurs. I disse tilfælde kan de politiske svar ikke aflæses af et byregime. Der må derfor en politisk aktør til for at skabe svaret. Til gengæld fastlægger byregimerne rammer om politiske valg i dagligdags situationer, hvor politiske valg har en tendens til at følge tidligere politiske valg, dvs. at de er stiafhængige.

Hensigten med byregimebegrebet er at sætte fokus på, at der er nogle lange linjer i den måde, politik udøves på i de to byer. Udkommet af de politiske processer er således ikke alene givet af personers karaktertræk og tilfældige begivenheder. Det er næppe et tilfælde, at næsten samtlige borgmestre i Aarhus i den undersøgte periode understreger betydningen af konsensus mellem de politiske aktører, mens borgmesteren i Malmø ingen problemer havde med at gå i konflikt med en række politiske aktører for at gennemføre sin politik. Set i lyset af den måde, politik er blevet ført på i Aarhus Kommune, er det

utænkeligt, at en borgmester i Aarhus ville true en stor aarhusiansk virksomhed med ekspropriation for at gennemføre et byudviklingsprojekt. Dette skete i Malmø – og det skete flere gange. Det er heller ikke et tilfælde, at de to borgmestre i Malmø begge påbegyndte deres borgmesterperioder med at sætte en markant ny udviklingsretning for byen gennem strategiarbejder med inddragelse af mange aktører. Sådan opbygger borgmestre i Aarhus ikke deres styringsevne. Som borgmester kan man altså ikke gøre det samme i begge byer med den samme effekt. Der er forskel på den måde, politik føres på i de to byer, og byregimerne er med til at beskrive denne forskel. Hvis ikke borgmestrene udøver deres politiske lederskab i overensstemmelse med de forventninger, som aktørerne har – og som er formet af byregimerne – så vil de møde modstand mod deres ledelse. En borgmester, som har haft succes i Aarhus, ville dermed ikke nødvendigvis have kunnet skabe succes på samme måde i Malmø – og vice versa.

Kvalitetsdimensionen i projekterne

Denne afhandling behandler de politiske beslutningsprocesser ud fra en politologisk synsvinkel. Men beslutningsprocesserne kan også forstås ud fra kvalitetsdimensionen i projekterne, og denne vinkel er underspillet i afhandlingen. Set ud fra praksis i byudviklingsbranchen er dette problematisk, da kvalitetsdimensionen i den type af projekter er helt afgørende. Livskvalitet i byområder betragtes i dag som en politisk prioritet, og den anerkendes af begge kommuner som afgørende. En høj kvalitet kan også give byer en international anerkendelse, som de ellers ikke havde fået. Bilbaos etablering af Guggenheimmuseet tegnet af stjernearkitekten Frank Gehry er et eksempel på dette. Kvalitet er imidlertid omdiskuteret og kan ikke bedømmes neutralt. Dels bedømmes den forskelligt af forskellige mennesker, dels bedømmes den forskelligt til forskellige tider. I Malmø har der aldrig været en diskussion om kvalitetsniveauet af Västra Hamnen. Tværtimod har Bo01 ofte været fremhævet for sit høje kvalitetsniveau – også af den danske presse. Denne bedømmelse har været konstant siden projektet blev etableret omkring årtusindeskiftet. I Aarhus derimod har der gennem de senere år været en drøftelse af kvalitetsniveauet i Aarhus Ø-projektet. Begge byudviklingsprojekter er startet med arkitektkonkurrencer, som har udviklet overordnede planer for områdernes udbygning. Der er imidlertid den forskel, at den plan, der lå bag udviklingen af Bo01, i dag ses som en tidssvarende plan, mens den plan, der lå bag Aarhus Ø-projektet, i dag opfattes som en mindre tidssvarende plan. Efterfølgende har Malmö stad selv vurderet, at kvalitetsniveauet i de efterfølgende etaper af Västra Hamnen-projektet faldt fra et meget højt niveau til et mere almindeligt niveau i svensk byudvikling. Aarhus Kommune har vurderet, at den oprindelige plan ikke i tilstrækkelig grad har taget hensyn til livskvaliteten i området, bl.a. rummer planen mange og meget store pladser i Aarhus Ø-området. Der har også været en kritik i

pressen, mens denne afhandling blev skrevet, af nogle af byggerierne i området. Bl.a. som en reaktion på dette har Aarhus Kommune valgt at udfordre den oprindelige plan ved at udbyde planlægningen af et større område (bassin 7) til tværfaglige teams. Hvilken kvalitetsmæssig effekt dette vil få, og hvem der kommer til at bedømme den, vil fremtiden vise.

7.2.2. Studiet af lokalt politisk lederskab: Et nødvendigt dilemma?

Studiet af lokalt politisk lederskab er nødvendigt, men komplekst. Hvis det er korrekt, at politiske (og administrative) processer er blevet mere komplekse igennem de sidste 20 år, så er det afgørende, at vi forstår udøvelsen af politisk lederskab bedre. Ikke blot de forudsætninger for politisk lederskab, der gives af national lovgivning og organisationsdiagrammer, men også det politiske lederskab, der udøves i virkelighedens politiske beslutningsprocesser. Hvis det er korrekt, (i) at politiske institutioner svækkes, fx som følge af lavere valgdeltagelse ved kommunalvalg og generelt stadig færre partimedlemmer i hele Europa, (ii) at der samtidig sker en administrativ fragmentering, bl.a. som følge af indførelsen af New Public Management, og (iii) at staternes rolle samtidig er – eller har været – under forandring bl.a. i forhold til det supranationale, regionale og kommunale niveau i Europa, så bliver det nødvendigt at forstå, hvordan politisk lederskab udøves i mellemrummene mellem disse institutioner under forandring. I dag er udgangspunktet for denne type af studier primært den europæiske urban governance-litteratur, den europæiske litteratur om offentlig forvaltning og den amerikanske forskning inden for politisk lederskab. Amerikanerne har en rigere tradition for forskning i lokalt politisk lederskab. Ikke overraskende har det ført til en "import" af begreber fra USA ind i den europæiske forskning. Et af problemerne ved dette er, at den amerikanske forskning i (lokalt) politisk lederskab for det første er aldrende (ofte citeres fx Burns banebrydende værk "Leadship" fra 1978 og Yates' "Ungovernable City" fra 1977), og for det andet, at en del af denne forskning er grundlagt i studier af lederskab af politiske bevægelser. Disse amerikanske begreber er blevet anvendt i den europæiske debat i mangel af et europæisk, teoretisk grundlag. Der mangler dermed europæisk forskning, som opbygger et europæisk-baseret begrebsapparat for lokalt politisk lederskab, som rækker ud over de eksisterende abstrakte rollebeskrivelser af forskellige typer af politiker og forvaltningsroller. Der mangler en europæisk forskning, som sætter udøvelsen af lokalt politisk lederskab i sammenhæng med konkrete politiske beslutningsprocesser. Denne afhandling forsøger at gå et skridt i denne retning ved at opstille en typologi af byregimer, der danner forudsætning for udøvelsen af politisk lederskab.

Der er imidlertid et grundlæggende dilemma knyttet til denne type af forskning. Dilemmaet udspringer af definitionen af politisk lederskab. Hvis politisk lederskab defineres som handling, som der sker i denne afhandling, så medfører det, at den aktør, som udøver politisk lederskab, selv er medvirkende til at danne grundlaget for sit eget politiske lederskab. Med andre ord: Ved at påvirke relationen til aktørerne er borgmestrene selv med til at danne grundlaget for aktørernes accept af udøvelsen af politisk lederskab. Dette er en analysemæssig catch 22-situation, men den er uundgåelig, hvis ikke politisk lederskab skal reduceres til "det, som borgmestre gør". Risikoen ved en analyse baseret på sidstnævnte definition er, at man ikke opdager væsentlige elementer i de politiske processer og netop ikke opdager de forudsætninger for udøvelsen af politisk lederskab, som måske gør sig gældende i begyndelsen af det 21. århundrede. Den gensidige afhængighed mellem lederskabet og følgeskabet betyder til gengæld, at det ikke er muligt at forudsige kausalitet i udøvelsen af politisk lederskab og de deraf følgende politiske resultater. Er netværk fx en given, uafhængig variabel, som påvirker udøvelsen af politiske lederskab, eller skabes netværk sammen med udøvelsen af politisk lederskab i selve policy-processen? Studiet af lokalt politiske lederskab er ikke blevet mindre vigtigt, men til gengæld mere komplekst.

7.2.3. Byregimer: Et tidssvarende begreb?

Begrebet byregimer anvendes i denne afhandling som en videreudvikling af begrebet urban regimes fra den amerikanske urban regime-teori. Begrebet anvendes i afhandlingen, fordi det i dag er det mest veludviklede begreb, hvis der ses bort fra det mere generiske policy netværks-begreb. Men vil byregimebegrebet fortsat være et tidssvarende begreb i de kommende år? I 1960'erne handlede studiet af lokalpolitik i USA om, hvem der leder. Dette blev udtrykt gennem debatten om pluralismen vs. eliteteorien. De sidste 20-30 år har debatten handlet om, hvordan forudsætningerne for at lede skabes. Dette er udtrykt i urban regime-debatten. I fremtiden kommer debatten formodentlig til at handle om, hvilke enheder der ledes. Denne debat har endnu ikke etableret centrale begreber for byledelse. Debatten handler om byer, bysamarbejde og byregioner, og den er bl.a. drevet af forandringer i den globale økonomi. Hvordan påvirker strømme af mennesker, viden, kapital, varer og tjenesteydelser byregioners mulighed for handling? Hvilken enhed er den rigtige at analysere? Og hvem leder byregioner og hvordan? I Danmark kan det øgede fokus på byers samarbejde bl.a. ses i de nye, regionale bysamarbejder, som ikke svarer til de formelle regionsgrænser[157], samt et stigende antal

[157] Dansk Byplan Laboratoriums undersøgelse "Den regionale by" (Dansk Byplan Laboratorium, 2015) viser, at der udvikles Business regions i alle del af landet, og at der er en stigende tendens til regionale samarbejder mellem kommunerne.

mellemkommunale samarbejder på forskellige enkeltsagsområder. Udviklingen af byregioner øger kompleksiteten i styringsforholdene, og det er ikke sikkert, at byregimebegrebet er det mest velegnede til at analysere dette nye styringsniveau.

Kapitel 8: Læringspunkter for ledelse af fremtidige byudviklingsprojekter

De to cases peger på læringspunkter for ledelse af fremtidige byudviklingsprojekter. Anbefalingerne i dette kapitel er til kommuners politiske og administrative ledelser. De er ikke udledt direkte af afhandlingens metode og metodologi, men er generelle observationer, som er baseret på de to cases, og som dels er inspireret af den internationale forskningslitteratur om byregimer, lokalpolitiske processer og netværksledelse, og dels er inspireret af den viden, der er skabt i den indledende interviewrunde med 16 topbeslutningstagere og eksperter (se bilag 1).

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.

Set fra et styringsmæssigt perspektiv er det en fordel for gennemførelsen af et byudviklingsprojekt, hvis der findes et byregime i kommunen, hvor der er enighed blandt aktørerne om den fælles politiske dagsorden. Byregimet vil styrke borgmesterens politiske lederskab, fordi borgmesteren leder i medspil med andre aktører i byen. Dermed bliver det lettere at skabe ejerskab til et konkret byudviklingsprojekt blandt de centrale beslutningstagere. Byregimet betyder også, at projektet får en større politisk robusthed overfor udefra kommende begivenheder, fx økonomiske kriser og andre uforudsigelige hændelser. Dermed bliver det nemmere at risikoafdække politiske og administrative beslutninger. Det må også forventes, at aktørerne, som deltager i et byregime, har samme forventninger til den måde, hvorpå den politiske beslutningsproces forløber. Det er naturligvis ikke nødvendigt, at der findes et byregime i en kommune, for at politiske og administrative ledere kan gennemføre byudviklingsprojekter. Men, hvis ikke der er et byregime, så bliver den indsats, der skal gøres gennem netværksledelse til gengæld større, fordi netværkets deltagere ikke har en afklaret samarbejdsrelation, ikke har samme mål og ikke har samme forventninger til gennemførelsen af de politiske beslutningsprocesser. Samtidig kan der dog også være en ulempe forbundet med et byregime, hvis enigheden mellem deltagerne i regimet er så stor, at dette hæmmer for udviklingen af nye idéer. Byregimer er derfor ikke nødvendigvis altid kun en fordel for politiske beslutningsprocesser.

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. Dette kan virke banalt, men i praksis sker det ikke altid. De to cases i afhandlingen viser perioder i gennemførelsen af begge projekter, hvor de ikke var prioriterede af borgmestrene, og 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. Afhandlingen kan ikke konkludere, hvor effektive disse strategier var, men 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.

Hvis ikke projektet ses i sammenhæng med den overordnede udviklingsretning for byen, så er der risiko for, at der ikke i tilstrækkelig grad skabes synergi mellem byudviklingsprojektet og andre kommunale indsatser. Det kan fx være gennem den sammenhæng som et byudviklingsprojekt kunne have med parallelle infrastrukturprojekter, etablering af uddannelsesinstitutioner og tiltag til at fremme en større social mangfoldighed. Det kan også være muligheden for at sammentænke byudviklingsprojektet med kommunale mål om klimatilpasning, eller om at større byggerier i projektområdet åbner sig op mod omverdenen og medvirker til at skabe byliv i den omkringliggende by. Begge cases viser eksempler på perioder i de to projekter, hvor delbeslutninger blev set for sig og perioder, hvor delbeslutninger blev set som elementer i en større helhed. Det er ikke muligt på baggrund af afhandlingen at vurdere, hvorvidt kommunernes opnåede den synergi i projekterne, som de ønskede. Men det kan ses, at byernes politiske og administrative ledelser i perioder vægtede synergien højt og traf beslutninger, som var mere komplicerede at gennemføre med henblik på at danne synergi. I casen om Västra Hamnen valgte byrådet fx at lægge Malmö Högskola i Västra Hamnen i stedet for i Hyllie, som på alle måder havde været et nemmere valg. Denne placering blev valgt for at skabe synergi mellem Malmö Högskola og bymidten.

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

Hvis projektet skal ses i sammenhæng med kommunens fremtidige udvikling forudsætter det, at der findes en overordnet strategisk retning for byens udvikling. 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 Malmø skete dette i 1995, hvor den nye borgmester forandrede byens selvbillede og udviklingsretning – og formulerede visionen om at transformere byen fra en industri- til en vidensby. I Aarhus skete det strategiske skift med vedtagelsen af planstrategien i 2008, som satte konkrete vækstmål for byen og bragte den 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 kan stilles i disse processer er fx: 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?

Den ønskede strategiske retning behøver ikke at være formaliseret i et vedtaget strategidokument, men det er vigtigt, at centrale beslutningstagere deler den samme opfattelse. Byregimer har en betydning for borgmestrenes mulighed for at sætte en fælles politisk dagsorden for hele byens udvikling. Det kan være en fordel, hvis der findes et byregime i en by, fordi regimet giver en mere stabil ramme om udviklingen af politik, end der ellers ville have været. De to cases i afhandlingen viser, at de to kommuner greb den opgave at sætte en strategisk retning for byen an på to vidt forskellige måder. I Malmø blev den fælles politiske dagsorden dannet gennem store formaliserede strategidannelsesprocesser, som lagde en meget klar strategisk retning, men som også bandt den politiske dagsorden entydigt til borgmesterens person. Den politiske dagsorden i Malmø var dermed også mindre fleksibel i forhold til forandring. I Aarhus blev den fælles politiske dagsorden dannet gennem forhandlingsprocesser i mindre fora, hvor borgmesteren var afgørende for at organisere relationerne mellem aktørerne og for at sætte den politiske dagsorden, men hvor borgmestrene ikke i samme grad bandt sig personligt til den politisk dagsorden. Dermed var den politiske dagsorden i Aarhus mere fleksibel at arbejde med for borgmestrene, end den var i Malmø. Begge måder ledte til resultater, men de gjorde det gennem forskellige politiske processer og med forskellige fordele og ulemper for borgmestrene.

Læringspunkt 3: Gennemførelse af byudviklingsprojekter forudsætter netværksledelse

Byudviklingsprojekter er langvarige beslutningsprocesser, som forudsætter et samspil fra mange aktører. Netværk er vigtige af to årsager. For det første er netværk vigtige for, at kommunens politiske og administrative ledelse kan skabe ejerskab til byudviklingsprojektet og kan risikoafdække politiske beslutninger. For det andet er netværk afgørende for borgmestres og administrative lederes mulighed for at tiltrække ressourcer, som er nødvendige i processen, og som kommunen ikke selv har adgang til.

Netværk kan bidrage til dannelse af enighed, dvs. ejerskab til projektet. Hidtil har den danske debat blandt kommunalpolitiske beslutningstagere fremhævet samarbejdet mellem borgmesteren og kommunaldirektøren som afgørende for at lede en by. Men afhandlingen viser, at dette kun er et blandt flere vigtige samarbejder. Der er en række eksempler i de to cases, som dels peger på, at det er den brede opbakning i byrådet, som er vigtig, og som dels peger på, at der var andre aktører involveret i beslutningsprocesserne. 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, som etablerede nye funktioner i byen, som bandt betydelige kommunale ressourcer og som dannede baggrund for at tiltrække statslig finansiering. Imidlertid skiftede oppositionslederen i begge cases flere gange i projektets levetid. Den ene case viser også et eksempel på, hvordan den politiske mandatfordeling i byrådet forandrede sig med tiden og gjorde tidligere mindre væsentlige partipolitikere til centrale politiske aktører i beslutningsprocessen.

Netværk er også afgørende for, at politiske og administrative ledere kan risikoafdække beslutninger. Risikoafdækningen betyder i denne sammenhæng, at der kan skabes en større grad af sikkerhed for gennemførelsen af de enkelte skridt i beslutningsprocesserne gennem kendskab til en bred kreds af aktører. Herunder er det afgørende for både politiske og administrative lederes evne til at forhandle med eksterne parter, at eksterne aktører kan have tillid til, at aftaler med de politiske og administrative repræsentanter for kommunen vil blive efterlevet i praksis. Bl.a. kan netværk være væsentlige i de helt afgørende forhandlinger om ejerskabet til det kommende byudviklingsområde. Begge cases i afhandlingen viser, hvordan aktørerne anvendte deres netværk aktivt i disse forhandlinger. Enighed om retningen for byudviklingsprojektet blandt politiske aktører i et netværk kan også bidrage til at afdække byudviklingsprojektet mod de risici, der ligger i uforudsete hændelser, som fx økonomiske kriser i

samfundet, udskiftning af væsentlige beslutningstagere i projektet og skiftende politiske interesser, som ellers kan true med at bremse eller forandre projektet.

Den anden grund, til at netværk er vigtige, er, at de kan tilføre de ressourcer, som kommunen ikke selv har adgang til, og som er nødvendige for at opnå den ønskede effekt af byudviklingsprojektet. Måske kan eksterne aktører også bremse politiske beslutninger. Derfor er kommunens politiske og administrative ledelse afhængige af at samarbejde med aktører som fx investorer og bygherrer, borgergrupper, foreninger, virksomheder, fonde og andre offentlige organisationer. I denne afhandling analyseres fem typer af ressourcer: Finansielle ressourcer, produktionsressourcer, beslutningskompetence, viden og legitimitet. Afhandlingen viser, at borgmestrene i nogle perioder kunne trække på disse ressourcer gennem netværk. Gennem netværk til beslutningstagere i staten og regionerne tiltrak borgmestrene fx finansiering, som understøttede byudviklingsprojekterne, bl.a. af tilknyttede infrastrukturprojekter. Borgmestrene i Aarhus fik også en betydelig adgang til viden, om nødvendige forhold for at skabe vækst i erhvervslivet fra deres kontakter i erhvervslivet, mens borgmesteren i Malmø fik et betydeligt kendskab til den samfundsøkonomiske udvikling gennem deltagelse i nationale partinetværk. I begge byer fik borgmestrene adgang til viden om ejendomsmarkedet og byggeri, som var væsentlig i forhold til at forhandle kontrakter med bygherrer og developere i byudviklingsområderne. På samme måde skaffede især borgmestrene i Aarhus politisk legitimitet gennem netværk til gennemførelsen af Aarhus Ø-projektet. Dette er eksempler på typer af ressourcer, som kan være afgørende at have adgang til. I andre byudviklingsprojektet i andre kommuner vil det måske være andre ressourcer, som er nødvendige.

De to cases viser altså, at netværk er afgørende for udviklingen og gennemførelsen af byudviklingsprojekter. Litteraturen om netværksledelse viser, at nogle netværk er selvledende, men at netværk ofte skal ledes for at være velfungerende. Pointen i denne afhandling er, at der i Aarhus og i Malmø var eller blev dannet byregimer. Byregimer er langvarige netværksrelationer. I de to byer omfattede de ikke alene de pågældende byudviklingsprojekter, men alle større politiske tiltag inden for politikområderne: Byudvikling, infrastruktur, erhvervsudvikling og økonomisk udvikling. Byregimerne i de to byer havde den fordel, at de gav stabilitet i de politiske beslutningsprocesser og adgang til ressourcer, der lå uden for borgmesterens myndighedsområde. Derfor var byregimerne gode platforme at basere byudviklingsprojekter på. Et byregime reducerer behovet for netværksledelse, fordi rammerne omkring netværket allerede er etableret.

Referencer til Aarhus Ø-casen

Alle publikationer i serien: Århus Kommune / Århus Kommune (1996-2013), Arbejdsløsheden i Århus / Aarhus Kommune, opgjort i 4. kvartal.

Aarhus Kommune (2014), erhvervsby i vækst – danmark i fremdrift, Erhvervsplan for Aarhus 2014-2017.

Aarhus Kommune (2013a), Pressemeddelelse: Ny havnebydel hedder nu "Aarhus Ø".

Aarhus Kommune (2013b), Gentænk, Bassin 7, Agenda.

Aarhus Kommune (2013c), Strukturforms- og strukturudvalgets betænkning.

Aarhus Kommune (2013d), Styrelsesvedtægt for Aarhus Kommune.

Aarhus Kommune (2013e), Erhvervsstrukturen i Aarhus Kommune.

Aarhus Kommune (2013f), Forslag til kommuneplan 2013.

Aarhus Kommune (2012), Ansøgning, Aarhus 2017, Kandidat Europæisk Kulturhovedstad 2017.

Aarhus Kommune (2011a), Økonomisk redegørelse, december 2011.

Aarhus Kommune (2011b), Pressemeddelelse: Ny organisation i Aarhus skal understøtte byvæksten i Aarhus.

Bruun, M (2012), De gjorde en forskel. Om 30 personer der i årene 1990- 2005 medvirkede afgørende til at give Århus By et erhvervsmæssigt løft, Erhvervshistorisk Årbog, Årgang 61, nr. 1, Statsbiblioteket i Århus.

Bruun, M. (2009), På forkant af den globale erhvervsudvikling - Vækst i Århus 1990-2004, working paper, Århus Universitet.

Business Region Aarhus & Aarhus Kommune (2011), Geografisk udvidelse af Business Region Aarhus-samarbejdet.

Business Region Aarhus (2014a), Samarbejdsaftale 2014-2017.

Business Region Aarhus (2014b), Partnerskabsaftale – Østjylland på arbejde for Danmark.

Business Region Aarhus (2014c), Østjylland på arbejde for Danmark.

Frandsen, H. (2011), Infrastruktur og erhvervsudvikling i Østjylland siden 1945, Aarhus Universitet.

LO, Århus et al. (2000), Nye muligheder. Udvikling af den bynære havn. Indlæg i debatten om de bynære havnearealer i Århus. Maj 2000.

M97 (1998), Åbent brev, Århus Miljøgruppe M97's holdninger til udvidelse af Århus Havn, 28. januar 1998.

Socialdemokraterne et al. (2006), Tillægsaftale mellem Socialdemokraterne, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Dansk Folkeparti om Erhvervshavnen og de Bynære Havnearealer, 27. marts 2006.

Århus Amt (1997a), VVM rapport om udvidelse af Århus Havn. Redegørelse for de miljømæssige konsekvenser.

Århus Amt (1997b), Regionplantillæg om udvidelse af Århus Havn, Forslag til regionplantillæg nr. 1 til Regionplan 1997.

Århus Amt (1997c), Vedr. Alternative forslag m.v. til udbygning af Århus Havn – VVM-redegørelse, brev til borgmester Thorkild Simonsen og rådmand Hans Schiøtt fra Udvalget for Miljø og Teknik, Århus Amt, 16. januar 1997.

Århus Amt (1996), Vedr. Alternative forslag m.v. til udbygning af Århus Havn (VVM-redegørelse), brev til borgmester Thorkild Simonsen og rådmand Hans Schiøtt fra Udvalget for Miljø og Teknik, Århus Amt, 22. november 1996.

Århus Kommune (2010), Viden til vækst, erhvervsplan for Århus og handlingsplan 2010-2011.

Århus Kommune (2009a), Kommuneplan 2009, Hovedstruktur.

Århus Kommune (2009b), Pressemeddelelse: Endnu en massiv vækstpakke til Århus.

Århus Kommune (2009c), Økonomisk redegørelse, december 2009.

Århus Kommune (2009d), Pressemeddelelse: Enighed om vækst- og jobpakke i Århus.

Århus Kommune (2008), Debat om Fremtidig byudvikling og det åbne land, Forslag til Planstrategi 2008 og agenda-21 redegørelse.

Århus Kommune (2006a), Kvalitetshåndbog for De Bynære Havnearealer, Tillæg nr. 58 til Kommuneplan 2001.

Århus Kommune (2006b), Erhvervsstrukturen i Århus Kommune.

Århus Kommune (2005a), Indstilling til byrådet: Indstilling vedrørende aftale mellem Århus Kommune og Århus Havn vedrørende Århus Kommunes overtagelse af De Bynære Havnearealer samt etablering af et udviklingssekretariat til varetagelse af det videre udviklingsarbejde vedrørende De Bynære Havnearealer.

Århus Kommune (2005b), Økonomisk redegørelse, november 2005.

Århus Kommune (2005c), Indstilling til byrådet: International handlingsplan for Århus.

Århus Kommune (2005d), De Bynære Havnearealer – referat af 7. møde i følgegruppen.

Århus Kommune (2005e), Indstilling til byrådet: Endelig vedtagelse af Forslag til Kvalitetshåndbog for De Bynære Havnearealer, Tillæg nr. 58 til Kommuneplan 2001.

Århus Kommune (2004), Erhvervsstrukturen i Århus Kommune.

Århus Kommune (2003a), Handlingsplan for de bynære havnearealer – referat af 5. møde i følgegruppen.

Århus Kommune (2003b), Indstilling til byrådet: Endelig vedtagelse af forslag til Helhedsplan for De Bynære Havnearealer.

Århus Kommune (2002), Kommuneplan 2001 Århus Kommune, Hovedstruktur – visioner, mål og strategier.

Århus Kommune (2001a), Vækst i Århus III – Århus Kommunes erhvervshandlingsplan 2001-2005. 10 erhvervspolitiske strategier.

Århus Kommune (2001b), Vækst i Århus III – Århus Kommunes erhvervshandlingsplan 2001-2005. 25 erhvervspolitiske initiativer.

Århus Kommune (2001c), Forslag til handlingsplan for de bynære havnearealer.

Århus Kommune (2001d), Indstilling til byrådet: Endelig vedtagelse af Kommuneplan 2001 efter fornyet offentlig fremlæggelse af ændringsforslag samt vedtagelse af handlingsplan for De Bynære Havnearealer.

Århus Kommune (2000a), Resultatet af konkurrencen om De Bynære Havnearealer til debat.

Århus Kommune (2000b), Indstilling til byrådet: Revision af den samlede kommuneplan - Forslag til kommuneplan med hovedstruktur og rammer - Godkendelse til offentlig fremlæggelse.

Århus Kommune (2000c), Byplan-idékonkurrencen om De Bynære Havnearealer - Indkomne debatindlæg og forslag i offentlighedsfasen fra 3. maj til 28. juni 2000 om konkurrencens resultat - Forslag til besvarelse.

Århus Kommune (2000d), Resultatet af konkurrencen om De Bynære Havnearealer til debat.

Århus Kommune (1999a), Århus Bynære Havnearealer. Program for byplan-idékonkurrence 1999.

Århus Kommune (1999b), Indstilling til byrådet: Byplan-idékonkurrence om De Bynære Havnearealer - Godkendelse af forslag til konkurrenceprogram og anlægsbevilling kr. 3.050.000.

Århus Kommune (1998a), Offentlig debat om De Bynære Havnearealer.

Århus Kommune (1998b), Styrelsesvedtægt.

Århus Kommune (1997a), Århus Kommunes erhvervshandlingsplan "Vækst i Århus II" for perioden 1997-2001.

Århus Kommune (1997b), Alternative forslag m.v. til udbygning af Århus Havn – VVM-redegørelse, brev fra borgmesteren i Århus og Rådmanden for Magistratens 2. afdeling til Århus Amts udvalg for Teknik og Miljø, 24. januar 1997.

Århus Kommune (1997c), Handlingsplan i tilknytning til masterplanen, Det af Århus Byråd nedsatte ad hoc udvalg i tilknytning til masterplanen.

Århus Kommune (1997d), Indstilling til byrådet: Endelig vedtagelse af forslag til kommuneplantillæg nr. 131, Udvidelse af Århus Havn.

Århus Kommune (1997e), Århus Kommune i det 21. århundrede, kommuneplan.

Århus Kommune (1996), Alternative forslag m.v. til udbygning af Århus Havn – VVM-redegørelse, brev fra borgmesteren i Århus og Rådmanden for Magistratens 2. afdeling til Århus Amts udvalg for Teknik og Miljø, 19. december 1996.

Århus Kommune (1993), Vækst i Århus – Erhvervshandlingsplan for Århus 1993-1997.

Århus Kommune & Århus Amt (1997), Århus Havn skal udvides. Orientering og debat om region- og kommuneplanlægning.

Århus Kommune & Århus Amt (1996), Århus Havn skal udvides. Hvilke rammer skal der sættes for de nye havneområder i bugten? Orientering og debat om region- og kommuneplanlægning.

Århus Kommune & Århus Havn (2003), Helhedsplan for De Bynære Havnearealer.

Århus Universitet (2009), Internationaliseringsstrategi 2009-2013.

Hjemmesider:

www.businessregionaarhus.dk: Hjemmeside for Business Region Aarhus.

www.aarhus2017.dk: Hjemmeside for Aarhus Kulturhovedstad 2017.

www.aarhus.dk: Hjemmeside for Aarhus Kommune.

www.au.dk: Hjemmeside for Aarhus Universitet.

Referencer til Västra Hamnen-casen

Anderstig C. & Nilson J. (2005), Bo Noll Ett - samhällsekonomiskt sett, Inregia AB, på uppdrag av Malmö stad.

Bergh, A. & Karlsson M. (2001), Den kompakta majoritetens bomässa – En kritisk granskning av Bo01, Timbro rapport nr 3.

Billing, P. & Stigendal, M. (1994), Hegomonins Decennier – Lärdomar från Malmö om den svenska Modellen.

Dannestam, T. (2009), Stadspolitik i Malmö, Politikkens meningsskapande och materialitet, Lunds Universitet.

Holgersen, S. (2014a), Urban Responses to the Economic Crisis: Confirmation of Urban Policies as Crisis Management in Malmö, International Journal of Urnan and Regional Research, vol. 38.1, side 285-301.

Holgersen, S. (2014b), The rise (and Fall?) of Post-Industrial Malmö. Investigations of city-crisis dialectics, PhD-afhandling, Sverige: Lunds Universitet.

Malmö stad (årstal ikke angivet), Kommunfullmäktigevalen.

Malmö stad (årstal ikke angivet), Stadsbyggnadsvisionen – En informationsskrift från Malmö stadsbyggnadskontor om Malmös framtida planering.

Malmö stad (2014a), Malmöläget, Statistik och fakta om näringslivet i Malmö. Årsrapport.

Malmö stad (2014b), Arbetslöshet och sysselsättning i Malmö 2013 – en översikt.

Malmö stad (2014c), Översigtsplan för Malmö. Planstrategi.

Malmö stad (2014d), Continuing work for a socially sustainable Malmö. An approach for the city of Malmö from 2014.

Malmö stad (2013a), Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa, Kommission för ett socialt hållbart Malmö.

Malmö stad (2013b), Västra Hamnen 2031 ett hållbart och gott liv för alla - uppdatering av vision, mål och strategier".

Malmö stad (2012), Västra Hamnen i siffror.

Malmö stad (2011a), Slutrapport – Exploateringsprojekt Västra Hamnen, Bo01.

Malmö stad (2011b), Halvtidsutvärdering av Västra Hamnen.

Malmö stad (2011c), Kommunfullmäktige.

Malmö stad (2010a), Reglemente för Malmö kommunstyrelse.

Malmö stad (2010b), Det goda samtalet om Flagghusen.

Malmö stad (2008), Nu är Sociala Resursförvaltningen igång, pressemeddelelse.

Malmö stad (2007), Mål och gestaltningsprinciper för Västra Hamnen.

Malmö stad (2006), Malmö 2005 – Aktualisering och komplettering av Malmös översigtsplan.

Malmö stad (2004), Handlingsplan - "Välfärd för alla - det dubbla åtagandet".

Malmö stad (2003), Utbyggnadsstrategi för Västra Hamnen.

Malmö stad (2002), Kvalitetsprogram för området väster om Västra Varvsgatan.

Malmö stad (2001a), Översigtsplan för Malmö 2000.

Malmö stad (2001b), Plan för vetenskaplig uppföljning och utvärdering av lokalt investeringsprogram för Bo01-området i Malmö stad

Malmö stad (2001c). Framställning om kapitaltäckning, indstilling til kommunstyrelsen.

Malmö stad (2000), Protokoll 31 augusti 2000, nr 8, Yttranden vid kommunfullmäktiges i Malmö sammenträde den 31. Augusti, Likviditetslån til Bo01 AB,

Malmö stad (1999a), Malmö Kommunfullmäktigas handlinger, Ekonomisk kalkyl för genomförande av exploateringsarbetena i samband med Bomässan Bo01.

Malmö stad (1998a), Planprogram för Bo01 – Bomässa i Västra Hamnen i Malmö.

Malmö stad (1998b), Preliminärt förslag till detajplan för område väster om Västra Varsgatan, område för Bomässan Bo01, i Hamnen i Malmö.

Malmö stad (1996a), Varför finns Malmö? – Krisen i ett historiskt perspektiv, Mikael Stikendal for Malmö stad.

Malmö stad (1996b), Vision 2015.

Malmö stad (1996c), Bo 2000, limhamn, Malmö – europeisk bostadsmässa & Bostadsutställning BO 2000 på limhamn, malmö.

Malmö stad (1995a), Universitetet i Malmö, brev fra Kommunstyrelsens ordförande, Ilmar Reepalu, og Kommunstyrelsens vice ordförande, Percy Liedholm, til Utbildningsdepartementet, den 20. september 1995.

Malmö stad (1995b), Universitetet i Malmö – Vision 2000, Stadsbyggnadsvisionen.

Malmö stad & Malmö Högskola (2008), Plattform för Kunsskabsstaden Malmö.

Malmö stad & Malmö Högskola (2009), ”Det fjerde stadsrum, Værdibaseret stadsudvikling, Universietsholmen som kundskabsstad”, udarbejdet af Per Riisom og Hanne Beier Sørensen for Malmö stad og Malmö Högskola.

Mukhtar-Landgren, D. (2012), Planering för fremsteg och gemenskap – Om den kommunala utvecklingsplaneringens idémässiga förutsättninger, PhD-afhandling, Lund Political Studies 167, Lund: Lunds Universitet.

Olsson, M. et al. (2006), Malmös omvandling från industristad till kunskapsstad, Plan, nr. 5, side 4-11.

Persson, B. (red.) (2013), Västra Hamnen – lärdomar och erfarenheter, Malmö stad & Arkus.

Svensk Bostadsmässa (1996), Europæisk bostadsmässa & bostadsutställing Bo 2000.

Sveriges Riksdag (2000), Ny organisation för projektet Citytunneln i Malmö m.m., Kommittédirektiv 2000:53.

Sveriges Riksdag (1991), Kommunallag (1991:900).

Hjemmesider:

www.malmo.se: Malmö stads hjemmeside

Øvrige referencer

Aberbach, J. & Rockman B. (2002), Conducting and Coding Elite Interviews, Political Science and Politics, 35:4, pp. 673-676.

Ankersborg, V. (2009), Kildekritik i et samfundsvidenskabeligt perspektiv, Forlaget Samfundslitteratur: Frederiksberg.

Atkinson, R. & Flint, J. "Snowball sampling" i Lewis-Beck, M. et al. (2004), The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods, SAGE, online publication.

Barber, B. (2013), If Mayors Ruled the World, Dysfunctional Nations, Rising Cities, Yale University Press: UK.

Beach, D. & Pedersen, R. (2013), Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines, The University of Michigan Press: USA.

Berg, R. & Kjær, U. (2007), Lokalt politisk lederskab, Syddansk Universitetsforlag.

Berry, J. (2002), Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing, Political Science and Politics, 35:4, pp. 679-682.

Beth L. (2002), Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews, Political Science and Politics, 35:4", pp. 665-668.

Bevir, M. (2011), The SAGE Handbook of Governance, SAGE: UK.

Bisgaard, H. (2010), Københavns Genrejsning, 1990 – 2010, Bogværket: Danmark.

Blatter, J. & Harverland, M. (2012), Designing Case Studies – Explanatory Approaches in Small-N Research, Palgrave Macmillan: Great Britain.

Block, T. & Paredis, E. (2012), Urban development projects catalyst for sustainable transformations: the need for entrepreneurial political leadership, Journal of Cleaner Production.

Bogason, P. & Zølner (eds.), M. (2007), Methods in Democratic Network Governance, Palgrave Macmillan: Great Britain.

Boogers, M. (2014) Pulling the Strings: An Analysis of Informal, Local Power Structures in Three Dutch Cities, Local Government Studies, Vol. 40, No. 3, side 339-355.

Borraz, O. & John, P. (2004), The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe, International Journal of Urban and Regional Research, Vol 28.1, side 107 – 120.

Busch, T. et al. (2013), Public Management in the Twenty-first Century – Trends, Ideas and Practices, Norge: Universitetsforlaget.

Busck et al. (årstal ikke angivet), Kildekritisk tekstsamling, 3. udgave, Århus Universitetsforlag, page 11-29.

Brenner, N. (2004), Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000, Review of International Political Economy, Vol. 11, No. 3, pp. 447-488.

Brinkmann S. og Tangaard, L. (2010), Kvalitative metoder. En grundbog, Hans Reitzels Forlag: København.

Buck, N. et al. (2005), Changing cities, Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance, Palgrave Macmillan: UK.

Burns, J. (1978), Leadership, Harper & Row, Publishers: USA.

Burns, P. (2015), Urban Colloquy: Clarence N. Stones Regime Politics, Urban Affairs Review, Vol. 51 (1), side 99-100.

Busck et al. (årstal ikke angivet), Kildekritisk tekstsamling 3. udgave, Århus Universitetsforlag, side 11-29.

Campbell, J. L., & Pedersen, O. K. (2014), The National Origins of Policy Ideas: Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark, Princeton University Press:

Copus, C. & Leach, S. i Rhodes, R. & t'Hart, P. (eds.) (2013), The Oxford Handbook of Political Leadership, Oxford Handbooks Online.

Cornelissen, J.P. (2006) Making Sense of Theory Construction: Metaphor and Disciplined Imagination. Organization Studies, 27(11): 1579-1597.

Cohen, M. et al. (1972), A Garbage Can Model of Organizational Choice, Administrative Science Quarterly, vol. 17, no. 1, pg. 1-25.

Crosby, B. et al. (2010), “Leading across frontiers: how visionary leaders integrate people, processes, structures and resources” i: Osborne, S. P. (2010), The New Public Governance – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, Oxon: Routledge.

Crouch, C. & Le Galès, P. (2012), Cities as national champions? Journal of European Public Policy, Vol.19 (3), p.405-419.

Dahl, R. (1961), Who Governs? Democracy and Power in an American City (2. ed.), Yale University Press: USA.

Dahler-Larsen, P. (2007), Kvalitativ metode: status og problemer, Politica, årg. 39, nr. 3.

Dannestam, T (2009), Stadspolitik i Malmö, Politikens meningsskapande och materialitet, Lunds Universitet: Lund.

DAMVAD (2011), The City Regions Project, veje til styrket vækst I europæiske mellemstore byer – med særligt fokus på betydningen af bysamarbejde, udarbejdet for Aalborg Kommune, Århus Kommune, Odense Kommune, Region Nordjylland, Region Midtjylland, Region Syddanmark.

Dansk Byplan Laboratorium (2015), Den regionale by.

Davies, J. & Imbroscio, D. (2009), Theories of Urban Politics, Cornwall: SAGE.

Davies, J. (2005) Local Governance and the Dialectics of Hierarchy, Market and Network, Policy Studies, vol. 26, no. 3-4, side 311-335.

Davies, J. (2002), Urban Regime Theory: A Normative-Empirical Critique, Journal of Urban Affairs, Vol. 24, No. 1, side 1-17.

Denhardt, J. & Denhardt, R., “Political Leadership” in Bevir (2011), The SAGE Handbook of Governance, SAGE: UK.

Denters, B., “Local governance”, in Bevir (2011), The SAGE Handbook of Governance, SAGE: UK.

Denters, B. & Mossberger, K. (2006), Building blocks for a methodology for comparative urban political research, Urban Affairs Review, Vol. 41, No. 4.

Elcock, H. & Fenwick, J. (2012), The political leadership matrix: a tool for analysis, Public Money and management, Vol. 32, No. 2, side 87-94.

Elgie, R., “Political Leadership” i Smelser, N. & Baltes P. (eds.) (2001), International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, Elsevier Science Ltd, online edition.

Engerman, S. “Max Weber as economist and economic historian”, i Turner (red.) (2000), The Cambridge Compagnion to Weber.

Enroth, H., “Policy Network Theory”, in Bevir (2011), The SAGE Handbook of Governance, SAGE: UK.

Esmark, A. et al. (red.) (2005), Socialkonstruktivistiske analysestrategier, Roskilde Universitetsforlag: Gylling.

EU Commission (2007), State of European Cities – Adding Value to the European Urban Audit, DG Regional Policy.

EURA (European Urban Research Association) (2014), City futures III, Cities as strategic places and players in a globalized world, Paris, 18-20 june 2014, Call for papers and special sessions.

Flyvbjerg, B. et al. (2003), Megaprojects and Risk – An Anatomy of Ambition, Cambridge: Cambridge University Press.

Flyvbjerg, B. (1991), Rationalitet og magt. Bind II: Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet, Akademisk Forlag: Denmark.

Flyvbjerg, B. (1988). Case studiet som forskningsmetode, Institut for samfundsudvikling og planlægning, Aalborg Universitetscenter, Centertrykkeriet, Aalborg Universitetscenter.

Flyvbjerg, B. (2006) Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*,12 (2) (219-245) Sage Publications.

Fog, J. (2004), Med samtalen som udgangspunkt, København: Hans Reitzels Forlag, kap. 2 & 5.

George A. & Bennett, A. (2005), Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, MIT Press: Cambridge, Massachusetts.

Gissendanner, S. (2004), Mayors, Governance Coalitions and Strategic Capacity: Drawing lessons from Germany for Theories of Urban Governance, Urban Affairs Review, 2004 40: 44.

Goldsmith, M. & Larsen, H. (2004) Local Political Leadership: Nordic Style, International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 28.1, side 121 – 133.

Goldstein, K. (2002), Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews, Political Science and Politics, 35:4, pp. 669-672.

Greasley, S. and Stoker, G., "Urban Political Leadership" in Davies & Imbroscio (2009), Theories of Urban Politics, Cornwall: SAGE.

Greasley, S. & Stoker, G. (2008), Mayors and Urban Governance: Developing a Fecilitative Leadership Style, Public Administration Review.

Harvey, W., S. (2011), Strategies for conducting elite interviews, Qualitative Research, vol. 11, no 4, page 431–441.

Hambleton, R. & Sweeting, D., (2014), Innovation in urban political leadership. Reflections on the introduction of a directly-elected mayor in Bristol, UK. Public Money and Management, 34 (5), pp. 315-322.

Hildreth, P. A. (2006), Roles and Economic potential of English Medium-Sized Cities: A discussion Paper.

Huys, M. & Koppenjan, J. (2010), "Policy networks in practice: the debate on the future of Amsterdam Airport Schiphol" i: Osborne, S. P. 2010, The New Public Governance – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, Oxon: Routledge.

Højbjerg, E. (2004), Beslutnings-, forhandlings- og sprogspil – tre samfundsvidenskabelige analysestrategier, MPP Working Paper no. 9/2004, Department of Management, Politics and Philosophy, Copenhagen Business School.

Jacobsen, J. (1993), Interview. Kunsten at lytte og spørge, kap. 6 og 9, Hans Reitzels Forlag: København.

Jackson, G., "Actors and institutions" in Morgan G. et al. (2010), The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis, Oxford University Press.

Jessop, B. (ingen dato angivet), "Governance + Government in the Shadow of Hierarchy": the State in its Integral Sense and the Challenges of Metagovernance, workingpaper.

Jessop B., "Metagovernance" in Bevir (2011), The SAGE Handbook of Governance, SAGE: UK.

John, P. & Cole (2000), When do Institutions, Policy Sectors and Cities Matter?: Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France, COMPARATIVE POLITICAL STUDIES, Vol. 33 No. 2, March 2000, side 248-268.

John, P. (2001), Local Governance in Western Europe, SAGE.

Jones, B. (1989), Leadership and Politics – New Perspectives in Political Science, USA: University Press of Kansas.

Judge D. et al. (1995), Theories of Urban Politics, Great Britain: Sage Publications.

Katz, B. & Bradley, J. (2013), The metropolitan Revolution, How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy, Brookings Institution Press: USA.

Kingdon, J. (1984), Agendas, Alternatives and Public Policies (2. ed.), Longman: USA.

Kjaer, A. M., "Governance and the urban bureaucracy", in Davies & Imbroscio (2009), Theories of Urban Politics, Cornwall: SAGE.

Kjeldstadli, K. (2002), Fortiden er ikke hvad den har været – en indføring i historiefaget, Roskilde universitetsforlag: Gylling.

Kjær, A.M. (2004), Governance, Oxford: Blackwell Publishers:

Kjaer, U. (2013) Local Political Leadership: The Art of Circulating Political Capital, Local Government Studies, Vol. 39, No. 2, page 253-272.

Klijn, E. H. (2008), Governance and governance networks in Europe: An assessment of 10 years of research on the theme, Public Management Review, 10, 4: 505-525.

Klijn E. H. et al. (1995), Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks, Public administration, Vol. 73, pg. 437-454.

Klijn, E. & Koppenjan, F. (2000), Public Management and Policy Networks. Foundations of a network approach to governance, Public Management, Vol. 2, Issue 2.

Kommunernes Landsforening (2014), Kommunalpolitisk Topmøde 2014, program.

Koppenjan F. & Klijn E. (2004), Managing uncertainties in networks – A network approach to problem solving and decision making, Devon: Routledge.

Kreiner, K. & Jacobsen P. (2013), Dialog og konkurrence. Eksperimenter med nye konkurrenceformer. Nyt fra samfundsvidenskaberne: Denmark.

Kresl, P. & Ietri, D. (2012) European Cities and Global Competitiveness, Strategies for Improving Preformance, Edward Elgar Publishing: UK.

Kvale, S. (1998), InterView. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview, Hans Reitzels Forlag: København, s, 129-147.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009), Interviews – Learning the craft of Qualitative Research Interviewing, SAGE: USA.

Kvorning, J. (2010), Strategier for bæredygtig byomdannelse. Center for Byplanlægning - Det Kongelige Danske Kunstakademi, Kunstakademiets Arkitektskole, Kbh.

Lange, M. (2013), Comparative-Historical Methods, SAGE: Croydon.

Lauria, M. (1997), Reconstructing Urban Regime Theory, Regulating Urban Politics in a Global Economy, USA: Sage Publications.

Leach, S. and Wilson, D. (2000), Local Political Leadership, Great Britain: The Policy Press.

Leach, S. and Wilson, D. (2002), Rethinking Local Political Leadership, Public Administration, Vol. 80, No. 4, 2002 (665-689).

Leach, S. and Wilson, D. (2004), Urban Elites in England: New Models of Executive Governance.

Le Galès, P. (2001), Urban governance and policy networks: On the urban political boundedness of policy networks. A French case study, Public Administration, Vol. 79, No. 1, pg. 167-184

Le Galès, P. (2002), European Cities. Social Conflicts and Governance, Great Britain: Oxford University Press.

Lowndes, V., "New Institutionalism and Urban Politics" in Davies & Imbroscio (2009), Theories of Urban Politics, Cornwall: SAGE.

Lowndes, V. & Leach, S. (2004), Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities, Local Government Studies, Vol. 30, No. 4, side 557 – 575.

Lofland et al. (2006), Analyzing Social Settings. A Guide to Qualitative Observation and Analysis (4. ed), kap. 3 (uddrag) & 7 (s. 33-47, 51-53, 144-168), Thomson Wadsworth.

March, J. G. (1994), A Primer on Decision Making. How Decisions Happen. New York, Free Press.

May, P. & Jochim, A. (2013), Policy Regime Perspectives: Policies, Politics and Governing, The Policy Studies Journal, Vol. 41, No. 3, side 426 – 452.

McCarthy, J. (1998), Reconstruction, regeneration and re-imaging: The case of Rotterdam, Cities, Volume 15, Issue 5, October 1998, Pages 337-344.

Mahoney, J. & Rueschemeyer (2003), Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge University Press: United Kingdom.

McNabb, D. (2010), Research Methods for Political Science. Quantitative and Qualitative Approaches (2nd ed.), New York: M.E. Sharpe.

Masciulli, J. et al. (2009), The Ashgate Research Companion to Political Leadership, Ashgate Publishing.

Morgan G. et al. (2010), The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis, Oxford University Press.

Mossberger, K. & Stoker, G. (2001), The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization, Urban Affairs Review, Vol. 36, No. 6, pg. 810-835.

Nordic City Network (2014), 450 Urban Projects.

Nordic City Network & Gehl Architects (2014), Nordic Cities in Transition.

Nordic City Network (2011), Politisk Lederskab og Byudvikling, Hvidbog fra NCN-seminar i Norrköping.

O'leary, R. & Bingham, L. (eds.) (2009), The Collaborative Public Manager, New Ideas for the Twenty–first Century, USA: Georgetown University Press.

Osborne, S. (ed.) (2010), The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, Routledge.

OECD (2006), OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy.

Palus, C. (2013), Local Policy and Democratic Representation in Haider-Markel, D. (ed.), The Oxford Handbook of State and Local Government, Oxford Handbooks Online.

Pedersen, O. K. (2011), Konkurrencestaten, Hans Reitzel: København.

Pedersen, O. K. (2010), ”Institutional Competitiveness: How Nations Came to Compete” in Morgan G. et al. (2010), The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis, Oxford University Press.

Pedersen, O.K. (2011), Byerne og globaliseringen, Byplan 2.

Pérez, A. et al. (2008) Mayors and Local Governing Coalitions in Democratic Countries: A Cross-National Comparison, Local Government Studies, vol. 34, no. 2, side 147-178.

Peters, B. Guy (2011), Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance, Urban Research & Practice, 4:1, pg. 5-12.

Peters, B. & Pierre, J., “Urban governance” i Mossberger et al. (eds.) (2012), The Oxford Handbook of Urban Politics, USA: Oxford University Press.

Pierre, J. (1999), Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics, Urban Affairs Review, Vol. 34, No. 3.

Pierre, J. (2011), The Politics of Urban Governance, palgrave macmillan: China.

Pierre, J. (2014), Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory and Comparative Urban Politics, Urban Affairs Review, 1-26.

Post, A. & Dansk Byplanlaboratorium (2009), Byplanhåndbogen, Dansk Byplanlaboratorium.

Rast, J. (2015), Urban Regime Theory and the Problem of Change, Urban Affairs Review, Vol. 51 (1), 138 – 149.

Rittel, H. & Webber, M. (1973), Dilemmas in a General Theory of Planning, Policy Sciences, 4 (1973), 155 – 169.

Rohdes, R (1996), The New Governance: Governing without Government, Political Studies, XLIV, side 652-667.

Rohdes, R. (2009), "Policy Network Analysis" i The Oxford Handbook of Public Policy (redaktør ikke angivet),
Oxford Handbooks online.

Salet, W. & Gualini, E. (red.) (2006), Framing Strategic urban projects: Learning from Current Experiences in European Urban Regions, Routledge: London.

Sapotichne, J. et al. (2007), Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics, Urban Affairs Review, Vol. 43 No. 1, pg. 76-106

Savitch, H.V., & Kantor, P. (2002), Cities in the international marketplace: The political economy of urban development in North America and Western Europe. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Scharpf, F. (1997), Games real actors play actor-centered institutionalism in policy research.

Sehested, K. (2002), Netværksstyring i byer, Hvad med planlægningen og demokratiet?, Jurist og økonomforbundets forlag: Danmark.

Steyvers, K. et al. (2008) From Princeps to President? Comparing Local Political Leadership Transformation, Local Government Studies, vol. 34, no. 2, side 131-146.

Stocker, G., Comparative Local Governance in Binder, S. et al. (2009), The Oxford Handbook of Political Institutions, Published to Oxford Handbooks Online.

Strom, E. A. & Mollenkopf, J. H. (2007), The Urban Politics Reader. Oxon: Routledge.

Sørensen, E. & Torfing, J. (eds.) (2007), Theories of Democratic network Governance, Great Britain: Palgrave Macmillan.

Stoker, G., "Comparative Local Governance" in Binder, S. et al. (2009), The Oxford Handbook of Political Institutions, Published to Oxford Handbooks Online.

Stoker, G., "Regime Theory and Urban Politics" in Judge, D. et al. (1995), Theories of Urban Politics, Sage Publications.

Stone, C. N., "Political Leadership in Urban Politics" in Judge D. et al. (1995), Theories of Urban Politics, Great Britain: Sage Publications.

Stone, C. N. (1989a), Regime Politics. Governing Atlanta 1946 – 1988, USA: University Press of Kansas.

Stone, C. N., “Paradigmes, Power and Urban Leadership”, in Jones, B. (1989b), Leadership and Politics – New Perspectives in Political Science, USA: University Press of Kansas.

Stone C. N. (2005), Looking Back to Look Forward, Reflections on Urban Regime Analysis, Urban Affairs Review, Vol. 40, No. 3, 309 – 341.

Stone C. N. (2015), Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order, Urban Affairs Review, Vol. 51 (1), 101 – 137.

Strom, E. A. & Mollenkopf, J. H. (2007), The Urban Politics Reader. Oxon: Routledge.

Svara, J. (2009), The Facilitative Leader in City Hall, Reexamining the Scope and Contributions, Taylor & Francis Group: USA.

Sørensen, E. & Torfing, J. (eds.) (2007), Theories of Democratic network Governance, Great Britain: Palgrave Macmillan.

Teisman, G. (2000), Models for Research into Decision Making Processes: On Phases, Streams and Decision- Making Rounds, Public Administration, Vol. 78, no. 4, side 937 - 956.

Tosics, I. et al., 2010, National spatial planning policies and governance typology, PLUREL Deliverable Report 2.2.1, submitted to EC under the Sixth Framework Program.

Treib et al. (2005), Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification. *European Governance Papers (EUROGOV)* No. N-05-02.

UN-HABITAT (2006), State of the worlds cities 2006/7.

van Ostaaijen, J. (2013), From Urban Regime Theory to Regime Analysis**,** Using Regime Analysis for Local and Regional Research, Paper presented at the EURA conference, Enschede, July 2013.

Van Bueren, E., Klijn, E. & Koppenjan, J. (2003), Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13, no. 2, pp. 193–212.

Van Gils, M. & Klijn, E. H. (2007), Complexity in Decision Making: The Case of the Rotterdam Harbour Expansion. Connecting Decisions, Arenas and Actors in Spatial Decision Making, Planning Theory & Practice, 8:2,139-159

Ward, K. (2010), Towards a relational comparative approach to the study of cities, Progress in Human Geography 34(4) pg. 471–487.

Whitley, R. et al. (2010), The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis, Oxford University Press.

World Economic Forum (2014), The Competitiveness of Cities.

Woliver, L. (2002), Ethical Dilemmas in Personal Interviewing, Political Science and Politics, 35:4, pp. 677-678.

Yin, R., K. (2003), Applications of case study research, (2nd. ed.), Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Yin, R., K. (2003), Case study research. Design and methods, (3dr ed.), Thousand Oaks, California: Sage Publications.

BILAG 1

Liste over personer interviewet i forbindelse med caseudvælgelse

- Adm. direktør Jens Kramer Mikkelsen, By og Havn
- International miljødirektør Mikkel Aarø-Hansen, Miljøministeriet
- Teknisk direktør Erik Jespersen, Aarhus Kommune
- Sekretariatschef Bente Lykke Sørensen, Arealudvikling Aarhus
- Stadsarkitekt Peder Baltzer Nielsen, Aalborg Kommune
- Konstitueret adm. direktør Anne Skovbro, Københavns Kommune
- Viceborgmester Uffe Steiner Jensen, Fredericia Kommune
- Project Manager Bo Aronsson, RiverCity Gothenburg
- Adm. direktør. Frede Clausen, TK Development
- Direktør Søren Ulslev og ejendomschef Lars Gjørret, PensionDanmark Ejendomme
- Formand for Byplanlaboratoriet og vicedirektør, Maj Green, Gladsaxe Kommune
- Projektchef Svend Erik Rolandsen, COWI
- Director Diana Fitzsimons, Turley Associates
- Chefkonsulenter Claus Ravn, Ann Hein og Filip Zibrandtsen, Realdania By

Interview blev foretaget i efteråret og vinteren 2012 / 2013. Titler angivet på interviewtidspunktet.

BILAG 2

Liste over mulige cases

Danmark	Udland
Fredericia C	Emscher park, Ruhr-distriktet
Køge Kyst	(@ 22) Barcelona
Sydhavnen, København	Bordeaux
Ørestaden	Vancouver
De Bynære Havnearealer, Aarhus	HafenCity, Hamborg
Lisbjerg, Aarhus	Bremerhaven
Stationszonen, Hillerød	Sidney
Røde Port, Roskilde	Freiburg
Trekroner, Roskilde	Bo01, Malmø
Valby Bymidte, København	Stavanger
Bymidten, Faaborg-Midtfyn	Manchester
Havneområdet, Aalborg	Liverpool
Albertslund	Edinburg
Horsens	Dublin
Havneområdet, Sønderborg	Zlote Tarasy, Warsawa
Ullerødbyen, Hillerød	Motokovområdet, Warsawa
Artillerivej Syd, København	Centrala Älvstaden, Gøteborg
Loop City	Helsingborg
Kildebjerg Ry, Skanderborg	Agger Brygge, Oslo
Tankefuld, Svendborg	Berlin
Herning	Java og Borneo, Amsterdam
Kolding	Titanic Quarter, Belfast
Vejle	

BILAG 3

Eksempel på Interviewguide

Briefing

- Tak fordi du vil deltage.
- Som sagt er jeg ved at skrive en PhD-afhandling om, hvordan man politisk styrer store byudviklingsprojekter.
- Jeg sammenligner udviklingen af Aarhus Ø med Västre Hamnen i Malmø.
- Jeg vil gerne stille dig en række spørgsmål, om hvad der skete i udviklingen af Aarhus Ø / Västra Hamnen, hvem der var de centrale beslutningstagere og hvordan man arbejde med strategi og netværk.
- Har du nogen spørgsmål inden vi starter?
- Har du noget imod at jeg optager interviewet? Interviewet er til citat.

INDLEDNING

- Hvordan blev Aarhus / Malmø interesseret i at byudvikle her?

HOVEDDEL

Beslutningsprocessen

Hvordan er strategien skabt?

- Hvilken vision og målsætninger ligger der for projektet?
- Har de forandret siger undervejs? Hvordan?
- Hvilke store beslutninger er taget undervejs i projektet?
- Hvordan er de problemer, som projektet skal løse, opstået?
- Hvem har været med til at finde på problemerne og løsningerne?

- I de tilfælde hvor der har været forskellige holdninger, hvordan har man så forsøgt at skabe enighed? (Kompromis? Overbevise? fordeling af incitamenter? forsøgt at få nogen til at ændre deres grundholdning?)

Hvordan er beslutningsprocessen organiseret?

- Hvor træffes de vigtige beslutninger?
- Hvilken rolle har de forskellige udvalg i forhold til hinanden og byrådet?

Hvilke aktører er inkluderet i processen?

- Hvem er med til at træffe beslutningerne?
- Hvem bestemmer, hvem der er med til at træffe beslutningerne?
- Mødes de ofte?
- Mødes de også om andre emner?
- Kender de hinanden godt? (ses de fx privat? Tilhører de samme netværk?)
- Er nogen aktører kommet til eller gået fra i løbet af processen og hvorfor?

Hvordan medieres konflikt?

- Har der været tilfælde af konflikt i beslutningsprocessen?
- Hvordan er konflikten blevet håndteret? (Hvem gjorde hvad? Hvor blev beslutningerne taget?)
- Vil du karakterisere aktørerne som tillidsfulde i forhold til hinanden? (hvorfor tror du at de er det?)
- Har i gjort noget særligt for at opbygge tillid?

Hvordan skabes eller forandres institutioner?

- Er der nogen særlige underliggende regler eller forståelser for hvordan man tager politiske valg her i byen? Noget som alle forventer?
- Har i prøvet at indføre regler for den måde man tager beslutninger, hvem der er med til at tage beslutninger eller lignende?

Produktion af politisk lederskab

- Hvem drev processen frem?
- Hvem er de vigtigste beslutningstagere, som har indflydelse på projektet? (Dvs. dem som har ressourcer man er afhængige af)
- Hvem tager reelt beslutningerne (på møderne)?
- Hvilket netværk har de?
- Hvem er ellers med i netværk omkring projektet (dem som bliver influeret af projektet)?

Network management

- Hvordan vi du beskrive borgmesteren / borgmestrenes ledelsesstil?
- Nogle ledere accepterer de rammer, som er og prøver at skabe kompromisser inden for dem. Andre prøver at lave rammerne om for at skabe mere innovative løsninger. Hvilken type var borgmesteren?
- Har du eller andre forsøgt på at inddrage nye aktører? Eller at ændre på relationerne mellem dem?
- Har du eller andre forsøgt på at ændre den måde I træffer beslutninger på?

I nogle interviews blev der også inkluderet spørgsmål på baggrund af denne opdeling af årsager til udkomme af beslutningsprocessen

Spørgsmål blev formuleret direkte ved det enkelte interview på baggrund af denne inddeling:

- *Cognitive causes*: "The ability of actors to discover collaborative advantages or win-win situations, e.g. by inventing new solutions, reframing the problem or changing the scope for policy-making".
- *Social causes*: "The ability or inability of actors to coordinate their go-alone strategies. This may be influenced by the quality, intensity or lack of interaction between interdependent actors, and the presence or absence of social variety.
- *Institutional causes*: "The lack or presence of institutions that reduce the risks and cost of interaction such as rules, shared convictions, norms and values, a shared language and trust".
- *Management causes*: "The absence or presence of adequate network management".

- *External causes*: "Changes in the environment of the network. These may lead to changing perceptions, power relations or institutional structures. This cause combines a range of possible intervening variables such as larger societal trends (e.g. a financial crisis or changes in social perceptions), acts from organizations outside the network (e.g. new state regulation) and chance".

AFSLUTNING

- Er der andre, jeg bør tale med?
- Har du kendskab til noget tekstmateriale, som beskriver de ting, vi har talt om?
- Er der noget, som vi ikke har talt om, som du mener, at jeg skal vide?
- Jeg lærer projektet at kende, mens jeg undersøger det. Det kan sagtens være, at jeg bliver klogere undervejs og har brug for at undersøge nogle spørgsmål igen. Må jeg komme tilbage til dig?

BILAG 4

Mandater ved kommunalvalg i Aarhus i perioden 1981-2013

	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013
Socialdemokratiet	11	12	12	15	13	11	13	14	13
Radikale Venstre	1	1	1	1	1	2	2	1	2
Det Konservative Folkeparti	6	7	5	3	3	2	1	3	2
Centrum-Demokraterne	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Socialistisk Folkeparti	5	7	6	4	4	3	2	5	2
De Grønne	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Danmarks Kommunistiske Parti	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Dansk Folkeparti	-	-	-	-	2	1	1	2	2
Kristeligt Folkeparti	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Venstre	3	2	3	6	7	11	11	5	6
Venstresocialisterne	2	1	-	-	-	-	-	-	-
Fremskridtspartiet	1	-	1	1	-	-	-	-	-
Enhedslisten - De Rød-Grønne	-	-	2	1	1	1	1	1	3
Liberal Alliance	-	-	-	-	-	-	-	-	1
I alt	31	31	31	31	31	31	31	31	31

Kilde: **www.aarhus.dk**

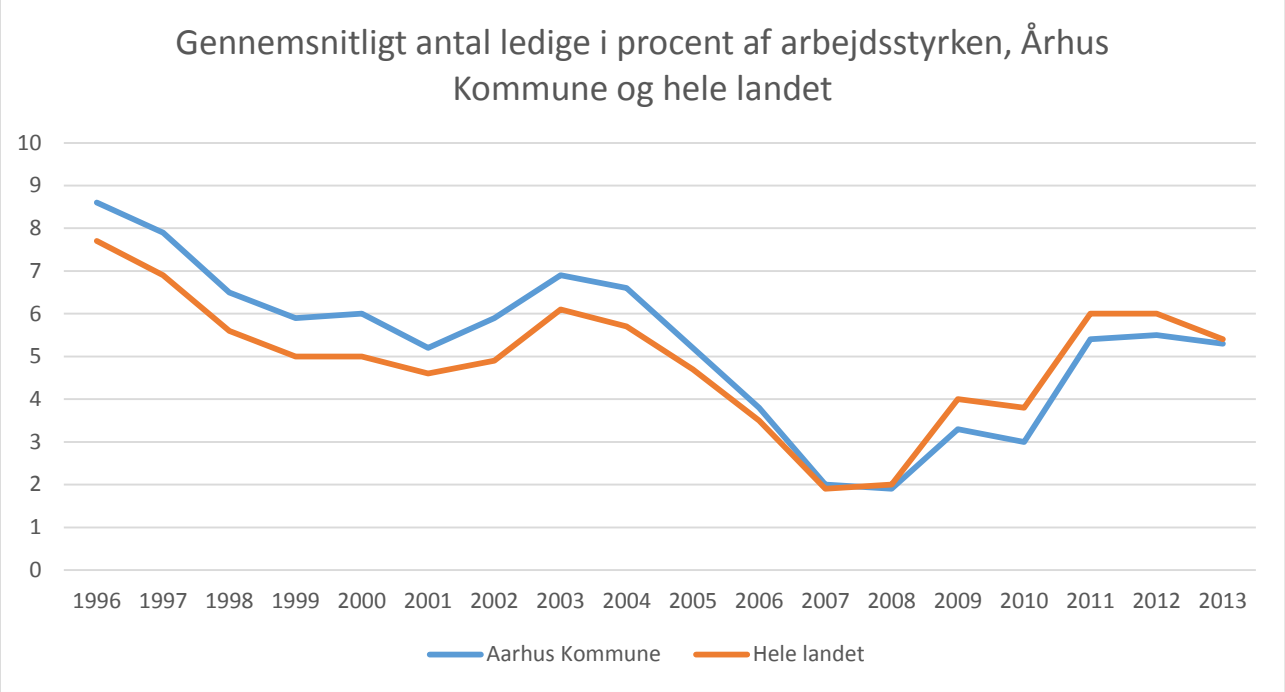
BILAG 5

Udviklingen i arbejdsløsheden i Aarhus Kommune

Grafen nedenfor viser det gennemsnitlige antal ledige i Aarhus Kommune i procent af arbejdsstyrken sammenlignet med hele landet. Tallene er opgjort december måned hvert år.

Grafen viser, at ledigheden i Aarhus Kommune udviklede sig på samme måde som ledigheden i hele landet i stort set hele perioden. I perioden 1996-2004 er ledigheden i Aarhus Kommune permanent cirka en procent over landsgennemsnittet. Dette skyldes muligvis, at befolkningssammensætningen i store byer har en lidt lavere erhvervsfrekvens end for landet som helhed. Fra 2008 vender dette billede, og ledigheden i Aarhus Kommune er lidt lavere end i hele landet frem til 2013. Dette kan muligvis skyldes, at mange i Aarhus Kommune er beskæftiget ved uddannelsesinstitutioner og sygehuse, som ikke i samme grad som resten af økonomien blev berørt af finanskrisen.

Hvis der ses bort fra denne forskel mellem Aarhus Kommune og hele landet, viser udviklingen i den gennemsnitlige ledighed, at Aarhus Kommune ikke har haft økonomiske kriser, som adskilte sig fra resten af landet. Tværtimod klarede Aarhus Kommune sig bedre igennem finanskrisen, når der ses på ledighed.



Kilde: Arbejdsløsheden i Aarhus Kommune, 4. kvartal. Opgjort af Aarhus Kommune hvert år i perioden 1996-2013 (www.aarhus.dk).

BILAG 6

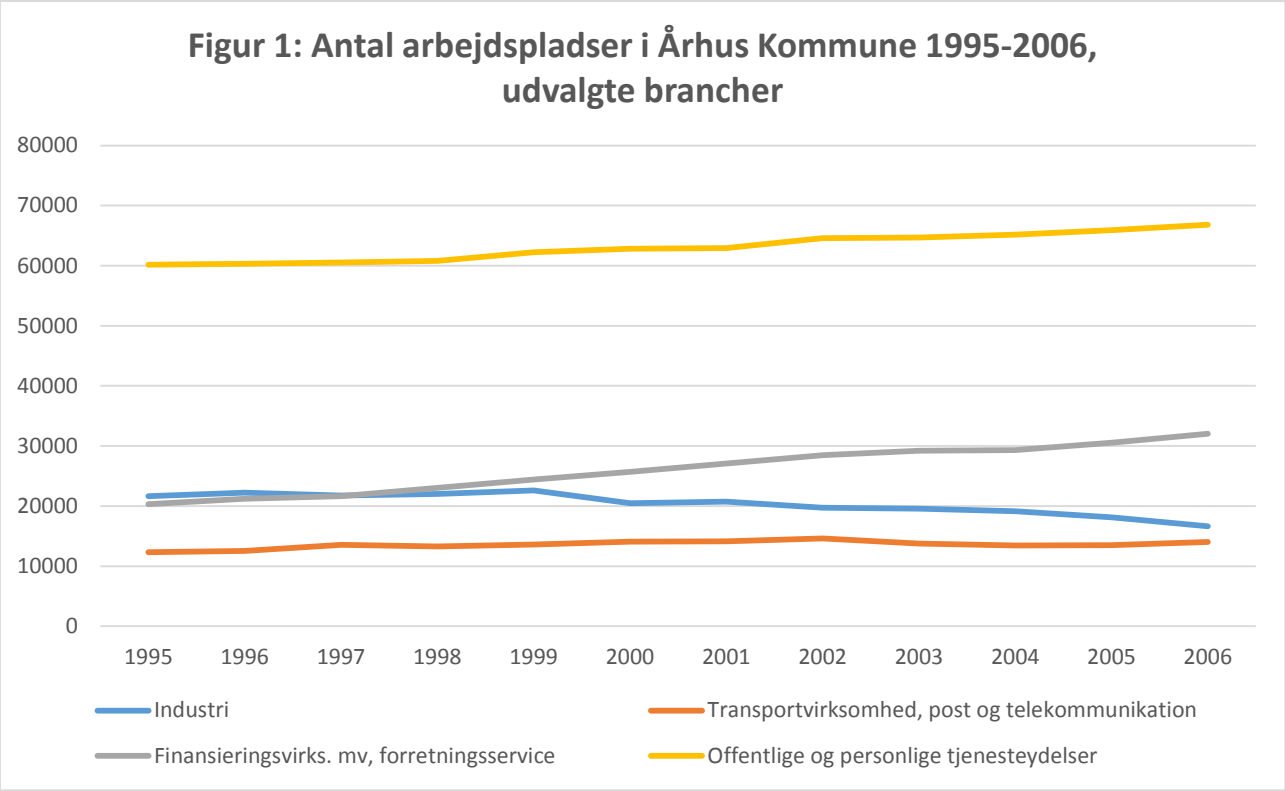
Udviklingen i erhvervsstrukturen i Aarhus Kommune

Nedenfor vises udviklingen i erhvervsstrukturen målt på antal arbejdspladser i forskellige brancher i perioden 1995-2013. Tidsserien er delt op i to sæt tabeller og grafer. Årsagen til opdelingen er, at Danmarks Statistik skiftede branchekode i 2007. Dette betyder, at virksomheder er blevet opdelt efter to forskellige klassifikationssystemer. De to sæt tabeller og grafer nedenfor er derfor ikke direkte sammenlignelige. Det skal også bemærkes, at Danmarks Statistik i 2009 gik over til at anvende et andet datagrundlag. Det betyder, at der er et databrud i tidsserien i 2009, som gør, at beskæftigelsen er lavere efter 2009, end hvis det hidtidige datagrundlag var anvendt. På trods af disse sammenligningsproblemer er den generelle udvikling i erhvervsstrukturen entydig. Antallet af industriarbejdspladser gik tilbage i perioden 1995-2013, mens antallet af arbejdspladser i videnstunge erhverv gik frem.

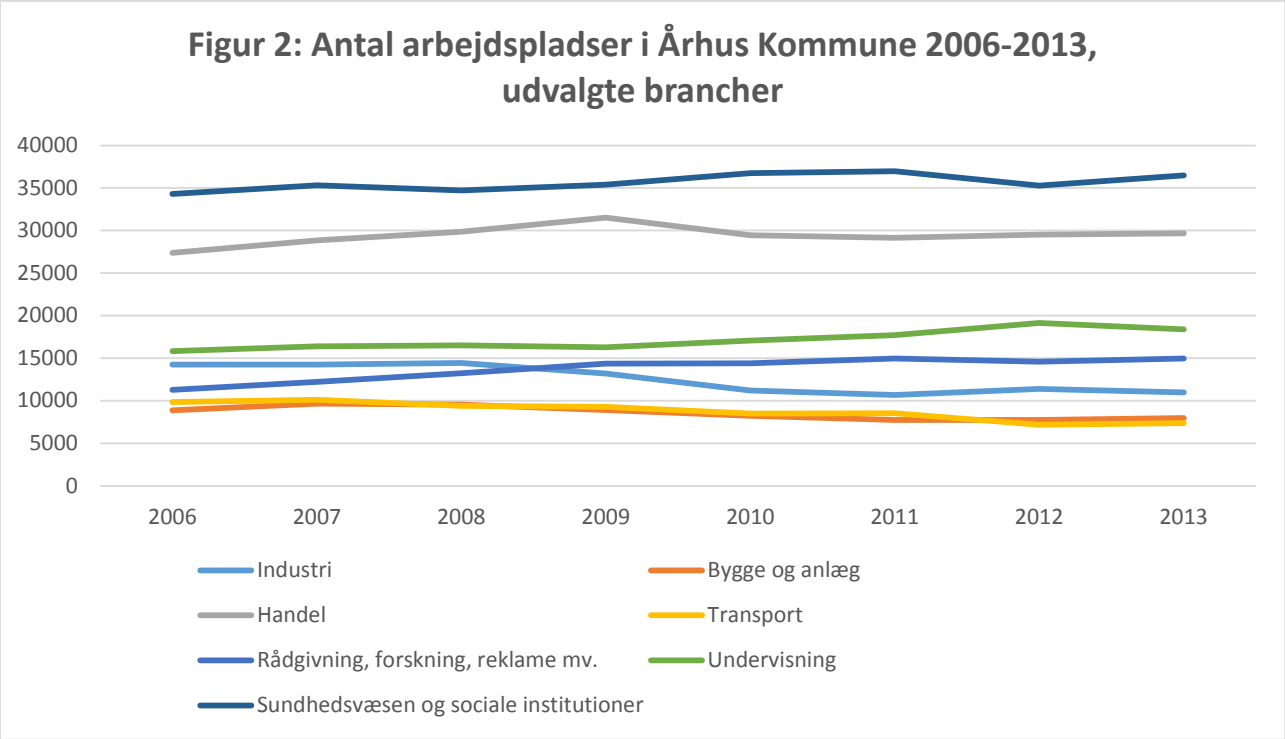
I perioden 1995-2006 mister Aarhus Kommune hver fjerde industrielle arbejdsplads. Industribranchen går i den periode fra at udgøre 14 til at udgøre 10 procent af det samlede antal arbejdspladser i kommunen. Hver 8. industrielle arbejdsplads mistes fra 1999 til 2002. Tabet af industriarbejdspladser fortsætter frem til 2013, hvor industriarbejdspladserne udgør 6,2 procent af det samlede antal arbejdspladser i kommunen.

Finansieringsvirksomhed m.v., herunder forretningsservice går markant frem i perioden. Denne branche dækker en række vidensintensive erhverv bl.a. rådgivningsvirksomhed, forskning og reklame, herunder arkitektvirksomhederne i Aarhus. Antallet af ansatte i denne branche stiger med 75 procent fra 1995 til 2006. Branchen overgår industribranchen i 1998 og bliver lige så stor som handel, hotel og restaurationsvirksomhed i 2005. Forretningsservice går i perioden 1995-2006 fra at udgøre ni procent af alle arbejdspladser til at udgøre 14 procent af alle arbejdspladser i Aarhus Kommune. Fra 2007 har Danmarks Statistik adskilt denne branche i flere enkeltstående brancher, herunder ”finansiering og forsikring”, ”ejendomshandel og udlejning”, og ” rådgivningsvirksomhed, forskning og reklame”. Derfor kan udviklingen i denne branche ikke følges som en enhed i perioden 2006-2013. I denne periode stiger antallet af arbejdspladser i hver af disse tre brancher. Især ”rådgivningsvirksomhed, forskning og reklame” tegner sig for en stor stigning af arbejdspladserne i Aarhus Kommune i denne periode. I perioden 2007-2013 stiger denne branche med 33 procent flere arbejdspladser. I 2007 udgjorde den 6,5 procent af det samlede antal arbejdspladser i kommunen. I 2013 udgjorde branchen 8,5 procent af det samlede antal arbejdspladser i kommunen.

Herunder vises tabeller og grafer for perioderne 1995-2006 og 2006-2013. Der er et overlap i 2006 for at vise forskellen i branchernes fordeling i de to forskellige klassifikationssystemer.



Kilde: Erhvervsstrukturen i Århus 2004 og 2006, Århus Kommune (www.aarhus.dk)



Kilde: Erhvervsstrukturen i Aarhus 2013, Aarhus Kommune (www.aarhus.dk)

Tabel 1: Antal arbejdspladser i Aarhus Kommune 1995 til 2006, fordelt efter branche

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Landbrug, fiskeri og råstofudvinding	2184	2049	1975	1943	1883	1786	1835	1767	1693	1643	1658	1658
Industri	21635	22239	21741	22017	22593	20450	20714	19723	19545	19144	18135	16649
Energi- og vandforsyning	643	598	634	610	623	572	498	682	684	698	661	682
Bygge- og anlægsvirksomhed	8265	8621	8514	8488	9000	9556	9959	9831	9206	8968	8623	8980
Handel, hotel og restaurationsvirksomhed	28467	29904	30146	30931	32390	32556	32199	31310	31445	31139	30600	32656
Transportvirksomhed, post og telekommunikation	12310	12522	13538	13267	13606	14062	14132	14611	13760	13456	13469	14043
Finansieringsvirksomheder m.v., forretningsservice	20326	21242	21641	23047	24420	25710	27086	28438	29197	29342	30543	32050
Finansiering og forsikring	3449	3352	3040	2980	3203	3485	3685	3714	3640	3667	3658	3774
Udlejning og ejendomsformidling	2742	2799	2831	2833	2860	2966	2878	3086	3348	3434	3521	3562
Forretningsservice	14135	15091	15770	17234	18357	19259	20523	21638	22209	22241	23364	24714
Offentlige og personlige tjenesteydelser	60152	60339	60508	60796	62252	62821	62925	64587	64708	65114	65890	66807
Offentlig administration	8416	8532	8833	7332	7499	7693	7045	7448	6435	6787	6507	6582
Undervisning	14717	14442	14737	15083	15399	15923	15417	15633	15331	15293	15495	15746
Sundhedsvæsen	11186	11374	11363	11807	12334	12921	13181	13534	13641	13187	13855	13865
Sociale institutioner	17924	18118	17506	18248	18731	17852	18815	19477	19811	20190	20424	20521
Foreninger, kultur og renovation	7909	7873	8069	8326	8289	8432	8467	8495	9490	9657	9609	10093
Uoplyst aktivitet	908	865	879	785	634	680	666	772	672	762	643	549
Aarhus Kommune i alt	154890	158379	159576	161884	167401	168193	170014	171721	170910	170266	170222	174074

Kilde: Erhvervsstrukturen i Århus 2004 og 2006, Århus Kommune (www.aarhus.dk)

Tabel 2: Antal arbejdspladser i Aarhus Kommune 2006-2013, fordelt efter branche

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Landbrug, skovbrug og fiskeri	1173	1108	959	1016	993	891	912	858
Råstofudvinding	20	16	17	21	24	21	19	27
Industri	14252	14248	14461	13208	11204	10674	11387	10974
Energiforsyning	584	571	575	502	574	645	701	748
Vandforsyning og renovation	712	605	951	438	407	351	637	661
Bygge og anlæg	8879	9662	9561	8922	8226	7749	7756	7966
Handel	27368	28849	29874	31525	29464	29134	29519	29671
Transport	9852	10133	9413	9296	8519	8526	7199	7377
Hoteller og restauration	5094	5309	5615	5499	5286	5709	6221	6599
Telekommunikaton m.v.	11893	11881	12169	10313	9964	10130	10320	10391
Finansiering og forsikring	3901	4312	4538	4245	4028	4237	4013	4005
Ejendomshandel og udlejning	2638	2708	3047	3027	2941	3141	3187	3207
Rådgivning, forskning, reklame m.v.	11291	12230	13251	14356	14390	14956	14584	14956
Rejsebureauer, rengøring og anden operationel service	10614	10926	11290	10620	10678	10507	9425	9070
Offentlig administration, forsvar og politi	6573	6382	5594	6296	6346	6686	6034	5762
Undervisning	15833	16403	16517	16304	17089	17733	19126	18399
Sundhedsvæsen og sociale institutioner	34287	35306	34698	35375	36741	36987	35297	36472
Kultur og fritid	2989	3145	3734	3692	3836	4107	4191	3690
Andre serviceydelser m.v.	5572	5461	5524	4046	4035	4077	4000	4319
Uoplyst aktivitet	549	615	664	939	934	918	1000	957
Aarhus Kommune i alt	174074	179870	182452	179640	175679	177179	175528	176109

Kilde: Erhvervsstrukturen i Aarhus 2013, Aarhus Kommune (www.aarhus.dk)

BILAG 7

Samlet oversigt over begivenheder og beslutninger i Aarhus Ø-projektet

År	Begivenheder og beslutninger
1995	Havneudvalget fremlægger forslag til masterplan for udvidelse af havnen.
1997	Flemming Knudsen ny borgmester.
1997	Kommunen accepterer, at det såkaldte byhavnsalternativ behandles i VVM-redegørelsen.
1997	Byrådet vedtager ad hoc-udvalgets anbefaling om en byplanidékonkurrence.
1997	Byrådet vedtager tillæg til kommuneplan og handlingsplan for havneudvidelse. Regionen vedtager tillæg til regionplan.
Efterår 1999	Byplanidékonkurrencen gennemføres.
Forår 2000	Politiske aktører i byen offentliggør forhandlingsudspillet "Nye muligheder".
Efterår 2001	Byrådet vedtager Kommuneplan 2001.
2001	Louise Gade ny borgmester.
2003	Byrådet vedtager Helhedsplan for De Bynære Havnearealer.
2005	Byrådet vedtager Kvalitetshåndbog for De Bynære Havnearealer og beslutter i tilknytning hertil, at 25 procent af alle boliger på De Bynære Havnearealer skal være almennyttige boliger.
2005	Byrådet vedtager købsaftalen for De Bynære Havnearealer samt opretter Udviklingssekretariatet for De Bynære Havnearealer.
2005	Nicolai Wammen ny borgmester.
2006	Kommunen omstruktureres, herunder omdefineres stadsarkitektens embede.
2007	Byrådet vedtager vækstmål i planstrategi 2008.
2006 – 2007	Byrådet vedtager at sælge de første byggegrunde i De Bynære Havnearealer, herunder til projekterne Light House, Z-huset og Isbjerget.
2008 – 2009	Byrådet beslutter at holde fast de projekter, der allerede er valgt, ved udbud af arealer i De Bynære Havnearealer.
2009	Byrådet stadfæster vækststrategien i Kommuneplan 2009.
Marts 2009	Erhvervskontaktudvalget fremlægger – og byrådet vedtager – Vækstpakke I.
September 2009	Erhvervskontaktudvalget fremlægger – og byrådet vedtager – Vækstpakke II.
2010	Business Region Aarhus etableres.
2011	Jacob Bundsgaard ny borgmester.
2012	Udviklingssekretariatet for De Bynære Havnearealer skifter navn til Arealudvikling Aarhus og får et udvidet ansvarsområde.
2012	Aarhus Kommune ansøger om titlen som Europæisk Kulturhovedstad 2017.
2013	De Bynære Havnearealer skifter navn til Aarhus Ø.
2013	Aarhus Kommune påbegynder "Rethink, Bassin 7".
2014	Aarhus Kommune omorganiserer Teknik- og Miljøforvaltningen.
2014	Business Region Aarhus udvides, og parterne indgår en samarbejdsaftale.
2014	Business Region Aarhus underskriver partnerskabsaftalen "Østjylland på arbejde for Danmark".

BILAG 8

Liste over interviewpersoner i Aarhus

Bente Lykke Sørensen, forvaltningschef, tidligere arealudviklingschef, Aarhus Kommune

Birte Gersbøll, arkitekt, Aarhus Kommune

Bjarne Mathiesen, tidligere direktør, Aarhus Havn

Bünyamin Simsek, tidligere rådmand for teknik og miljø, Aarhus Kommune

Carl Nielsen, tidligere direktør for teknik og miljø, Aarhus Kommune

Erik Jespersen, direktør for teknik og miljø, Aarhus Kommune

Flemming Knudsen, tidligere borgmester, Aarhus Kommune

Hans Halvorsen, tidligere formand for LO, Aarhus, nuværende rådmand, Aarhus Kommune

Hans Nicolaisen, tidligere økonomichef, Aarhus Kommune

Hans Schiøtt, tidligere rådmand for teknik og miljø, Aarhus Kommune

Jacob Bundsgaard, borgmester, Aarhus Kommune

Jan Beyer Schmidt-Sørensen, erhvervschef, Aarhus Kommune

Kai Schmidt, tidligere direktør, Aarhus Havn

Lauritz Holm-Nielsen, tidligere rektor, Aarhus Universitet

Louise Gade, tidligere borgmester, Aarhus Kommune

Michael O. Bruun, tidligere erhvervschef, Aarhus Kommune

Nicolai Wammen, tidligere borgmester, Aarhus Kommune

Niels Højberg, stadsdirektør, Aarhus Kommune

Niels-Peter Mohr, afdelingsarkitekt, Aarhus Kommune

Ole Østergaard, tidligere stadsarkitekt, Aarhus Kommune

Peter Thyssen, tidligere rådmand for teknik og miljø, Aarhus Kommune

Poul-Erik Jensen, tidligere stadsdirektør, Aarhus Kommune

Stig Berthelsen, talsmand, M97

Thorkild Simonsen, tidligere borgmester, Aarhus Kommune

BILAG 9

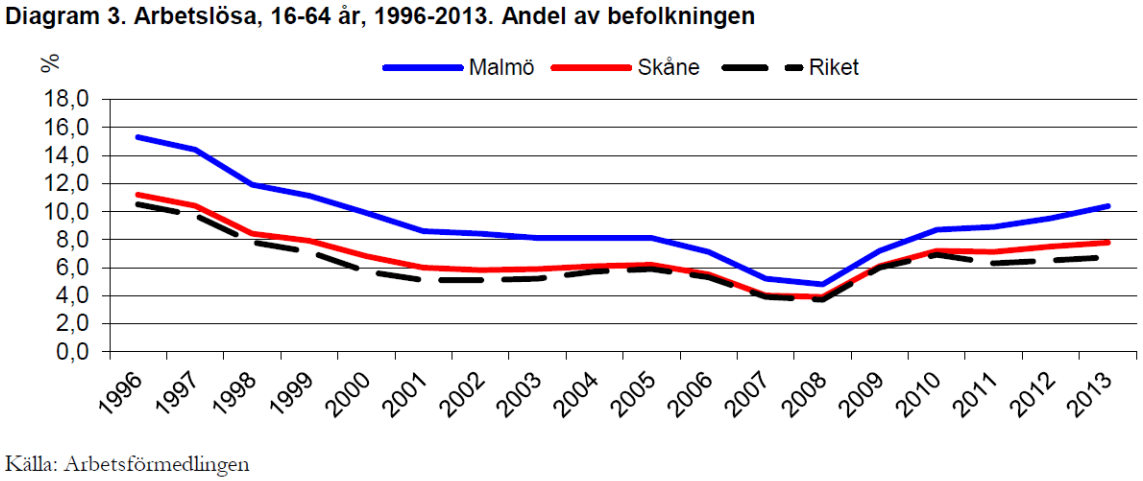
Mandater ved kommunalvalg i Malmö stad i perioden

	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Socialdemokraterna	26	32	27	26	24	22	21
Vänsterpartiet	2	2	5	5	4	4	6
Miljöpartiet	2	2	2	2	4	5	6
Moderaterna	24	18	18	12	16	17	14
Centerpartiet	0	1	0	0	0	0	0
Folkpartiet	5	3	2	7	5	4	3
Sveriges Pensionärers Intresseparti	0	0	2	3	2	2	0
Sverigedemokraterna	0	0	0	2	5	7	9
Kristdemokraterna	0	0	3	2	1	0	0
Skånepartiet	2	3	2	2	0	0	0
Feministisk initiativ	0	0	0	0	0	0	2
I alt	61	61	61	61	61	61	61

Kilde: Kommunfullmäktigevalen, Malmö stad (årstal ikke angivet), præsentation af Jan Haak, planeringsdirektør, Malmö stad, 2013, og www.malmo.se.

BILAG 10

Udviklingen i arbejdsløsheden i Malmø

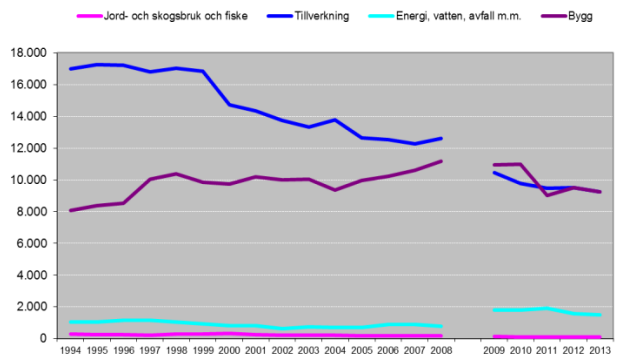


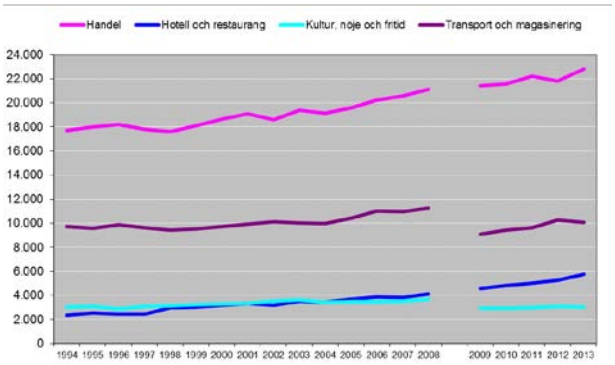
Kilde: Arbetslöshet och sysselsättning i Malmö 2013 – en översikt (Malmö stad, 2014e).

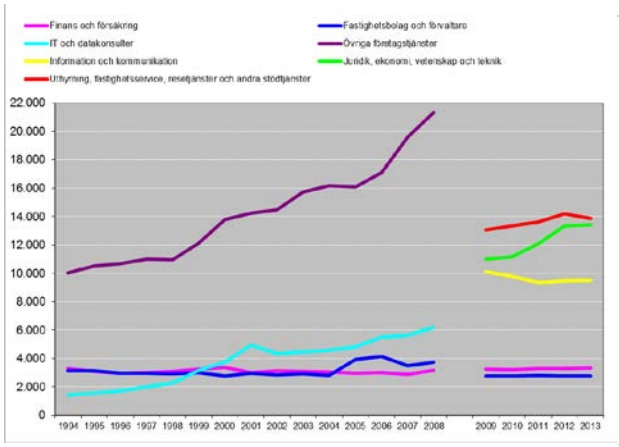
Ovenstående graf viser udviklingen i arbejdsløshed i Malmø og hele Sverige i perioden fra 1996 til 2014. Grafen viser, at Malmø havde en overgennemsnitlig arbejdsløshed i forhold til hele Sverige i 1996 på omkring fem procentpoint. Arbejdsløsheden i Malmø lå på 15,3 procent. Derefter næsten halveredes arbejdsløsheden frem til 2001. I perioden fra 2001 til 2005 var arbejdsløsheden stort set konstant i Malmø, men svagt stigende i hele Sverige. Fra 2005 til 2008 faldt arbejdsløsheden igen i Malmø og i hele landet. Forskellen mellem arbejdsløsheden i Malmø og hele landet var i denne periode historisk lav. Fra 2008 steg arbejdsløsheden igen i Malmø og hele landet. Fra 2010 stagnerede arbejdsløsheden i hele landet, mens den fortsatte med at stige i Malmø. I 2013 havde Malmø igen en markant højere arbejdsløshed end den gennemsnitlige arbejdsløshed i hele Sverige.

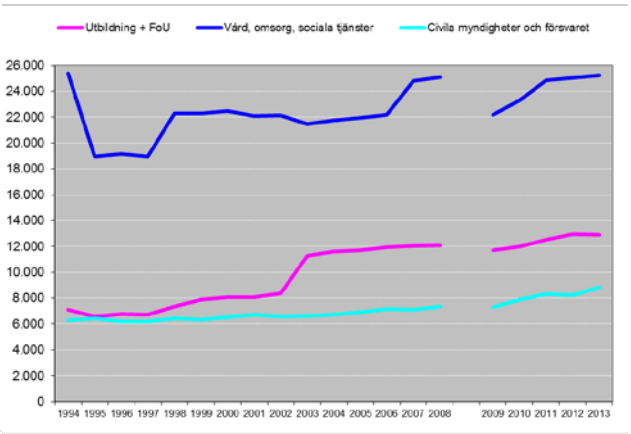
BILAG 11

Udviklingen i erhvervsstrukturen i Malmø









Kilde til alle grafer: Årsrapport, Malmöläget, Statistik och fakta om näringslivet i Malmö (Malmö stad, 2014a).

Graferne viser udviklingen i antal ansatte i fordelt på hovedbrancher i perioden fra 1994 til 2013. Tallene viser, at antallet af ansatte i industriel produktion er faldet markant i hele perioden, mens företagstjänster (forretningsservice), IT og datakonsulenter, hotel og restaurant, uddannelse og FOU samt handel er steget.

BILAG 12

Samlet oversigt over begivenheder og beslutninger i Västra Hamnen-projektet

Begivenheder og beslutninger	År
Ilmar Reepalu ny borgmester	1995
Regeringen indfører nyt skatteudligningssystem i Sverige. Malmø får ca. 1 mia. SEK mere årligt	1995
Vision 2015 igangsættes og afrapporteres.	1995
Borgmester og oppositionsleder skriver brev sammen til regeringen om etableringen af videregående uddannelser i byen.	1995
Kommunen søger om værtsskab for bomessen Bo 2000.	1996
Kommunen køber Universitetsholmen.	1996
Den svenske regering beslutter at etablere et universitet i Malmø, Malmö Högskola.	1996
Kommunen køber SAAB-fabrikken.	1997
Staten beslutter at etablere citytunnelen.	1997
Kommunen beslutter at flytte Bo 2000 til Västra Hamnen og at omdøbe den til Bo01.	1999
Den svenske regering afsætter 250 mio. SEK til projekter inden for Bo01.	1999
Byrådet godkender budgettet for køb, udvikling og salg i Bo01.	1999
Byrådet godkender lokalplan og kommuneplanrammer for Bo01.	1999
Byrådet bevilliger likviditetslån til Bo01 AB (messeorganisationen).	2000
Oversigtsplan 2000 vedtages af byrådet.	2000
Bo01 (bomessen) afholdes.	2001
Bo01 AB (messeorganisationen) går konkurs.	2001
Kvalitetsprogrammet for Bo01 vedtages.	2002
Udbygningsstrategien for Västra Hamnen vedtages.	2003
Välfärd för alla vedtages.	2004
Planprocessen for Västra Hamnens etape 2, Flagghusen, påbegyndes.	2004
Byggeriet af Västra Hamnens etape 2, Flagghusen, påbegyndes.	2005
Universitets store etape på Hjälmarekajen åbnes for studerende.	2005
Kommuneplanen, Malmö 2005, vedtages.	2006
Planlægningen af Västra Hamnens etape 3, Fullriggaren, påbegyndes.	2007
Finanskrisen rammer Sverige	2008
Begrebet værdibaseret stadsudvikling udvikles.	2009
Byggeaktiviteten er genetableret i Malmø.	2010
Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö nedsættes.	2010
Omorganisering af skoleforvaltningen.	2013
Ny strategi udgives: Västra Hamnen 2031 et hållbart och gott liv för alla.	2013
Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö afgiver sin rapport.	2013
Katrin Stjernfeldt Jammeh ny borgmester.	2013
Kommuneplan (ÖP 2012) vedtaget af byrådet.	2014

BILAG 13

Liste over interviewpersoner i Malmø

Anneli Philipson (Vänsterpartiet), tidligere kommunalråd (1998-2010) og medlem af stadsbyggnadsnämnden (2002-2006)

Börje Klingberg, tidligere exploateringschef (1997-2004) og fastighetsdirektör (2007-2013), Malmö stad

Christer Larsson, stadsbyggnadsdirektör (plandirektør) og tidligere stadsarkitekt, stadsbyggnadskontoret, Malmö stad (to interviews)

Christer Persson, tidligere planeringschef (udviklingschef), stadskontoret, Malmö stad

Emmanuel Morfiadakis (S), tidligere formand for teknisk udvalg (1986-2010)

Eva Dalman, tidligere områdearkitekt for Västra Hamnen, Malmö stad (1989-1995 og 2000-2009) og arkitekt, Bo01 AB (1996-2000)

Eva Engquist, tidligere vicerektor, Malmö Högskola og tidligere innovationsdirektør, Malmö stad

Göran Rosberg, senior advisor, tidligere kommunikationschef, stadsbyggnadskontoret, Malmö stad

Hans Olsson, tidligere planlægger, stadsbyggnadskontoret, Malmö stad

Katrin Stjernfeldt Jammeh (S), borgmester (2013-), Malmö stad

Ilmar Reepalu (S), tidligere borgmester (1994-2013) (to interviews)

Inger Nilsson, tidligere stadsdirektør (1995-2012), Malmö stad

Mats Olsson, tidligere stadsbyggnadsdirektør, Malmö stad (to interviews)

Percy Liedholm (M), tidligere leder af Moderaterna, Malmö stad

TITLER I PH.D.SERIEN:

2004

1. Martin Grieger
Internet-based Electronic Marketplaces and Supply Chain Management

2. Thomas Basbøll
LIKENESS
A Philosophical Investigation

3. Morten Knudsen
Beslutningens vaklen
En systemteoretisk analyse of moderniseringen af et amtskommunalt sundhedsvæsen 1980-2000

4. Lars Bo Jeppesen
Organizing Consumer Innovation
A product development strategy that is based on online communities and allows some firms to benefit from a distributed process of innovation by consumers

5. Barbara Dragsted
SEGMENTATION IN TRANSLATION AND TRANSLATION MEMORY SYSTEMS
An empirical investigation of cognitive segmentation and effects of integrating a TM system into the translation process

6. Jeanet Hardis
Sociale partnerskaber
Et socialkonstruktivistisk casestudie af partnerskabsaktørers virkeligheds-opfattelse mellem identitet og legitimitet

7. Henriette Hallberg Thygesen
System Dynamics in Action

8. Carsten Mejer Plath
Strategisk Økonomistyring

9. Annemette Kjærgaard
Knowledge Management as Internal Corporate Venturing
– a Field Study of the Rise and Fall of a Bottom-Up Process

10. Knut Arne Hovdal
De profesjonelle i endring
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur

11. Søren Jeppesen
Environmental Practices and Greening Strategies in Small Manufacturing Enterprises in South Africa
– A Critical Realist Approach

12. Lars Frode Frederiksen
Industriel forskningsledelse
– på sporet af mønstre og samarbejde i danske forskningsintensive virksomheder

13. Martin Jes Iversen
The Governance of GN Great Nordic
– in an age of strategic and structural transitions 1939-1988

14. Lars Pynt Andersen
The Rhetorical Strategies of Danish TV Advertising
A study of the first fifteen years with special emphasis on genre and irony

15. Jakob Rasmussen
Business Perspectives on E-learning

16. Sof Thrane
The Social and Economic Dynamics of Networks
– a Weberian Analysis of Three Formalised Horizontal Networks

17. Lene Nielsen
Engaging Personas and Narrative Scenarios – a study on how a user-centered approach influenced the perception of the design process in the e-business group at AstraZeneca

18. S.J Valstad
Organisationsidentitet
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur

19. Thomas Lyse Hansen
Six Essays on Pricing and Weather risk in Energy Markets

20. Sabine Madsen
Emerging Methods – An Interpretive Study of ISD Methods in Practice

21. Evis Sinani
The Impact of Foreign Direct Investment on Efficiency, Productivity Growth and Trade: An Empirical Investigation

22. Bent Meier Sørensen
Making Events Work Or, How to Multiply Your Crisis

23. Pernille Schnoor
Brand Ethos
Om troværdige brand- og virksomhedsidentiteter i et retorisk og diskursteoretisk perspektiv

24. Sidsel Fabech
Von welchem Österreich ist hier die Rede?
Diskursive forhandlinger og magtkampe mellem rivaliserende nationale identitetskonstruktioner i østrigske pressediskurser

25. Klavs Odgaard Christensen
Sprogpolitik og identitetsdannelse i flersprogede forbundsstater
Et komparativt studie af Schweiz og Canada

26. Dana B. Minbaeva
Human Resource Practices and Knowledge Transfer in Multinational Corporations

27. Holger Højlund
Markedets politiske fornuft
Et studie af velfærdens organisering i perioden 1990-2003

28. Christine Mølgaard Frandsen
A.s erfaring
Om mellemværendets praktik i en transformation af mennesket og subjektiviteten

29. Sine Nørholm Just
The Constitution of Meaning – A Meaningful Constitution?
Legitimacy, identity, and public opinion in the debate on the future of Europe

2005

1. Claus J. Varnes
Managing product innovation through rules – The role of formal and structured methods in product development

2. Helle Hedegaard Hein
Mellem konflikt og konsensus – Dialogudvikling på hospitalsklinikker

3. Axel Rosenø
Customer Value Driven Product Innovation – A Study of Market Learning in New Product Development

4. Søren Buhl Pedersen
Making space
An outline of place branding

5. Camilla Funck Ellehave
Differences that Matter
An analysis of practices of gender and organizing in contemporary workplaces

6. Rigmor Madeleine Lond
Styring af kommunale forvaltninger

7. Mette Aagaard Andreassen
Supply Chain versus Supply Chain Benchmarking as a Means to Managing Supply Chains

8. Caroline Aggestam-Pontoppidan
From an idea to a standard
The UN and the global governance of accountants' competence

9. Norsk ph.d.

10. Vivienne Heng Ker-ni
An Experimental Field Study on the

Effectiveness of Grocer Media Advertising
Measuring Ad Recall and Recognition, Purchase Intentions and Short-Term Sales

11. Allan Mortensen
Essays on the Pricing of Corporate Bonds and Credit Derivatives

12. Remo Stefano Chiari
Figure che fanno conoscere
Itinerario sull'idea del valore cognitivo e espressivo della metafora e di altri tropi da Aristotele e da Vico fino al cognitivismo contemporaneo

13. Anders McIlquham-Schmidt
Strategic Planning and Corporate Performance
An integrative research review and a meta-analysis of the strategic planning and corporate performance literature from 1956 to 2003

14. Jens Geersbro
The TDF – PMI Case
Making Sense of the Dynamics of Business Relationships and Networks

15 Mette Andersen
Corporate Social Responsibility in Global Supply Chains
Understanding the uniqueness of firm behaviour

16. Eva Boxenbaum
Institutional Genesis: Micro – Dynamic Foundations of Institutional Change

17. Peter Lund-Thomsen
Capacity Development, Environmental Justice NGOs, and Governance: The Case of South Africa

18. Signe Jarlov
Konstruktioner af offentlig ledelse

19. Lars Stæhr Jensen
Vocabulary Knowledge and Listening Comprehension in English as a Foreign Language
An empirical study employing data elicited from Danish EFL learners

20. Christian Nielsen
Essays on Business Reporting
Production and consumption of strategic information in the market for information

21. Marianne Thejls Fischer
Egos and Ethics of Management Consultants

22. Annie Bekke Kjær
Performance management i Proces-innovation
– belyst i et social-konstruktivistisk perspektiv

23. Suzanne Dee Pedersen
GENTAGELSENS METAMORFOSE
Om organisering af den kreative gøren i den kunstneriske arbejdspraksis

24. Benedikte Dorte Rosenbrink
Revenue Management
Økonomiske, konkurrencemæssige & organisatoriske konsekvenser

25. Thomas Riise Johansen
Written Accounts and Verbal Accounts
The Danish Case of Accounting and Accountability to Employees

26. Ann Fogelgren-Pedersen
The Mobile Internet: Pioneering Users' Adoption Decisions

27. Birgitte Rasmussen
Ledelse i fællesskab – de tillidsvalgtes fornyende rolle

28. Gitte Thit Nielsen
Remerger
– skabende ledelseskræfter i fusion og opkøb

29. Carmine Gioia
A MICROECONOMETRIC ANALYSIS OF MERGERS AND ACQUISITIONS

30. Ole Hinz
Den effektive forandringsleder: pilot, pædagog eller politiker?
Et studie i arbejdslederes meningstilskrivninger i forbindelse med vellykket gennemførelse af ledelsesinitierede forandringsprojekter

31. Kjell-Åge Gotvassli
Et praksisbasert perspektiv på dynamiske
læringsnettverk i toppidretten
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur

32. Henriette Langstrup Nielsen
Linking Healthcare
An inquiry into the changing performances of web-based technology for asthma monitoring

33. Karin Tweddell Levinsen
Virtuel Uddannelsespraksis
Master i IKT og Læring – et casestudie i hvordan proaktiv proceshåndtering kan forbedre praksis i virtuelle læringsmiljøer

34. Anika Liversage
Finding a Path
Labour Market Life Stories of Immigrant Professionals

35. Kasper Elmquist Jørgensen
Studier i samspillet mellem stat og erhvervsliv i Danmark under 1. verdenskrig

36. Finn Janning
A DIFFERENT STORY
Seduction, Conquest and Discovery

37. Patricia Ann Plackett
Strategic Management of the Radical Innovation Process
Leveraging Social Capital for Market Uncertainty Management

2006

1. Christian Vintergaard
Early Phases of Corporate Venturing

2. Niels Rom-Poulsen
Essays in Computational Finance

3. Tina Brandt Husman
Organisational Capabilities, Competitive Advantage & Project-Based Organisations
The Case of Advertising and Creative Good Production

4. Mette Rosenkrands Johansen
Practice at the top
– how top managers mobilise and use non-financial performance measures

5. Eva Parum
Corporate governance som strategisk kommunikations- og ledelsesværktøj

6. Susan Aagaard Petersen
Culture's Influence on Performance Management: The Case of a Danish Company in China

7. Thomas Nicolai Pedersen
The Discursive Constitution of Organizational Governance – Between unity and differentiation
The Case of the governance of environmental risks by World Bank environmental staff

8. Cynthia Selin
Volatile Visions: Transactons in Anticipatory Knowledge

9. Jesper Banghøj
Financial Accounting Information and Compensation in Danish Companies

10. Mikkel Lucas Overby
Strategic Alliances in Emerging High-Tech Markets: What's the Difference and does it Matter?

11. Tine Aage
External Information Acquisition of Industrial Districts and the Impact of Different Knowledge Creation Dimensions

A case study of the Fashion and Design Branch of the Industrial District of Montebelluna, NE Italy

12. Mikkel Flyverbom
Making the Global Information Society Governable
On the Governmentality of Multi-Stakeholder Networks

13. Anette Grønning
Personen bag
Tilstedevær i e-mail som interaktionsform mellem kunde og medarbejder i dansk forsikringskontekst

14. Jørn Helder
One Company – One Language?
The NN-case

15. Lars Bjerregaard Mikkelsen
Differing perceptions of customer value
Development and application of a tool for mapping perceptions of customer value at both ends of customer-supplier dyads in industrial markets

16. Lise Granerud
Exploring Learning
Technological learning within small manufacturers in South Africa

17. Esben Rahbek Pedersen
Between Hopes and Realities: Reflections on the Promises and Practices of Corporate Social Responsibility (CSR)

18. Ramona Samson
The Cultural Integration Model and European Transformation.
The Case of Romania

2007

1. Jakob Vestergaard
Discipline in The Global Economy
Panopticism and the Post-Washington Consensus

2. Heidi Lund Hansen
Spaces for learning and working
A qualitative study of change of work, management, vehicles of power and social practices in open offices

3. Sudhanshu Rai
Exploring the internal dynamics of software development teams during user analysis
A tension enabled Institutionalization Model; "Where process becomes the objective"

4. Norsk ph.d.
Ej til salg gennem Samfundslitteratur

5. Serden Ozcan
EXPLORING HETEROGENEITY IN ORGANIZATIONAL ACTIONS AND OUTCOMES
A Behavioural Perspective

6. Kim Sundtoft Hald
Inter-organizational Performance Measurement and Management in Action
– An Ethnography on the Construction of Management, Identity and Relationships

7. Tobias Lindeberg
Evaluative Technologies
Quality and the Multiplicity of Performance

8. Merete Wedell-Wedellsborg
Den globale soldat
Identitetsdannelse og identitetsledelse i multinationale militære organisationer

9. Lars Frederiksen
Open Innovation Business Models
Innovation in firm-hosted online user communities and inter-firm project ventures in the music industry
– A collection of essays

10. Jonas Gabrielsen
Retorisk toposlære – fra statisk 'sted' til persuasiv aktivitet

11. Christian Moldt-Jørgensen
Fra meningsløs til meningsfuld evaluering.
Anvendelsen af studentertilfredshedsmålinger på de korte og mellemlange videregående uddannelser set fra et psykodynamisk systemperspektiv

12. Ping Gao
Extending the application of actor-network theory
Cases of innovation in the telecommunications industry

13. Peter Mejlby
Frihed og fængsel, en del af den samme drøm?
Et phronetisk baseret casestudie af frigørelsens og kontrollens sameksistens i værdibaseret ledelse!

14. Kristina Birch
Statistical Modelling in Marketing

15. Signe Poulsen
Sense and sensibility:
The language of emotional appeals in insurance marketing

16. Anders Bjerre Trolle
Essays on derivatives pricing and dynamic asset allocation

17. Peter Feldhütter
Empirical Studies of Bond and Credit Markets

18. Jens Henrik Eggert Christensen
Default and Recovery Risk Modeling and Estimation

19. Maria Theresa Larsen
Academic Enterprise: A New Mission for Universities or a Contradiction in Terms?
Four papers on the long-term implications of increasing industry involvement and commercialization in academia

20. Morten Wellendorf
Postimplementering af teknologi i den offentlige forvaltning
Analyser af en organisations kontinuerlige arbejde med informationsteknologi

21. Ekaterina Mhaanna
Concept Relations for Terminological Process Analysis

22. Stefan Ring Thorbjørnsen
Forsvaret i forandring
Et studie i officerers kapabiliteter under påvirkning af omverdenens forandringspres mod øget styring og læring

23. Christa Breum Amhøj
Det selvskabte medlemskab om managementstaten, dens styringsteknologier og indbyggere

24. Karoline Bromose
Between Technological Turbulence and Operational Stability
– An empirical case study of corporate venturing in TDC

25. Susanne Justesen
Navigating the Paradoxes of Diversity in Innovation Practice
– A Longitudinal study of six very different innovation processes – in practice

26. Luise Noring Henler
Conceptualising successful supply chain partnerships
– Viewing supply chain partnerships from an organisational culture perspective

27. Mark Mau
Kampen om telefonen
Det danske telefonvæsen under den tyske besættelse 1940-45

28. Jakob Halskov
The semiautomatic expansion of existing terminological ontologies using knowledge patterns discovered

on the WWW – an implementation and evaluation

29. Gergana Koleva
European Policy Instruments Beyond Networks and Structure: The Innovative Medicines Initiative

30. Christian Geisler Asmussen
Global Strategy and International Diversity: A Double-Edged Sword?

31. Christina Holm-Petersen
Stolthed og fordom
Kultur- og identitetsarbejde ved skabelsen af en ny sengeafdeling gennem fusion

32. Hans Peter Olsen
Hybrid Governance of Standardized States
Causes and Contours of the Global Regulation of Government Auditing

33. Lars Bøge Sørensen
Risk Management in the Supply Chain

34. Peter Aagaard
Det unikkes dynamikker
De institutionelle mulighedsbetingelser bag den individuelle udforskning i professionelt og frivilligt arbejde

35. Yun Mi Antorini
Brand Community Innovation
An Intrinsic Case Study of the Adult Fans of LEGO Community

36. Joachim Lynggaard Boll
Labor Related Corporate Social Performance in Denmark
Organizational and Institutional Perspectives

2008

1. Frederik Christian Vinten
Essays on Private Equity

2. Jesper Clement
Visual Influence of Packaging Design on In-Store Buying Decisions

3. Marius Brostrøm Kousgaard
Tid til kvalitetsmåling?
– Studier af indrulleringsprocesser i forbindelse med introduktionen af kliniske kvalitetsdatabaser i speciallægepraksissektoren

4. Irene Skovgaard Smith
Management Consulting in Action
Value creation and ambiguity in client-consultant relations

5. Anders Rom
Management accounting and integrated information systems
How to exploit the potential for management accounting of information technology

6. Marina Candi
Aesthetic Design as an Element of Service Innovation in New Technology-based Firms

7. Morten Schnack
Teknologi og tværfaglighed
– en analyse af diskussionen omkring indførelse af EPJ på en hospitalsafdeling

8. Helene Balslev Clausen
Juntos pero no revueltos – un estudio sobre emigrantes norteamericanos en un pueblo mexicano

9. Lise Justesen
Kunsten at skrive revisionsrapporter. En beretning om forvaltningsrevisionens beretninger

10. Michael E. Hansen
The politics of corporate responsibility: CSR and the governance of child labor and core labor rights in the 1990s

11. Anne Roepstorff
Holdning for handling – en etnologisk undersøgelse af Virksomheders Sociale Ansvar/CSR

12. Claus Bajlum
Essays on Credit Risk and Credit Derivatives

13. Anders Bojesen
The Performative Power of Competence – an Inquiry into Subjectivity and Social Technologies at Work

14. Satu Reijonen
Green and Fragile
A Study on Markets and the Natural Environment

15. Ilduara Busta
Corporate Governance in Banking
A European Study

16. Kristian Anders Hvass
A Boolean Analysis Predicting Industry Change: Innovation, Imitation & Business Models
The Winning Hybrid: A case study of isomorphism in the airline industry

17. Trine Paludan
De uvidende og de udviklingsparate
Identitet som mulighed og restriktion blandt fabriksarbejdere på det aftaloriserede fabriksgulv

18. Kristian Jakobsen
Foreign market entry in transition economies: Entry timing and mode choice

19. Jakob Elming
Syntactic reordering in statistical machine translation

20. Lars Brømsøe Termansen
Regional Computable General Equilibrium Models for Denmark
Three papers laying the foundation for regional CGE models with agglomeration characteristics

21. Mia Reinholt
The Motivational Foundations of Knowledge Sharing

22. Frederikke Krogh-Meibom
The Co-Evolution of Institutions and Technology
– A Neo-Institutional Understanding of Change Processes within the Business Press – the Case Study of Financial Times

23. Peter D. Ørberg Jensen
OFFSHORING OF ADVANCED AND HIGH-VALUE TECHNICAL SERVICES: ANTECEDENTS, PROCESS DYNAMICS AND FIRMLEVEL IMPACTS

24. Pham Thi Song Hanh
Functional Upgrading, Relational Capability and Export Performance of Vietnamese Wood Furniture Producers

25. Mads Vangkilde
Why wait?
An Exploration of first-mover advantages among Danish e-grocers through a resource perspective

26. Hubert Buch-Hansen
Rethinking the History of European Level Merger Control
A Critical Political Economy Perspective

2009

1. Vivian Lindhardsen
From Independent Ratings to Communal Ratings: A Study of CWA Raters' Decision-Making Behaviours

2. Guðrið Weihe
Public-Private Partnerships: Meaning and Practice

3. Chris Nøkkentved
Enabling Supply Networks with Collaborative Information Infrastructures
An Empirical Investigation of Business Model Innovation in Supplier Relationship Management

4. Sara Louise Muhr
Wound, Interrupted – On the Vulnerability of Diversity Management

5. Christine Sestoft
Forbrugeradfærd i et Stats- og Livsformsteoretisk perspektiv

6. Michael Pedersen
Tune in, Breakdown, and Reboot: On the production of the stress-fit self-managing employee

7. Salla Lutz
Position and Reposition in Networks – Exemplified by the Transformation of the Danish Pine Furniture Manufacturers

8. Jens Forssbæck
Essays on market discipline in commercial and central banking

9. Tine Murphy
Sense from Silence – A Basis for Organised Action
How do Sensemaking Processes with Minimal Sharing Relate to the Reproduction of Organised Action?

10. Sara Malou Strandvad
Inspirations for a new sociology of art: A sociomaterial study of development processes in the Danish film industry

11. Nicolaas Mouton
On the evolution of social scientific metaphors:
A cognitive-historical enquiry into the divergent trajectories of the idea that collective entities – states and societies, cities and corporations – are biological organisms.

12. Lars Andreas Knutsen
Mobile Data Services:
Shaping of user engagements

13. Nikolaos Theodoros Korfiatis
Information Exchange and Behavior
A Multi-method Inquiry on Online Communities

14. Jens Albæk
Forestillinger om kvalitet og tværfaglighed på sygehuse
– skabelse af forestillinger i læge- og plejegrupperne angående relevans af nye idéer om kvalitetsudvikling gennem tolkningsprocesser

15. Maja Lotz
The Business of Co-Creation – and the Co-Creation of Business

16. Gitte P. Jakobsen
Narrative Construction of Leader Identity in a Leader Development Program Context

17. Dorte Hermansen
"Living the brand" som en brandorienteret dialogisk praxis:
Om udvikling af medarbejdernes brandorienterede dømmekraft

18. Aseem Kinra
Supply Chain (logistics) Environmental Complexity

19. Michael Nørager
How to manage SMEs through the transformation from non innovative to innovative?

20. Kristin Wallevik
Corporate Governance in Family Firms
The Norwegian Maritime Sector

21. Bo Hansen Hansen
Beyond the Process
Enriching Software Process Improvement with Knowledge Management

22. Annemette Skot-Hansen
Franske adjektivisk afledte adverbier, der tager præpositionssyntagmer indledt med præpositionen à som argumenter
En valensgrammatisk undersøgelse

23. Line Gry Knudsen
Collaborative R&D Capabilities
In Search of Micro-Foundations

24. Christian Scheuer
Employers meet employees
Essays on sorting and globalization

25. Rasmus Johnsen
The Great Health of Melancholy
A Study of the Pathologies of Performativity

26. Ha Thi Van Pham
Internationalization, Competitiveness Enhancement and Export Performance of Emerging Market Firms:
Evidence from Vietnam

27. Henriette Balieu
Kontrolbegrebets betydning for kausativalternationen i spansk
En kognitiv-typologisk analyse

2010

1. Yen Tran
Organizing Innovationin Turbulent Fashion Market
Four papers on how fashion firms create and appropriate innovation value

2. Anders Raastrup Kristensen
Metaphysical Labour
Flexibility, Performance and Commitment in Work-Life Management

3. Margrét Sigrún Sigurdardottir
Dependently independent
Co-existence of institutional logics in the recorded music industry

4. Ásta Dis Óladóttir
Internationalization from a small domestic base:
An empirical analysis of Economics and Management

5. Christine Secher
E-deltagelse i praksis – politikernes og forvaltningens medkonstruktion og konsekvenserne heraf

6. Marianne Stang Våland
What we talk about when we talk about space:
End User Participation between Processes of Organizational and Architectural Design

7. Rex Degnegaard
Strategic Change Management
Change Management Challenges in the Danish Police Reform

8. Ulrik Schultz Brix
Værdi i rekruttering – den sikre beslutning
En pragmatisk analyse af perception og synliggørelse af værdi i rekrutterings- og udvælgelsesarbejdet

9. Jan Ole Similä
Kontraktsledelse
Relasjonen mellom virksomhetsledelse og kontraktshåndtering, belyst via fire norske virksomheter

10. Susanne Boch Waldorff
Emerging Organizations: In between local translation, institutional logics and discourse

11. Brian Kane
Performance Talk
Next Generation Management of Organizational Performance

12. Lars Ohnemus
Brand Thrust: Strategic Branding and Shareholder Value
An Empirical Reconciliation of two Critical Concepts

13. Jesper Schlamovitz
Håndtering af usikkerhed i film- og byggeprojekter

14. Tommy Moesby-Jensen
Det faktiske livs forbindtlighed
Førsokratisk informeret, ny-aristotelisk ἦθος-tænkning hos Martin Heidegger

15. Christian Fich
Two Nations Divided by Common Values
French National Habitus and the Rejection of American Power

16. Peter Beyer
Processer, sammenhængskraft og fleksibilitet
Et empirisk casestudie af omstillingsforløb i fire virksomheder

17. Adam Buchhorn
Markets of Good Intentions Constructing and Organizing Biogas Markets Amid Fragility and Controversy

18. Cecilie K. Moesby-Jensen
Social læring og fælles praksis
Et mixed method studie, der belyser læringskonsekvenser af et lederkursus for et praksisfællesskab af offentlige mellemledere

19. Heidi Boye
Fødevarer og sundhed i senmodernismen
– En indsigt i hyggefænomenet og de relaterede fødevarepraksisser

20. Kristine Munkgård Pedersen
Flygtige forbindelser og midlertidige mobiliseringer
Om kulturel produktion på Roskilde Festival

21. Oliver Jacob Weber
Causes of Intercompany Harmony in Business Markets – An Empirical Investigation from a Dyad Perspective

22. Susanne Ekman
Authority and Autonomy
Paradoxes of Modern Knowledge Work

23. Anette Frey Larsen
Kvalitetsledelse på danske hospitaler
– Ledelsernes indflydelse på introduktion og vedligeholdelse af kvalitetsstrategier i det danske sundhedsvæsen

24. Toyoko Sato
Performativity and Discourse: Japanese Advertisements on the Aesthetic Education of Desire

25. Kenneth Brinch Jensen
Identifying the Last Planner System
Lean management in the construction industry

26. Javier Busquets
Orchestrating Network Behavior for Innovation

27. Luke Patey
The Power of Resistance: India's National Oil Company and International Activism in Sudan

28. Mette Vedel
Value Creation in Triadic Business Relationships. Interaction, Interconnection and Position

29. Kristian Tørning
Knowledge Management Systems in Practice – A Work Place Study

30. Qingxin Shi
An Empirical Study of Thinking Aloud Usability Testing from a Cultural Perspective

31. Tanja Juul Christiansen
Corporate blogging: Medarbejderes kommunikative handlekraft

32. Malgorzata Ciesielska
Hybrid Organisations.
A study of the Open Source – business setting

33. Jens Dick-Nielsen
Three Essays on Corporate Bond Market Liquidity

34. Sabrina Speiermann
Modstandens Politik
Kampagnestyring i Velfærdsstaten.
En diskussion af trafikkampagners styringspotentiale

35. Julie Uldam
Fickle Commitment. Fostering political engagement in 'the flighty world of online activism'

36. Annegrete Juul Nielsen
Traveling technologies and transformations in health care

37. Athur Mühlen-Schulte
Organising Development
Power and Organisational Reform in the United Nations Development Programme

38. Louise Rygaard Jonas
Branding på butiksgulvet
Et case-studie af kultur- og identitetsarbejdet i Kvickly

2011

1. Stefan Fraenkel
Key Success Factors for Sales Force Readiness during New Product Launch
A Study of Product Launches in the Swedish Pharmaceutical Industry

2. Christian Plesner Rossing
International Transfer Pricing in Theory and Practice

3. Tobias Dam Hede
Samtalekunst og ledelsesdisciplin
– en analyse af coachingsdiskursens genealogi og governmentality

4. Kim Pettersson
Essays on Audit Quality, Auditor Choice, and Equity Valuation

5. Henrik Merkelsen
The expert-lay controversy in risk research and management. Effects of institutional distances. Studies of risk definitions, perceptions, management and communication

6. Simon S. Torp
Employee Stock Ownership:
Effect on Strategic Management and Performance

7. Mie Harder
Internal Antecedents of Management Innovation

8. Ole Helby Petersen
Public-Private Partnerships: Policy and Regulation – With Comparative and Multi-level Case Studies from Denmark and Ireland

9. Morten Krogh Petersen
'Good' Outcomes. Handling Multiplicity in Government Communication

10. Kristian Tangsgaard Hvelplund
Allocation of cognitive resources in translation - an eye-tracking and key-logging study

11. Moshe Yonatany
The Internationalization Process of Digital Service Providers

12. Anne Vestergaard
Distance and Suffering
Humanitarian Discourse in the age of Mediatization

13. Thorsten Mikkelsen
Personligsheds indflydelse på forretningsrelationer

14. Jane Thostrup Jagd
Hvorfor fortsætter fusionsbølgen udover "the tipping point"?
– en empirisk analyse af information og kognitioner om fusioner

15. Gregory Gimpel
Value-driven Adoption and Consumption of Technology: Understanding Technology Decision Making

16. Thomas Stengade Sønderskov
Den nye mulighed
Social innovation i en forretningsmæssig kontekst

17. Jeppe Christoffersen
Donor supported strategic alliances in developing countries

18. Vibeke Vad Baunsgaard
Dominant Ideological Modes of Rationality: Cross functional

integration in the process of product innovation

19. Throstur Olaf Sigurjonsson
Governance Failure and Icelands's Financial Collapse

20. Allan Sall Tang Andersen
Essays on the modeling of risks in interest-rate and inflation markets

21. Heidi Tscherning
Mobile Devices in Social Contexts

22. Birgitte Gorm Hansen
Adapting in the Knowledge Economy Lateral Strategies for Scientists and Those Who Study Them

23. Kristina Vaarst Andersen
Optimal Levels of Embeddedness The Contingent Value of Networked Collaboration

24. Justine Grønbæk Pors
Noisy Management A History of Danish School Governing from 1970-2010

25. Stefan Linder
Micro-foundations of Strategic Entrepreneurship Essays on Autonomous Strategic Action

26. Xin Li
Toward an Integrative Framework of National Competitiveness An application to China

27. Rune Thorbjørn Clausen
Værdifuld arkitektur Et eksplorativt studie af bygningers rolle i virksomheders værdiskabelse

28. Monica Viken
Markedsundersøkelser som bevis i varemerke- og markedsføringsrett

29. Christian Wymann
Tattooing The Economic and Artistic Constitution of a Social Phenomenon

30. Sanne Frandsen
Productive Incoherence A Case Study of Branding and Identity Struggles in a Low-Prestige Organization

31. Mads Stenbo Nielsen
Essays on Correlation Modelling

32. Ivan Häuser
Følelse og sprog Etablering af en ekspressiv kategori, eksemplificeret på russisk

33. Sebastian Schwenen
Security of Supply in Electricity Markets

2012

1. Peter Holm Andreasen
The Dynamics of Procurement Management - A Complexity Approach

2. Martin Haulrich
Data-Driven Bitext Dependency Parsing and Alignment

3. Line Kirkegaard
Konsulenten i den anden nat En undersøgelse af det intense arbejdsliv

4. Tonny Stenheim
Decision usefulness of goodwill under IFRS

5. Morten Lind Larsen
Produktivitet, vækst og velfærd Industrirådet og efterkrigstidens Danmark 1945 - 1958

6. Petter Berg
Cartel Damages and Cost Asymmetries

7. Lynn Kahle
Experiential Discourse in Marketing A methodical inquiry into practice and theory

8. Anne Roelsgaard Obling
Management of Emotions in Accelerated Medical Relationships

9. Thomas Frandsen
Managing Modularity of Service Processes Architecture

10. Carina Christine Skovmøller
CSR som noget særligt
Et casestudie om styring og meningsskabelse i relation til CSR ud fra en intern optik

11. Michael Tell
Fradragsbeskæring af selskabers finansieringsudgifter
En skatteretlig analyse af SEL §§ 11, 11B og 11C

12. Morten Holm
Customer Profitability Measurement Models
Their Merits and Sophistication across Contexts

13. Katja Joo Dyppel
Beskatning af derivater
En analyse af dansk skatteret

14. Esben Anton Schultz
Essays in Labor Economics
Evidence from Danish Micro Data

15. Carina Risvig Hansen
"Contracts not covered, or not fully covered, by the Public Sector Directive"

16. Anja Svejgaard Pors
Iværksættelse af kommunikation
- patientfigurer i hospitalets strategiske kommunikation

17. Frans Bévort
Making sense of management with logics
An ethnographic study of accountants who become managers

18. René Kallestrup
The Dynamics of Bank and Sovereign Credit Risk

19. Brett Crawford
Revisiting the Phenomenon of Interests in Organizational Institutionalism
The Case of U.S. Chambers of Commerce

20. Mario Daniele Amore
Essays on Empirical Corporate Finance

21. Arne Stjernholm Madsen
The evolution of innovation strategy
Studied in the context of medical device activities at the pharmaceutical company Novo Nordisk A/S in the period 1980-2008

22. Jacob Holm Hansen
Is Social Integration Necessary for Corporate Branding?
A study of corporate branding strategies at Novo Nordisk

23. Stuart Webber
Corporate Profit Shifting and the Multinational Enterprise

24. Helene Ratner
Promises of Reflexivity
Managing and Researching Inclusive Schools

25. Therese Strand
The Owners and the Power: Insights from Annual General Meetings

26. Robert Gavin Strand
In Praise of Corporate Social Responsibility Bureaucracy

27. Nina Sormunen
Auditor's going-concern reporting
Reporting decision and content of the report

28. John Bang Mathiasen
Learning within a product development working practice:
- an understanding anchored in pragmatism

29. Philip Holst Riis
Understanding Role-Oriented Enterprise Systems: From Vendors to Customers

30. Marie Lisa Dacanay
Social Enterprises and the Poor
Enhancing Social Entrepreneurship and Stakeholder Theory

31. Fumiko Kano Glückstad
Bridging Remote Cultures: Cross-lingual concept mapping based on the information receiver's prior-knowledge

32. Henrik Barslund Fosse
Empirical Essays in International Trade

33. Peter Alexander Albrecht
Foundational hybridity and its reproduction
Security sector reform in Sierra Leone

34. Maja Rosenstock
CSR - hvor svært kan det være? Kulturanalytisk casestudie om udfordringer og dilemmaer med at forankre Coops CSR-strategi

35. Jeanette Rasmussen
Tweens, medier og forbrug
Et studie af 10-12 årige danske børns brug af internettet, opfattelse og forståelse af markedsføring og forbrug

36. Ib Tunby Gulbrandsen
'This page is not intended for a US Audience'
A five-act spectacle on online communication, collaboration & organization.

37. Kasper Aalling Teilmann
Interactive Approaches to Rural Development

38. Mette Mogensen
The Organization(s) of Well-being and Productivity
(Re)assembling work in the Danish Post

39. Søren Friis Møller
From Disinterestedness to Engagement Towards Relational Leadership In the Cultural Sector

40. Nico Peter Berhausen
Management Control, Innovation and Strategic Objectives – Interactions and Convergence in Product Development Networks

41. Balder Onarheim
Creativity under Constraints
Creativity as Balancing 'Constrainedness'

42. Haoyong Zhou
Essays on Family Firms

43. Elisabeth Naima Mikkelsen
Making sense of organisational conflict
An empirical study of enacted sense-making in everyday conflict at work

2013

1. Jacob Lyngsie
Entrepreneurship in an Organizational Context

2. Signe Groth-Brodersen
Fra ledelse til selvet
En socialpsykologisk analyse af forholdet imellem selvledelse, ledelse og stress i det moderne arbejdsliv

3. Nis Høyrup Christensen
Shaping Markets: A Neoinstitutional Analysis of the Emerging Organizational Field of Renewable Energy in China

4. Christian Edelvold Berg
As a matter of size
THE IMPORTANCE OF CRITICAL MASS AND THE CONSEQUENCES OF SCARCITY FOR TELEVISION MARKETS

5. Christine D. Isakson
Coworker Influence and Labor Mobility
Essays on Turnover, Entrepreneurship and Location Choice in the Danish Maritime Industry

6. Niels Joseph Jerne Lennon
Accounting Qualities in Practice
Rhizomatic stories of representational faithfulness, decision making and control

7. Shannon O'Donnell
Making Ensemble Possible
How special groups organize for collaborative creativity in conditions of spatial variability and distance

8. Robert W. D. Veitch
Access Decisions in a Partly-Digital World
Comparing Digital Piracy and Legal Modes for Film and Music

9. Marie Mathiesen
Making Strategy Work
An Organizational Ethnography

10. Arisa Shollo
The role of business intelligence in organizational decision-making

11. Mia Kaspersen
The construction of social and environmental reporting

12. Marcus Møller Larsen
The organizational design of offshoring

13. Mette Ohm Rørdam
EU Law on Food Naming
The prohibition against misleading names in an internal market context

14. Hans Peter Rasmussen
GIV EN GED!
Kan giver-idealtyper forklare støtte til velgørenhed og understøtte relationsopbygning?

15. Ruben Schachtenhaufen
Fonetisk reduktion i dansk

16. Peter Koerver Schmidt
Dansk CFC-beskatning
I et internationalt og komparativt perspektiv

17. Morten Froholdt
Strategi i den offentlige sektor
En kortlægning af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt anvendte redskaber og teknologier for udvalgte danske statslige styrelser

18. Annette Camilla Sjørup
Cognitive effort in metaphor translation
An eye-tracking and key-logging study

19. Tamara Stucchi
The Internationalization of Emerging Market Firms:
A Context-Specific Study

20. Thomas Lopdrup-Hjorth
"Let's Go Outside":
The Value of Co-Creation

21. Ana Alačovska
Genre and Autonomy in Cultural Production
The case of travel guidebook production

22. Marius Gudmand-Høyer
Stemningssindssygdommenes historie i det 19. århundrede
Omtydningen af melankolien og manien som bipolære stemningslidelser i dansk sammenhæng under hensyn til dannelsen af det moderne følelseslivs relative autonomi.
En problematiserings- og erfarings-analytisk undersøgelse

23. Lichen Alex Yu
Fabricating an S&OP Process
Circulating References and Matters of Concern

24. Esben Alfort
The Expression of a Need
Understanding search

25. Trine Pallesen
Assembling Markets for Wind Power
An Inquiry into the Making of Market Devices

26. Anders Koed Madsen
Web-Visions
Repurposing digital traces to organize social attention

27. Lærke Højgaard Christiansen
BREWING ORGANIZATIONAL RESPONSES TO INSTITUTIONAL LOGICS

28. Tommy Kjær Lassen
EGENTLIG SELVLEDELSE
En ledelsesfilosofisk afhandling om selvledelsens paradoksale dynamik og eksistentielle engagement

29. Morten Rossing
Local Adaption and Meaning Creation in Performance Appraisal

30. Søren Obed Madsen
Lederen som oversætter
Et oversættelsesteoretisk perspektiv på strategisk arbejde

31. Thomas Høgenhaven
Open Government Communities
Does Design Affect Participation?

32. Kirstine Zinck Pedersen
Failsafe Organizing?
A Pragmatic Stance on Patient Safety

33. Anne Petersen
Hverdagslogikker i psykiatrisk arbejde
En institutionsetnografisk undersøgelse af hverdagen i psykiatriske organisationer

34. Didde Maria Humle
Fortællinger om arbejde

35. Mark Holst-Mikkelsen
Strategieksekvering i praksis
– barrierer og muligheder!

36. Malek Maalouf
Sustaining lean
Strategies for dealing with organizational paradoxes

37. Nicolaj Tofte Brenneche
Systemic Innovation In The Making
The Social Productivity of Cartographic Crisis and Transitions in the Case of SEEIT

38. Morten Gylling
The Structure of Discourse
A Corpus-Based Cross-Linguistic Study

39. Binzhang YANG
Urban Green Spaces for Quality Life
- Case Study: the landscape architecture for people in Copenhagen

40. Michael Friis Pedersen
Finance and Organization:
The Implications for Whole Farm Risk Management

41. Even Fallan
Issues on supply and demand for environmental accounting information

42. Ather Nawaz
Website user experience
A cross-cultural study of the relation between users´ cognitive style, context of use, and information architecture of local websites

43. Karin Beukel
The Determinants for Creating Valuable Inventions

44. Arjan Markus
External Knowledge Sourcing and Firm Innovation
Essays on the Micro-Foundations of Firms' Search for Innovation

2014

1. Solon Moreira
Four Essays on Technology Licensing and Firm Innovation

2. Karin Strzeletz Ivertsen
Partnership Drift in Innovation Processes
A study of the Think City electric car development

3. Kathrine Hoffmann Pii
Responsibility Flows in Patient-centred Prevention

4. Jane Bjørn Vedel
Managing Strategic Research
An empirical analysis of science-industry collaboration in a pharmaceutical company

5. Martin Gylling
Processuel strategi i organisationer
Monografi om dobbeltheden i tænkning af strategi, dels som vidensfelt i organisationsteori, dels som kunstnerisk tilgang til at skabe i erhvervsmæssig innovation

6. Linne Marie Lauesen
Corporate Social Responsibility in the Water Sector: How Material Practices and their Symbolic and Physical Meanings Form a Colonising Logic

7. Maggie Qiuzhu Mei
LEARNING TO INNOVATE: The role of ambidexterity, standard, and decision process

8. Inger Høedt-Rasmussen
Developing Identity for Lawyers Towards Sustainable Lawyering

9. Sebastian Fux
Essays on Return Predictability and Term Structure Modelling

10. Thorbjørn N. M. Lund-Poulsen
Essays on Value Based Management

11. Oana Brindusa Albu
Transparency in Organizing: A Performative Approach

12. Lena Olaison
Entrepreneurship at the limits

13. Hanne Sørum
DRESSED FOR WEB SUCCESS? An Empirical Study of Website Quality in the Public Sector

14. Lasse Folke Henriksen
Knowing networks How experts shape transnational governance

15. Maria Halbinger
Entrepreneurial Individuals Empirical Investigations into Entrepreneurial Activities of Hackers and Makers

16. Robert Spliid
Kapitalfondenes metoder og kompetencer

17. Christiane Stelling
Public-private partnerships & the need, development and management of trusting A processual and embedded exploration

18. Marta Gasparin
Management of design as a translation process

19. Kåre Moberg
Assessing the Impact of Entrepreneurship Education From ABC to PhD

20. Alexander Cole
Distant neighbors Collective learning beyond the cluster

21. Martin Møller Boje Rasmussen
Is Competitiveness a Question of Being Alike? How the United Kingdom, Germany and Denmark Came to Compete through their Knowledge Regimes from 1993 to 2007

22. Anders Ravn Sørensen
Studies in central bank legitimacy, currency and national identity Four cases from Danish monetary history

23. Nina Bellak
Can Language be Managed in International Business? Insights into Language Choice from a Case Study of Danish and Austrian Multinational Corporations (MNCs)

24. Rikke Kristine Nielsen
Global Mindset as Managerial Meta-competence and Organizational Capability: Boundary-crossing Leadership Cooperation in the MNC The Case of 'Group Mindset' in Solar A/S.

25. Rasmus Koss Hartmann
User Innovation inside government Towards a critically performative foundation for inquiry

26. Kristian Gylling Olesen
Flertydig og emergerende ledelse i folkeskolen
Et aktør-netværksteoretisk ledelses-studie af politiske evalueringsreformers betydning for ledelse i den danske folkeskole

27. Troels Riis Larsen
Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010
Omdømmearbejde og omdømmepolitik

28. Klaus Majgaard
Jagten på autenticitet i offentlig styring

29. Ming Hua Li
Institutional Transition and Organizational Diversity: Differentiated internationalization strategies of emerging market state-owned enterprises

30. Sofie Blinkenberg Federspiel
IT, organisation og digitalisering: Institutionelt arbejde i den kommunale digitaliseringsproces

31. Elvi Weinreich
Hvilke offentlige ledere er der brug for når velfærdstænkningen flytter sig – er Diplomuddannelsens lederprofil svaret?

32. Ellen Mølgaard Korsager
Self-conception and image of context in the growth of the firm – A Penrosian History of Fiberline Composites

33. Else Skjold
The Daily Selection

34. Marie Louise Conradsen
The Cancer Centre That Never Was The Organisation of Danish Cancer Research 1949-1992

35. Virgilio Failla
Three Essays on the Dynamics of Entrepreneurs in the Labor Market

36. Nicky Nedergaard
Brand-Based Innovation Relational Perspectives on Brand Logics and Design Innovation Strategies and Implementation

37. Mads Gjedsted Nielsen
Essays in Real Estate Finance

38. Kristin Martina Brandl
Process Perspectives on Service Offshoring

39. Mia Rosa Koss Hartmann
In the gray zone With police in making space for creativity

40. Karen Ingerslev
Healthcare Innovation under The Microscope Framing Boundaries of Wicked Problems

41. Tim Neerup Themsen
Risk Management in large Danish public capital investment programmes

2015

1. Jakob Ion Wille
Film som design
Design af levende billeder i film og tv-serier

2. Christiane Mossin
Interzones of Law and Metaphysics Hierarchies, Logics and Foundations of Social Order seen through the Prism of EU Social Rights

3. Thomas Tøth
TRUSTWORTHINESS: ENABLING GLOBAL COLLABORATION An Ethnographic Study of Trust, Distance, Control, Culture and Boundary Spanning within Offshore Outsourcing of IT Services

4. Steven Højlund
Evaluation Use in Evaluation Systems – The Case of the European Commission

5. Julia Kirch Kirkegaard
AMBIGUOUS WINDS OF CHANGE – OR FIGHTING AGAINST WINDMILLS IN CHINESE WIND POWER
A CONSTRUCTIVIST INQUIRY INTO CHINA'S PRAGMATICS OF GREEN MARKETISATION MAPPING CONTROVERSIES OVER A POTENTIAL TURN TO QUALITY IN CHINESE WIND POWER

6. Michelle Carol Antero
A Multi-case Analysis of the Development of Enterprise Resource Planning Systems (ERP) Business Practices

Morten Friis-Olivarius
The Associative Nature of Creativity

7. Mathew Abraham
New Cooperativism:
A study of emerging producer organisations in India

8. Stine Hedegaard
Sustainability-Focused Identity: Identity work performed to manage, negotiate and resolve barriers and tensions that arise in the process of constructing or ganizational identity in a sustainability context

9. Cecilie Glerup
Organizing Science in Society – the conduct and justification of resposible research

10. Allan Salling Pedersen
Implementering af ITIL® IT-governance - når best practice konflikter med kulturen Løsning af implementerings-problemer gennem anvendelse af kendte CSF i et aktionsforskningsforløb.

11. Nihat Misir
A Real Options Approach to Determining Power Prices

12. Mamdouh Medhat
MEASURING AND PRICING THE RISK OF CORPORATE FAILURES

13. Rina Hansen
Toward a Digital Strategy for Omnichannel Retailing

14. Eva Pallesen
In the rhythm of welfare creation
A relational processual investigation moving beyond the conceptual horizon of welfare management

15. Gouya Harirchi
In Search of Opportunities: Three Essays on Global Linkages for Innovation

16. Lotte Holck
Embedded Diversity: A critical ethnographic study of the structural tensions of organizing diversity

17. Jose Daniel Balarezo
Learning through Scenario Planning

18. Louise Pram Nielsen
Knowledge dissemination based on terminological ontologies. Using eye tracking to further user interface design.

19. Sofie Dam
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS FOR INNOVATION AND SUSTAINABILITY TRANSFORMATION
An embedded, comparative case study of municipal waste management in England and Denmark

20. Ulrik Hartmyer Christiansen
Follwoing the Content of Reported Risk Across the Organization

21. Guro Refsum Sanden
Language strategies in multinational corporations. A cross-sector study of financial service companies and manufacturing companies.

22. Linn Gevoll
Designing performance management for operational level
- A closer look on the role of design choices in framing coordination and motivation

23. Frederik Larsen
Objects and Social Actions
– on Second-hand Valuation Practices

24. Thorhildur Hansdottir Jetzek
The Sustainable Value of Open Government Data
Uncovering the Generative Mechanisms of Open Data through a Mixed Methods Approach

25. Gustav Toppenberg
Innovation-based M&A
– Technological-Integration Challenges – The Case of Digital-Technology Companies

26. Mie Plotnikof
Challenges of Collaborative Governance
An Organizational Discourse Study of Public Managers' Struggles with Collaboration across the Daycare Area

27. Christian Garmann Johnsen
Who Are the Post-Bureaucrats?
A Philosophical Examination of the Creative Manager, the Authentic Leader and the Entrepreneur

28. Jacob Brogaard-Kay
Constituting Performance Management
A field study of a pharmaceutical company

29. Rasmus Ploug Jenle
Engineering Markets for Control: Integrating Wind Power into the Danish Electricity System

30. Morten Lindholst
Complex Business Negotiation: Understanding Preparation and Planning

31. Morten Grynings
TRUST AND TRANSPARENCY FROM AN ALIGNMENT PERSPECTIVE

32. Peter Andreas Norn
Byregimer og styringsevne: Politisk lederskab af store byudviklingsprojekter

TITLER I ATV PH.D.-SERIEN

1992

1. Niels Kornum
Servicesamkørsel – organisation, økonomi og planlægningsmetode

1995

2. Verner Worm
Nordiske virksomheder i Kina
Kulturspecifikke interaktionsrelationer ved nordiske virksomhedsetableringer i Kina

1999

3. Mogens Bjerre
Key Account Management of Complex Strategic Relationships
An Empirical Study of the Fast Moving Consumer Goods Industry

2000

4. Lotte Darsø
Innovation in the Making
Interaction Research with heterogeneous Groups of Knowledge Workers creating new Knowledge and new Leads

2001

5. Peter Hobolt Jensen
Managing Strategic Design Identities
The case of the Lego Developer Network

2002

6. Peter Lohmann
The Deleuzian Other of Organizational Change – Moving Perspectives of the Human

7. Anne Marie Jess Hansen
To lead from a distance: The dynamic interplay between strategy and strategizing – A case study of the strategic management process

2003

8. Lotte Henriksen
Videndeling
– om organisatoriske og ledelsesmæssige udfordringer ved videndeling i praksis

9. Niels Christian Nickelsen
Arrangements of Knowing: Coordinating Procedures Tools and Bodies in Industrial Production – a case study of the collective making of new products

2005

10. Carsten Ørts Hansen
Konstruktion af ledelsesteknologier og effektivitet

TITLER I DBA PH.D.-SERIEN

2007

1. Peter Kastrup-Misir
Endeavoring to Understand Market Orientation – and the concomitant co-mutation of the researched, the re searcher, the research itself and the truth

2009

1. Torkild Leo Thellefsen
Fundamental Signs and Significance effects
A Semeiotic outline of Fundamental Signs, Significance-effects, Knowledge Profiling and their use in Knowledge Organization and Branding

2. Daniel Ronzani
When Bits Learn to Walk Don't Make Them Trip. Technological Innovation and the Role of Regulation by Law in Information Systems Research: the Case of Radio Frequency Identification (RFID)

2010

1. Alexander Carnera
Magten over livet og livet som magt
Studier i den biopolitiske ambivalens