

Findes der urban regimes i Danmark?

- En undersøgelse af Sønderborg

Are there urban regimes in Denmark?

- An examination of Sønderborg

Kandidatspeciale

Udarbejdet af:

Simon Lysdahl Tofft
30-05-1995

Vejleder: Ulrik Kjær

Studie: Statskundskab

Afleveret den: 01-06-2020

Anslag: 183.548

Normalsider: 76,5

Resume

Urban Regime theory has since its forthcoming in the late 1980s been a stable part of American urban governance research. Some scholars have characterized the theory as being a concept that does not travel well outside the US and does not translate very well into the western European context. The existing literature on this topic is vague since European countries can be vastly different depending on their political structures. Likewise, in the definitions of urban regimes nothing in the literature excludes European countries from having urban regimes.

In Denmark urban regimes have been an understudied field of governance. Mostly because empirical studies of average municipalities show only few to no signs of regimes. In continuation of these studies, I investigate whether there are urban regimes in Denmark.

Urban regimes are connected to local power and leadership structures. In accordance I present four different theories on urban power structures that are all interconnected with urban regime theory. Thus, I discuss differences between urban regime theory and other theoretical branches of political framework like the giants of pluralism and elitism.

For the empirical part of the thesis a most likely case is used to examine the existence of urban regimes in Denmark. Specifically, I examine the Danish town of Sønderborg which I identified as a most likely case since local business interests has taken a rather aggressive stance in local and regional politics. For instance, the local industrial giant Danfoss has taken part in the urban renewal project of Sønderborg harbor.

Sønderborg harbor is used as a case in case example to explain the intricacies of business interests and municipal public officials. Evidence from Sønderborg harbor brings the attention the attention to other urban renewal projects between Danfoss' philanthropic foundation Bitten og Mads Clausens Fond (BMC) and Sønderborg municipality. Interviews with representatives from both the foundation and a previous mayor of Sønderborg show that the actors have a long tradition of collaboration based on urban regeneration. This shared policyagenda of urban regeneration has resulted in a series of private-public partnerships based on urban renewal.

BMC and the municipality are together involved in all the important development projects in Sønderborg and the collaboration spans several different policy areas.

I find that the success of their collaboration has persuaded and attracted other actors to work together with them. Amongst them are the other industrial giant on Als, Linak and the University of Southern Denmark. All of these actors have the common policy agenda of urban regeneration.

I find that the collaboration between these four actors, with BMC and the Mayor at the center, are in accordance with existing definitions of urban regimes and that they should be classified as such. Thus, I find evidence of urban regimes existing in Denmark.

With the inclusion of a philanthropic foundation in the regime of Sønderborg, the group of typical regime actors must be expanded to include foundations especially local neighborhood and community focused ones.

Furthermore, I discuss the implications of a regime regarding what it means for the town of Sønderborg and for local democracy and power. More specific I discuss the role of large corporations like Danfoss in local matters and how their systemic power can be a precondition for the emergence of urban regimes.

Lastly, I discuss why urban regimes exist and how the theory fills a niche between the previously mentioned mainstream governance theories of pluralism and elitism.

Indhold

Resume	1
Introduktion	3
Kapitel 1: Magt og Lederskab	5
Elitisme.....	7
Pluralisme.....	8
Pluralismen og Dahls bidrag	12
Urban Regime Theory	13
Interactive- og Network governance	18
Opsamling.....	21
Kapitel 2: Metode	23
Like a Stone	24
Kapitel 3: Sønderborgs case	27
Hvem har vi med at gøre?	30
Det omfangsrige samarbejde	31
Fyrtårne.....	32
Havnens historie starter med Alsion.....	32
Byens Havn	37
Selskabsmodellen	38
ProjectZero	39
Nordals Ferieresort	40
Opsamling.....	41

Kapitel 4: Den regerende koalition	44
Den politiske udskiftning	45
Koalitionen holder sammen	46
Als-Aksen og dens partnere	49
Og hvad med Linak?	51
Og så de andre	52
Urban Growth Machines	53
Kapitel 5: Magt til	55
Det Urbane Regime	59
Kapitel 6: Konklusion	62
Regimets betydning for Sønderborg	64
Regimets betydning for demokratiet	66
Skillelinjen mellem lighed og effektivitet	68
Regimets betydning for forståelsen af magt	69
Mellem elitisme og pluralisme	71
Litteratur	73

Introduktion

Magt og lederskab har altid været af interesse for mennesket. Hvem bestemmer? Eller "Who Governs?" har været et spørgsmål der har skabt mangt og meget debat gennem mange år. I midten af det 20. århundrede blev der imidlertid formet to banebrydende teorier om dette emne. Da pluralismen i form af Robert A. Dahl og elitismen i form af C. Wright Mills blev formuleret, blev en mangeårig debat skudt i gang om hvem der faktisk regerede i det tilsyneladende demokratiske amerikanske samfund. Var det en sammenspist elite der havde magten og trak i trådene, eller var magten mere spredt ud blandt forskellige aktører som holdt hinanden i skak? Begge sider havde gode argumenter og gav med tiden inspiration til nye teorier. Heriblandt interactive governance og urban regime theory.

I nutiden er interactive governance blevet en central del af moderne politisk ledelse i Danmark. Hvor tidligere tiders *government* ikke har kunnet løse de problemer som nutidens samfund står overfor, har *governance* trådt i karakter (Torfing 2012). *Governance* er kommet i mange forskellige udgaver, her i blandt, netværksledelse. I USA er én type af netværksledelse blevet en velbenyttet måde til at forstå magt og lederskab i de amerikanske byer. Urban regime theory hævder at politikere ikke kan levere tilstrækkelige

policyløsninger uden hjælp fra det private erhvervsliv. De indgår derfor i et uformelt og alligevel fasttømret samarbejde som i teorien kaldes et "regime". Regimet baserer sig selv på at kunne gennemføre politiske initiativer som ingen af aktørerne kunne på egen hånd.

Urban regime teoriens anvendelighed uden for USA har dog været genstand for debat. Pierre (2005) hævder fx at teorien ikke "rejser" særligt godt uden for USA. Mossberger & Stoker (2001) er til dels enige med Pierre, men hævder at forskelle i den politiske struktur gør, at der må rejses forskellige indvendinger mod teoriens anvendelighed i en europæisk kontekst. Indvendingerne går på, at de europæiske lokalsamfund ikke har samme grad af autonomi som de amerikanske. Hvor de amerikanske byer har byudvikling og erhvervsfremme som den overordnede dagsorden, er det blot en ud af flere ligeværdige policysektorer i Europa.

Specifikt for Danmark fandt Berg & Kjær (2007) i deres undersøgelse af fire "gennemsnitlige" danske kommuner, at regimeteorien ikke så ud til at være dækkende for at kunne beskrive dem. De afviste *ikke* at der kunne forekomme urbane regimer i Danmark, blot at kommuner med sådan en konstellation ikke endnu var identificeret.

Imidlertid er kritikken af teoriens anvendelighed i Europa ikke forfærdelig skarp. For Europa er mange ting og spænder mange forskellige lande, politiske strukturer og forhold. Der er heller intet i definitionerne på urban regime theory som taler imod at der skulle kunne findes urban regimes i Europa.

Jeg sætter mig i denne undersøgelse for, i forlængelse af Berg & Kjær (2007), at undersøge om der findes urban regimes i Danmark. For tilstedeværelsen af et regime afledes af forskellige spørgsmål. Hvad betyder tilstedeværelsen af et regime for magten, demokratiet og byen generelt?

Problemformulering: *Findes der Urban Regimes i Danmark?*

For at undersøge dette benytter jeg mig af en "most likely" case. I Danmark har jeg identificeret Sønderborg som den mest likely case på baggrund af kommunens største virksomhed; Danfoss A/S. Danfoss har og har haft en årelange interesse og indblanding i politik og i lokalsamfundet. Hvis der er et regime, så er det typisk, på baggrund af Urban Growth Machine litteraturen, at det er involveret i byudviklingsprojekter. I Sønderborg er der siden midten af 00'erne sket en omlægning af Sønderborg Havn. Byudviklingen på havnen fungerer som "casen i casen" for denne undersøgelse. Undersøgelsen af forholdene omkring havnen, skulle gerne vise hvordan "billedet" mere generelt ser ud for Sønderborg. Undersøgelsen bygger på interviews med de to mest centrale aktører i urban regime theory, som repræsenterer den politiske og økonomiske elite. Undersøgelsen begynder med en gennemgang af politiske magtforståelser og forskellige udlægninger af hvem der regerer. Der præsenteres, ud over urban regime theory, desuden tre andre teorier. Meningen med dette kapitel er at skabe en forståelse for, hvorfor governance teorier som urban

regime theory fandt sit indpas i litteraturen og kom til at erstatte de ældre teorier som var så indflydelsesrige.

Derefter vil jeg bevæge mig ind på det metodiske udgangspunkt. Her argumenteres for hvorfor netop Sønderborg blev udvalgt som case og det præciseres hvilke roller i lokalsamfundet der typisk indgår i et urbant regime. Metodeafsnittet skal præcisere hvad de efterfølgende analyseafsnit bygger på.

Analyseafsnittene gennemgår forholdene om havneudviklingsprojektet i Sønderborg og afleder forskellige andre forhold som synes relevante for forståelsen og fremkomsten af Sønderborgs politiske koalition.

Slutteligt konkluderes der, og på baggrund af resultaterne, diskuteres regimets betydning for demokrati, magt, Sønderborg generelt, og hvorfor regimet i en normativ forstand, er positivt i forhold til de andre teorier.

Kapitel 1: Magt og Lederskab

Lige siden mennesket begyndte at bosætte og etablere sig i forskellige samfund, har der været brug for en form for lederskab, som kunne være medvirkende til at løse eventuelle opståede problemer og vise hvilken vej samfundet skulle følge. Først i stammerne, i landsbyen, i byen, i bystaten, grevskabet, hertugdømmet, kongeriget og siden hen demokratiet. Uanset om det var landsbyens ældste, høvding eller en greve, har der eksisteret ledere og været brug for ledere. Når man tænker på en leder, tænker man naturligvis også på hvilke beføjelser denne har. Lederskab er næsten altid forbundet med magt. Hvordan magten er udformet, hvordan den er blevet tilegnet og om den er legitim eller ej, har været spørgsmål af stor interesse igennem historien.

Magt og lederskab kan gå hånd i hånd. Det er dog lidt et "hvem kom først, hønen eller ægget" scenarie. Bliver magtfulde personer ledere? Eller bliver personer magtfulde af at være ledere? Begge dele kan være rigtigt. Typen af lederskab og hvordan magten er fordelt, har også været genstand for teoretisk klassificering og inddeling. Om et område eller land, er et autokrati, oligarki, anarki eller et demokrati er af stor betydning når det kommer til magtens udformning og legitimitet.

Der er også flere forskellige måder at være magtfuld på. Magt bliver ofte sat i forbindelse med enten økonomi, politik eller militær (Mills, 1956). Store mængder af penge, politisk indflydelse eller trusler om, eller udøvelse af vold, har igennem historien været permanente kilder til at blive, eller være magtfuld. Tilmed, hvis en person besidder en stor mængde af blot én af disse ressourcer, vil det være nemmere at anskaffe sig de andre ressourcer.

Penge kan købe våben og militært udstyr. Brugen af våben kan tage penge fra andre. Politik kan tage penge

fra andre gennem skatter og starte krige. Penge kan købe valgkampagner og give adgang til politikeres opmærksomhed. Militær magt kan omvælte regeringer. De historiske eksempler på dette er talrige.

En ulighed i den mængde af ressourcer som mennesker besidder, har ligeledes altid været en realitet (Dahl 1962). Selv i kommunistiske lande, hvor alle "er lige" er der en skævvridning i hvem der har den største politiske, militære og økonomiske magt. Generalerne har mere militær magt end menigmand. Formanden for det kommunistiske parti har mere indflydelse politisk end fabriksarbejderen.

Magtfulde personer bliver ofte omtalt, som netop "magtfulde", dog må der skelnes mellem de områder som en person er magtfuld på. Ovenfor blev præsenteret tre hovedområder, økonomi, politik og militær, hvor en stor mængde af den givne ressourcer vil være en kilde til magt. Selvom adgangen til de andre ressourcer kan hjælpes på vej ved at have relativt meget af én type ressource, så vil magtfulde personer ikke kunne være lige magtfulde i alle tre henseender. Hvis et individ besidder store ressourcer, vil denne være almægtig og det skal ikke udelukkes, at sådanne personer findes. Især i mere autokratiske samfund. Mange konger og kejsere har igennem tidens løb regeret som enevældige herskere, der både økonomisk, militært og politisk var alle andre overlegne.

Det giver derfor mening at tale om en "samfundselite". Dem som besidder en stor mængde af førnævnte ressourcer, i forhold til andre mennesker, vil være eliten i samfundet.

I dag tilskrives de demokratiske principper, at dem der vælges til politiske poster gennem regelmæssige valg, er dem, som har legitimitet til at udøve magt og indflydelse. Dog som nævnt ovenfor, er det ikke altid de valgte ledere der råder over alle tænkelige ressourcer og er almægtige.

Især den økonomiske elite, bliver i mange henseender, især af kynikere, fremhævet som dem der i realiteten reagerer. Er den politiske leder i virkeligheden bare en marionetdukke, som de rigtigt magtfulde har sat til at være deres frontfigur, så det det skal se ud som om deres beslutninger er legitime?

En anden kynisk indvending er, at det er den politiske rådgiver der i virkeligheden styrer den politiske leder. I alle tider har den politiske leder haft brug for og benyttet sig af kvalificeret og specialiseret rådgivning. Såvel i økonomiske foretagender som i militære og politiske. Men hvad hvis lederen i virkeligheden er kontrolleret af denne ikke legitime indflydelse? For hvis magten ikke er legitim, følger der naturligvis problemer med (Kidd & Rose, 2017).

For hvis det er en lille aflukket gruppe, af ikke valgte personer, som i princippet træffer beslutningerne, så kommer det på tværs med nutidens idealer om transparens og accountability (Kjær, 2015).

Derfor er det spørgsmål som Dahl (1961) stiller, stadig så evigt relevant. For "who governs?", når nogle har mange ressourcer og andre få? Mange har givet deres svar på dette spørgsmål. Heriblandt er pluralisme-

elitisme debatten relevant at diskutere. For er det en lille magtfuld elite der regerer, eller er det flere forskellige magtfulde aktører, med modsatrettede interesser, som holder hinanden i skik gennem konkurrence? Disse to "ældre" grene af denne type litteratur er stadig relevante, men der er også givet nyere svar på hvordan den lokale governance er udformet.

Jeg vil i dette kapitel gennemgå de forskellige teorier for derved at give kvalificerede svar på hvordan magten, lederskabet og governance kan se ud.

Fordi de nyere synspunkter bygger på de ældre, vil jeg gå kronologisk til værks og starte med den ældste teoretiske gren og derefter beskrive de nye.

Elitisme

C. Wright Mills skrev i sin bog "The Power Elite" (1956), at eliten er personer som styrer de store hierarkier og organisationer i det moderne samfund. De styrer de store virksomheder, statens institutioner og det militære etablissement. Deres handlinger (eller fraværet af handlinger) kan have enorme konsekvenser for den almindelige person. Mills kalder de tre vigtigste ressourcer for "the big three".

De store virksomheder, militæret og staten er alle i efterkrigstiden vokset betydeligt og har fået en centraliseret beslutningsmagt. Mills skriver, at på det økonomiske område hvor der før var flere mindre virksomheder, er de nu blevet opslugt af to til trehundrede gigantiske virksomheder. Virksomhederne er blevet politisk integrerede og holder nøglen til at træffe de økonomiske beslutninger. Den politiske sfære er også gået fra at være decentraliseret til nu, at være organiseret i større enheder og er ydermere gået fra at være noget perifert i de fleste menneskers liv, til at berøre næsten alle dagligt. Militæret kan vi undlade at tale om, da det ikke er relevant for en lokalpolitisk kontekst.

Begge relevante områder, politik og økonomi, er ifølge Mills, i tidens løb blevet meget mere magtfulde. De magtbeføjelser som beslutningstagerne og lederne har til rådighed er steget enormt. Institutionerne er blevet gjort moderne og professionelle. De ledere og beslutningstagere som besidder disse poster i dag, må derfor være en del af "magteliten". Personer er typisk mest magtfulde hvis de står i spidsen for, og er ledere, af en stor samfundsrelevant institution. Hvis denne person blev fjernet fra institutionen og ikke længere rådede over den, kunne personen i ifølge Mills', stadig være magtfuld, men slet ikke i samme grad.

Eliten i Mills' perspektiv er dem der i realiteten regerer. Det er dem som træffer de rigtig "vigtige" beslutninger. Det betyder ikke, at dem der er "mindre" magtfulde, ikke har noget at skulle have sagt. Mills mener blot, at man må være magtfuld, hvis man kan træffe de beslutninger som har en virkelig tyngde. For eksempel beslutninger der ændrer hverdagen for tusindvis af folk, hvis en virksomhed vælger at lukke en stor del af deres forretning, eller hvis en ledende politiker gør sig tanker om at starte en krig.

I lokalsamfund og lokale sammenhænge er militæret ikke så relevant. Men hvis vi er villige, kan vi også tænke den danske politiske organisering ind i Mills' tankesæt.

Den kommunale organisering er gået fra at være sogneråd, og mindre kommuner til store kommuner. Kommunerne er blevet til koncerner og ligner store virksomheder i deres organisering. De er blevet professionaliseret og berører nærmest alle danskere i deres dagligdag, blandt andet via skole, dagplejetilbud, sundhedsvæsen, ældrepleje, sociale ydelser og byplanlægning.

Hvis vi holder os inden for kommunens grænser, ville Mills sikkert udpege borgmesteren, de kommunalpolitikere der sidder i økonomiudvalget og måske formændene i de forskellige udvalg, som en del af magteliten. I forhold til den økonomiske elite kommer det højst sandsynligvis an på de lokale forhold. Hvis der er en stor mængde af mellemstore virksomheder, vil de hver især ikke veje så meget på den lokale vægtskål. Hvis der er få store virksomheder, vil det være logisk at antage, at de må have en større del af "magtkagen". Hvis der er tale om en stor virksomhed, vil dens stykke af magtkagen og de indvendinger den kan komme med, være af store proportioner.

I elitismesyndspunktet, vil det være hos den kommunale magtelite, de vigtige beslutninger om kommunens udvikling, bliver truffet. Det må antages at den økonomiske elite har holdninger og interesser i forhold til kommuneplaner, byplanlægning, planlov, vækst, arbejdskraft og miljømæssige forhold, for blot at nævne nogle få. I samarbejde med borgmesteren, og nogle af kommunens fremtrædende politikere, vil den økonomiske elite træffe beslutninger som kan have væsentlig karakter og betydning for kommunen. Andre borgere, institutionsledere og vælgere, vil i dette synspunkt ikke være udenfor indflydelse, men kun få lov til at sidde ved "børnebordet".

At en sammenhængende og homogen elite skulle styre og træffe alle væsentlige beslutninger, blev dog kort efter Mills' bog udkom, udfordret. For hvorfor skulle eliterne ikke være i konkurrence med hinanden? Og er det rigtigt at vælgerne ikke spiller nogen rolle?

Pluralisme

Det pluralistiske synspunkt ift. demokrati, blev i 60'erne udviklet af Robert A. Dahl. I 1961 udkom han med en bog, hvor han behandlede spørgsmålet "Who Governs?". Det gjorde Dahl ved at undersøge de politiske forhold i New Haven, Connecticut.

Dahl fandt i sin undersøgelse af New Haven, at mange forskellige grupper med forskelligartede interesser, konkurrerer mod hinanden i den politiske sfære. Det lokale politiske styre fungerer, i denne henseende, som en mægler, der håndterer og faciliterer de interesser som de forskellige grupper måtte have.

Dahl startede med at undersøge hvordan det politiske landskab i New Haven i tidligere århundreder havde set ud. Han fandt, at det engang var sådan, at dem der besad de politiske poster, også var dem der besad

de økonomiske. Det var i mange henseender et oligarki. Med tiden og med demokratiets videreudvikling, havde disse eliter dog en svaghed – de var ikke nok. De mange ”væltede” de få af pinden og den politisk økonomisk velstillede klasse blev skiftet ud, til fordel for repræsentanter der havde en bredere opbakning.

Selvom den politiske magt skiftede hænder fra de rige til arbejdsklassen, er de rige ikke udenfor indflydelse. Som nævnt ovenfor, besidder de stadigvæk ledende poster i virksomhederne. Derfor fandt Dahl det nyttigt at undersøge hvor meget indflydelse de havde på beslutningerne i byen og hvad der karakteriserede dem.

Dahl brugte betegnelsen ”economic notables”. Personer med økonomiske ressourcer som man ville notere sig. Han fandt at de økonomiske notables ikke havde magten fordi de hverken var mange og ikke var tilstrækkeligt enige.

Medlemmerne af den økonomiske elite i New Haven var forskellige på flere punkter. Forskelle i baggrund, alder, temperament, attitude, information og loyalitet overfor bestemte virksomheder gav forskelligt udfald alt efter hvilke policies den økonomiske elite støttede. Forskellighederne var tilmed at finde i økonomiske anliggender hvori deres autoritet lå.

Dahl fandt at den økonomiske elite kun deltog marginalt i politik. Mange af dem bor ikke i området hvor de har deres forretning. Fx går deres børn ikke i skole i kommunen. Derfor har de et mindre stake i udviklingen af lokalområdet. Deres politiske ”skills”, samt hvor godt de er informeret omkring politiske anliggender, kan også være begrænset. Der kan desuden også opstå frygt, for at deres politiske indblanding kan skade deres forretning.

Den økonomiske elite nyder stor indflydelse indenfor økonomiske anliggender og virksomhedernes vilkår. I Dahls undersøgelse er politikkerne i lokalområdet opmærksomme på den potentielle indflydelse, den økonomiske elite kan have. De er opmærksomme på, og undgår ”policies” som kan forene den økonomiske elite i opposition dertil.

Den økonomiske elite kan være meget magtfuld. Den er mest succesfuld med at få sin policy igennem, hvis virksomhederne og en stærk borgmester har samme policymål. Eller hvis de har økonomiudvalgets støtte under en svag borgmester. Dog finder Dahl at de forskellige virksomheder, selvom de har flere procentdele af den samlede arbejdsstyrke ansat, ikke gjorde nogen forskel i det politiske domæne. De store arbejdsgivere var heller ikke forenet i deres mål.

Det mest effektive værktøj virksomhederne har, for at få politisk indflydelse, er truslen om at forlade området og gøre en stor andel af indbyggerne arbejdsløse. Hvis det opfattes af byens politiske ledere som en seriøs trussel, vil de gøre meget for at få virksomheden til at blive.

Dahl hævder at denne taktik ikke er nem at bruge flere gange. Hvis virksomheden bliver ved med at true med flytning, men aldrig gør noget ud af det, vil det ses som en harmløs trussel. Samtidig har virksomhederne ofte store investeringer i bygninger og redskaber som i realiteten vil gøre det besværligt at flytte virksomheden.

Dahl beskriver at indflydelse varierer meget, på forskellige områder. Den økonomiske elite, vil være indflydelsesrig på det økonomiske område, men ikke særlig indflydelsesrig på skoleområdet. I Danmark kommer det til udtryk ved "silotækning". Dahl finder, at hvis en leder er aktiv i på ét sektorområde – så er det ikke sandsynligt at han er det på et andet. Hvis han er, så er han højst sandsynligvis borgmesteren eller en anden højtstående offentlig embedsmand. Måske kommunaldirektøren (Dahl, 1961).

Borgmesteren er involveret i næsten alle af de lokale sektorområder, borgmesteren kan derfor synes meget magtfuld. Borgmesteren har den politiske magt, men er også magtfuld fordi han er den øverste administrative leder for de kommunalt ansatte. Han har en vis kontrol over en stor del af lokalområdets arbejdspladser. Rådhusene Kommunen er i mange kommuner en af de største arbejdspladser.

I kontrollen over jobs, er det dog ikke kun borgmesteren, byrådet eller den private virksomhedsleder, som er relevante. De må også dele dette rum med fagforeningslederne.

På den anden side, argumentere Dahl for, at borgmesteren (den politiske leder) kan være holdet fanget af dennes vælgere. Dvs. at borgmesteren, fordi denne gerne vil genvælges, må sørge for at tilfredsstille vælgerne og gøre deres ønsker til virkelighed (Dahl, 1961). Indflydelsen går begge veje. Den politiske leder har indflydelse på deres vælgeres beslutninger, men vælgerne har også indflydelse på lederen. Ledere bliver påvirket af hvad de tror, vil være, og har været vælgeres holdninger.

Dahl påpeger derved det vanskelige ved at analysere indflydelse.

Mellem alle de personer, som har indflydelse på en beslutning, er der nogen der gør det mere direkte end andre. Visse personer er tættere på beslutningsarenaen, hvor alternativer eller vetoer bliver nedlagt og diskuteret. Indirekte indflydelse på sådanne beslutninger og i sådanne arenaer, kan være meget stor, men også meget vanskelig at observere, indfange og bestemme størrelsen af. Dog ville det være forkert at negligere den, da den findes og kan være af stærk signifikans i et pluralistisk samfund.

I Dahls undersøgelse finder han, at ingen gruppe har den totale magt. Forskellige grupper er i konkurrence med hinanden og med regelmæssige valg udskiftes der også personer i det politiske lederskab. Dahl finder at byen kan have forskellige "mønstre" når der kommer til lederskabet.

1. Skjult kontrol af den økonomiske elite

- a. Toplederne er en forenet gruppe af privatpersoner som bliver enige om policies i ly af hemmelige forhandlinger og diskussioner. Lederne er indflydelsesrige på grund af deres rigdom, høje socialklasse og økonomiske dominans. Typisk vil lederne være rige virksomhedsejere og direktører i vigtige virksomheder.
2. En koalition af topledere
 - a. Toplederne af byen er sandsynligvis en koalition af offentlige embedsfolk, borgmesteren og privatpersoner, som repræsenterer forskellige dele af lokalsamfundets interesser og bekymringer. Koalitionen er formet af valgte ledere som benytter sig af de evner og ressourcer som ledere uden et offentligt embede ikke besidder. I dette synspunkt viger politisk indflydelse, legitimitet og opbakning ikke for rigdom, som det gør i det første. Valg har betydning og der er et politisk bestemt hierarki. Koalitionens lederskab, fordi det bygger på politiske faktorer, vil ikke være lige så stabil som i mønster 1. Koalitionens styrke kan svinge drastisk eller gå i stykker hvis der ikke længere er politisk opbakning til dens strategier eller dens målsætninger.
 3. En koalition af høvdinger
 - a. Toplederne er sandsynligvis offentlige embedsfolk og privatpersoner som repræsenterer de forskellige dele af lokalsamfundets forskelligartede modsatrettede interesser og bekymringer. "Høvdingene" deler information og gennem diskussion og forhandling når de til enighed.
 4. Uafhængige kongeriger med indflydelsessfærer
 - a. Hvert sektorområde er kontrolleret af et forskelligt sæt af topledere, hvis mål og strategier er tilpasset til de segmenter af lokalsamfundet, som er interesserede heri. Så længe kongerigets policies ikke er i konflikt med andre, vil de forskellige kongeriger leve side om side, uden konflikter og uden at kommunikere eller forhandle med hinanden. Hvis de kommer i konflikt, må de slås. "Slåskampen" kan, fx ske gennem afstemninger og valg (Dahl, 1961, pp. 184).

Dahl finder beviser for at hvert af disse mønstre, bortset fra 1. Der er intet belæg for at det skulle være en homogen økonomisk elite, som når til enighed og dominerer lokalområdet (Dahl, 1961, pp. 185). Med disse mønstre bliver det dog gjort klart, at magten og centrale beslutninger bliver foretaget af personer med flere ressourcer end andre. Dog spiller politikerne i alle mønstre rollen som tovholder og må fungere som facilitator for de forskellige og i visse tilfælde, modsatrettede interesser. Konkurrencen mellem de forskellige partier, samt konkurrencen blandt de forskellige eliter, gør at ingen i lokalsamfundet dominerer. Lederne regerer sammen med vælgerne.

Dahl leder med disse forskellige mønstre, over det lokale lederskab, over i en anden diskussion. Især hans tanker om koalitioner med privatpersoner har inspireret andre. Samspilsmodeller mellem privatpersoner og det offentlige i styringen og udviklingen af lokalområdet er blevet et udbredt emne i litteraturen.

Pluralismen og Dahls bidrag

Dahl og Mills har en nærmest ikonisk status inden for magtlitteraturen. De adskiller sig dog fra hinanden på hvordan de metodisk går til værks. Dahl undersøgte magten ved at identificere konkrete emner, som nogle aktører klart tilkendegiver deres mening om. Hvis en af aktørerne fremsætter et forslag og dette forslag bliver vedtaget, på trods af andre aktørers opposition dertil, må denne aktør siges at have magt over de andre aktører. Magten i Dahls perspektiv går derfor på hvem der kan bestemme beslutningsprocessens udfald (Dahl, 1961, pp. 332; Thomsen, 2009).

Mills på den anden side, mener at magten baserer sig på antagelsen om at de grupper, som har de ledende positioner i samfundet, også er dem som udøver mest indflydelse (Thomsen, 2009). Dahl er uenig i denne udlægning, fordi den antager at elitors ressourcer også er lig med politisk indflydelse, og at en sådan kobling ikke er til stede. Med det mener Dahl at det er vigtigt at skelne mellem grupperes potentielle magt (ressourcebesiddelse) og deres aktuelle magt (ressourceanvendelse) (ibid.).

Dog har eliteteorien en stadig tiltrækningskraft som var svær at afvise. Som Dahl selv udtrykker det:

“The hypothesis has one very great advantage over many alternative explanations: It can be cast in a form that makes it virtually impossible to disprove.

Consider the last point for a moment. There is a type of quasi-metaphysical theory made up of what might be called an infinite regress of explanations. The ruling elite model can be interpreted in this way. If the overt leaders of a community do not appear to constitute a ruling elite, then the theory can be saved by arguing that behind the overt leaders there is a set of covert leaders who do. If subsequent evidence shows that this covert group does not make a ruling elite, then the theory can be saved by arguing that behind the first covert group there is another, and so on.” (Dahl, 1958, pp. 463).

Pluralisme vs. elitisme afledte en mangeårig debat (Domhoff, 2007). I den politologiske mainstream, blev Dahls synspunkt optaget (ibid.). Opfattelsen var, at de forretningsinteresser nok havde en del til fælles, men at de ikke var tilstrækkeligt nok organiseret, eller havde modsatrettede interesser. Det kunne også godt være at personer i tilsyneladende magtfulde positioner, ikke tog væsentlige og vigtige beslutninger og dermed ikke brugte deres magtressourcer (ibid.).

At underspille Dahl og pluralismens bidrag til at forstå de urbane forhold, ville være en synd. Pluralismens fremkomst var banebrydende og Dahls empiriske illustration var et fremragende eksempel på den lokale beslutningskraft. Dahl og pluralismen er derfor grundstenen for de følgende to teorier. Interactive

governance modeller udspringer af et pluralistisk grundsyn, men fungerer mere som en kritik af tidligere former for "regering", som ikke menes at være tilstrækkelig til de nye tiders problemer (Torfing et al. 2012). De koalitionsmodeller som Dahl præsenterer, hvor privatpersoner og den lokale regering går sammen om at tage beslutninger minder om de modeller for interactive governance som vil blive præsenteret nedenfor. Tilmed er Dahls model 2, en koalition om topledere, i visse henseende lig med Stones urbane regime. Stone bygger også ovenpå Dahls teori på andre måder. Stones undersøgelse af Atlanta, var på samme måde et dybdegående casestudie af en amerikansk by. På linje med Dahl undersøgte han beslutningsmønstret i byen. Dog fandt Stone at Dahl ydede for lidt opmærksomhed til de systematiske samspil der var mellem politiske og økonomiske aktører. Endvidere mente Stone at Dahls syn på politik som valg, beslutninger og udkommet heraf, både var for simpelt og ignorerede politiske handlinger så som agendakontrol. I forlængelse heraf bragte Stone også en ny dimension af magt i spil som hverken Dahl eller Mills havde for øje (Hochschild, 2008).

Urban Regime Theory

"An electoral coalition, even when it wins, is not the same as a governing coalition." (Stone, 1989, pp. xi)

Clarence N. Stone er manden bag Urban Regime Theory (1989). Han undersøgte gennem en lang årrække udviklingen og især byplanlægningen af Atlanta, Georgia. Han fandt at byens affærer i høj grad var domineret af hvad han kaldte et "Regime". Byens borgmestre havde uanset partifarve og race fundet sammen med byens "downtown elite". Sammen havde de stået for væsentlige beslutninger omkring byens udvikling.

Stone beskriver i samme vendinger som Dahl, samspillet mellem det elektorale og de ressourcestærke. Han analyserer hvordan kombinationen af juridisk lighed ved stemmeurnen, fungerer sammen med ulighed i andre ressourcer. Han konkluderer at de lokale politikere i høj grad er hæmmet af deres behov for at være populære og vinde valg, men at de bliver nødt til at samarbejde med dem som kan bidrage med nyttige ressourcer og muligheder for at opnå resultater. Stone definerer et urbant regime 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, 1989, pp. 6).

Et urbant regime henvender sig til de uformelle strukturer i et politisk system. Stone finder at der i realiteten er behov for uformelle forståelser og aftaler. Det giver den fleksibilitet der er behov for til at klare uregelmæssige problemer. Sådanne uformelle strukturer bidrager til samarbejde og giver forståelse for problemerne, som den formelle organisation ikke kan hamle op med.

Et urbant regime er ikke arbejdsgrupper, eller "brainstormgrupper" som er nedsat til at løse et problem. Det differentierer sig fra de forskellige typer af interactive governance (Torfing et al., 2012), der arbejdes med i forskellige kommuner (Fx Gentofte kommunes opgaveudvalg eller brugen af 17-4 udvalg i Albertslundkommune (Kjær & Opstrup, 2016)). Et regime er ikke bare en uformel gruppe af personer som sætter sig sammen og træffer en beslutning. Det er en uformel, men relativt stabil gruppe med adgang til institutionelle ressourcer som gør det muligt for regimet at have en vedvarende rolle i de lokale politiske beslutninger. Gruppen er uformel, i den forstand, at der ikke er nogen facilitator, hierarki eller kommandostruktur. Der er en formålsfuld koordination af gruppens indsats, men ofte på underforståede præmisser (Stone, 1989, pp. 4).

Hvis der ikke er noget hierarki eller kommandostruktur, hvem holder så sammen på regimet? Og hvorfor forbliver deltagerne i konstellationen? Regimets støtter ser regimet som en mulighed for at opnå koordinerede indsatser, som ellers ikke ville være muligt. Regimet er i den forstand "empowering". Det vender vi tilbage til.

Regimer er relativt stabile og kan leve kontinuerligt videre selvom magten skulle skifte hænder. Et magtskifte er derfor ikke lig et regimeskifte. Stone argumenterer dog for, at regimet kan være bygget op på forskellig vis, men at der i reglen skal indgå to elementer. "(1) *Popular control of the formal machinery of government and (2) private ownership of business enterprise.*" (Stone, 1989, pp. 6).

Kontrollen med den lokale "regering" er et basalt princip i at regere, men behovet for de ressourcer som de lokale forretningsfolk kan bringe, er nødvendigt. Stone følger Molotch's (1976) principper om Urban Growth Machines (UGM). Teorien siger at selvom, lokale regeringer ejer en del virksomheder, som fx infrastruktur og sportshaller, har den brug for private investeringer i lokalområdet for at få vækst og udvikling. Disse investeringer kan skabe arbejdspladser, og øget investering kan få ejendomspriserne til at stige i lokalområdet, samt kan det skabe en "spillover-effekt" som får priserne andre ejendomme til at stige. De lokale virksomheder, som ofte besidder en del jord, bygninger og ejendomme i området vil derfor opleve deres egne værdier stige. Det er en win-win for både politikere og virksomheder.

De ressourcer som virksomhederne besidder er også for vigtige til at blive udeladt i politiske sammenhænge.

Det var da også lederne af store virksomheder som var repræsenteret, sammen med borgmesteren, i det urbane regime som Stone fandt i Atlanta. Udover inklusionen af den lokale regering og virksomheder, kan regimet også indeholde organisationer, som fx borgergrupper (Mossberger & Stoker, 2001).

Det urbane regime bygger på samarbejde mellem de involverede parter. Hvis samarbejdet skal opretholdes, og vil man fortsat indgå i samarbejdet, må partnerne ofre lidt for at få det til at lykkes. De må sætte restriktioner på sig selv, ved ikke at gå egne veje og se stort på de andre parter. At skabe forbindelser er, ifølge Stone, ikke noget som kommer omkostningsfrit. Samarbejdet kan derfor ikke tages for givet, det skal skabes. Mossberger & Stoker (2001) tilskriver at selvom regimet kan være til dels uenigt om værdier, vil regimet, hvis det har en historie for samarbejde, finde en konsensus omkring hvilke policies de skal forfølge.

Det urbane regime viser sig at være i stand til at imødekomme potentielle konflikter, før de når at eskalere. De bliver løst på et personligt plan. Det urbane regime går sammen om at løse og formulere policy på nye områder, hvor alle kan få noget ud af det. I Atlanta fandt Stone, at den hvide forretningselite og den sorte middelklasse i 60'erne, havde fundet sammen om at løse problemer om desegregering gennem opførelsen af nye boligbyggerier. Succesen gav alle de involverede parter en fælles sans af tilfredsstillelse. De policies som regimet vælger, er derfor under indflydelse af hvilke medlemmer som deltager. Karakteristiske policy agendaer vil følge af medlemmernes sammensætning, ressourcer og deres forhold til hinanden (Mossberger & Stoker, 2001).

Samarbejdet, og den lim som holder regimet sammen, bygger på det som Stone kalder "selective incentives". Det vil sige, at de som deltager, eller støtter regimet, gør det, fordi de bliver lovet at få noget ud af det til gengæld. Hvis de bidrager til det fælles gode, kan der være en belønning. Som nævnt ovenfor, gik den hvide forretningselite sammen med den sorte middelklasse om at bygge boliger. Den hvide forretningselite så forretnings- og vækstmuligheder i projektet, mens den sorte middelklasse kunne forsøge at få deres ønske om desegregering opfyldt. Borgmesteren og byens regering fik også løst et problem, der ellers var svært at få til at gå op.

Forretningseliten har derfor været en attraktiv partner for enhver politisk leder, men forretningseliten bruger også sine ressourcer på at forme dens allierede og dermed udøver den også betydelig indflydelse i, hvordan samarbejdet i regimet kommer til at foregå.

I takt med at det urbane regime vokser og får flere medlemmer ind i samarbejdet, vokser dets effektivitet og tiltrækningskraften ved regimet bliver større. I takt med at regimet vokser i styrke og indflydelse og gør sin tilstedeværelse kendt, vil andre aktører mærke at samarbejde er bedre end at være usamarbejdsvillig. Så længe der ikke er et rivaliserende netværk som alternativ, kan der være store gevinster for en aktør ved at støtte og alliere sig med regimet. At stå i opposition til regimet i denne sammenhæng, vil potentielt være meget omkostningsrigt.

Som nævnt ovenfor, synes det lokale urbane regime at være meget magtfuldt. Stone har dog imidlertid et lidt andet syn på magt, end de to førnævnte synspunkter, Mills' elitisme og Dahls pluralisme. Stone argumenterer for, at meget af den eksisterende litteratur (på daværende tidspunkt) som handler om magt, fokuserer på spørgsmål omkring kontrol, muligheder og restriktioner. For eksempel, i hvilken grad er det muligt for en samlet "kommandocentral" at dominere andre, og hvad er prisen for denne sociale kontrol? Stone mener at elitisme-pluralisme debatten længe har fokuseret på dette spørgsmål som et nulsumsspil. Hvordan nogle har mere af "magtkagen" end andre. Hvem der dominerer og hvem der er de dominerede, er det centrale spørgsmål i dette paradigme som Stone kalder for "the social-control paradigme". Stone mener imidlertid, at denne opfattelse ikke dækker fuldt. For at forstå magt i den lokale kontekst, argumenterer Stone for, at magtkagen ikke har en definitiv størrelse, men at den kan gøres større. Stone kalder hans model for "the social-production paradigme" og mener med det, at magt skal ses som "magt til", ikke "magt over". Hvis flere magtfulde aktører går sammen, som i det urbane regime, kan de gøre ting sammen, som de ellers ikke ville kunne. Spørgsmålet er, hvad en aktør eller gruppe har *magt til* at gøre, ikke hvem der har magt over andre. Som det blev nævnt ovenfor, så kan det urbane regime virke "empowering". I Atlanta fandt Stone, at forretningseliten brugte deres ressourcer bedst muligt, til at forme hvordan det lokale samarbejde foregår. Forretningseliten har ikke siddet tilbagelænet og er blot blevet anset som en investor. I stedet for har forretningseliten deltaget aktivt i formuleringen og implementeringen af policy. Ved at gøre tingene på den måde, har forretningseliten trukket på de offentlige autoriteter, så som borgmesteren og offentlige midler. Regimet er i den forstand "empowering" for forretningseliten og betyder at de kan gøre mere i samarbejde med den lokale regering, end de kan på egen hånd.

Inden for social-production paradigmet gør man op med elitesynspunktet og anerkender, at ingen specifik gruppe kan udøve kontrol i en meget kompleks verden. Samtidig gør det også op med den pluralistiske tilgang, med at lokale regeringer er styret af forskellige vælgergruppers magt og intensiteten af deres præferencer. Paradigmet anskuer at lokale regeringer samarbejder med dem som holder ressourcer. Det er essentielt for at opnå bestemte policymål (Stoker 1998).

Regimetilgangen er, ifølge Stoker (1998) en af flere måder hvorpå magten i den urbane politik kan observeres. Den første måde er systemisk magt. Den systemiske magt omhandler de fordele eller ulemper som forskellige grupper i samfundet har baseret på deres position i den socio-økonomiske struktur. Den anden er den som Stone (1989) beskriver som social-kontrol. I denne henseende mobiliserer man ressourcer for at opnå dominans eller kontrol. Den tredje er koalitionsagt (coalition power). I denne form ligger magten i at udnytte sin egen styrke til at forhandle med andre for at opnå fælles mål. Den fjerde er social-production modellen, som er blevet beskrevet ovenfor. Systemisk, social-kontrol og

koalitionsformerne har alle, ifølge Stoker, en plads i den urbane politik. Social-produktion er dog helt central for at forstå den urbane politik.

Stokers argument er at magten er flerlaget. Den kan komme til udtryk som ovenfor ved "aktive handlinger", men den kan også udtryk ved inaktivitet. Der argumenteres for, at visse aktører kan være "heldige". Held i denne sammenhæng, skal forstås som, at aktører får deres vilje igennem andres gerninger og beslutninger. Det betyder altså at "få hvad du gerne vil have, uden at forsøge på at få det" (Stoker, 1998, pp. 124). Derfor kan visse aktører være magtfulde når de gentagende gange tilgodeses af andre.

Stones urban regime theory er blevet en indflydelsesrig tilgang inden for undersøgelser af urban politik.

Derfor har den også beskæftiget flere som har nyfortolket og præciseret den (Mossberger & Stoker 2001; Stoker, 1998; Mossberger & Denters 2006).

Mossberger & Stoker (2001) har bl.a. indvendinger til teoriens brugbarhed i en europæisk kontekst. Urban regime theory er blevet til i en amerikansk kontekst og den lokale regering er på mange måder forskellig i USA, end den er i Europa (Mossberger & Stoker, 2001). Partnerskaber om den økonomiske vækst er i Europa i højere grad drevet af den offentlige sektor, med mindre deltagelse fra de lokale virksomheder og mindre autonomi ift. policy fra den nationale regering (ibid.). Endvidere er der i højere grad fokus på offentlig service ift. den økonomiske udvikling. Den økonomiske udvikling bliver derfor blot til en ud af flere lokale policysektorer, i stedet for det overordnede mål for den lokale regering (Mossberger & Stoker, 2001; Berg & Kjær 2007). Regimet er derfor ikke så altoverskyggende som det kunne være i USA, hvor den primære opgave for den lokale regering er at skabe vækst.

I Danmark afviser Berg & Kjær (2007) at regimebegrebet skal kunne findes i "gennemsnitlige" kommuner. I deres undersøgelse har de undgået ekstreme cases og udvalgt fire borgmestre i fire kommuner. De finder at Middelfart Kommune har regimelignede træk, men ikke lever op til de fulde kriterier. De afviser dog ikke fuldstændigt regimebegrebet og nævner at det kan være gældende for visse kommuner i Danmark, blot at der empirisk, på daværende tidspunkt, ikke er blevet identificeret nogen kommune med et urbant regime.

For de europæiske regimer, som er blevet identificeret, hævder Mossberger & Stoker (2001) at de er begrænsede. Grunden til dette, er at amerikanske byer eksisterer i en anden policy kontekst end de europæiske. Den lokale regering er i USA mere afhængig af samarbejde med virksomheder, for at kunne igangsætte projekter som fx byudvikling eller, at beholde det lokale skattegrundlag. De amerikanske lokale regeringer er svage og har mindre planlægningskraft end de europæiske. Den vigtigste grund er dog at de lokale amerikanske myndigheder er stærkt afhængige af at kunne skabe egne indtægter. Derfor kan det give kraftige udsving i den lokale regerings økonomi hvis kapitalen flytter eller investeringer udebliver. I

Europa er tilgangen til offentlige midler, fra den statslige regering, i højere grad tilgængelig for økonomisk udvikling og derfor er de lokale myndigheder mindre afhængige af økonomisk støtte fra den private sektor i finansieringen af projekter (Mossberger & Stoker, 2001). Alligevel sætter Mossberger & Stoker i samme artikel fire kriterier op for at beskrive hvad et urbant regime skal indeholde. De er:

- “partners drawn from government and nongovernmental sources, requiring but not limited to business participation;
 - collaboration based on social production—the need to bring together fragmented resources for the power to accomplish tasks;
 - identifiable policy agendas that can be related to the composition of the participants in the coalition;
 - a longstanding pattern of cooperation rather than a temporary coalition.”
- (Mossberger & Stoker, 2001, pp. 829)

Der er imidlertid intet ved disse fire af opstillede karakteristika der taler for, at et urbant regime, som lever op til alle disse krav, ikke skulle kunne findes i Europa. De europæiske lande er imidlertid også meget forskellige og den lokale kontekst er internt i landene også forskellig.

Urban Regime theory er en underkategori til netværksledelse. Mossberger og Stoker (2001) hævder at frem for regimer er det måske bedre at benytte det mere overordnede begreb *netværksledelse* til at forklare europæiske cases. Det er rigtigt at i nyere tid er samskabelse, netværksledelse og former for interactive governance blevet meget populært i bl.a. Danmark (Torfing et al., 2012). Denne litteratur har bidraget til det lokale demokrati som både som forklaringsfaktor og redskab til at løse konkrete problemer.

Interactive- og Network governance

Interactive governance er blevet en populær tilgang til at organisere det politiske arbejde. Interactive governance er blevet populær på baggrund af kritik af traditionelle former for hierarkisk regering, også kendt som *government*. Tilhængere kritiserer dette for at være for lukket, formelt, konservativt, tilbageholdende, ukoordineret og eksklusivt (Torfing et al., 2012). Interactive governance teoretikere argumenterer for, at der i dag ikke findes nogen enlig aktør, hverken offentlig eller privat, som har den nødvendige viden eller kapacitet til at løse komplekse, dynamiske og forskelligartede problemer (ibid.). Ydermere finder Torfing & Ansell (2017), at ledere er dårlige til at håndtere svære og wicked problems, og er dårligt klædt på til at håndtere den nødvendige policy innovation. De kommer derfor til at blive afhængige af embedsfolk. Forfatterne argumenterer for, at samskabelse gennem former for interactive governance kan være en løsning på disse udfordringer. Bl.a. kan borgere inddrages i politikudviklingen og

dermed også lempe deres krav og forventninger til det offentlige (Agger & Lund 2017). Det vil sige at man går fra *government* til *governance* (John 2001; Berg & Kjær 2007).

Interactive governance er derfor karakteriseret ved en øget interaktion mellem offentlige beslutningstagere og relevante stakeholders. Ved at få relevante stakeholders ind i en beslutning er logikken, at idealer omkring kompetent, og videns drevet beslutningstagning, innovative policyløsninger og fleksibel og koordineret implementering af policy, vil blive forbedret. Ved at inddrage forskellige aktører hævdes det, at forskellige former for interactive governance bibringer øget ejerskab til offentlige policy initiativer og hjælper med at øge den demokratiske legitimitet (Torfing et al. 2012).

Interactive governance kan komme til udtryk på flere forskellige måder. For denne undersøgelse vil jeg henlede opmærksomheden på partnerskaber og governance netværker.

Offentlige Private Partnerskaber (OPP) kan forekomme på mange forskellige måder. De kan være baseret på uformelle aftaler om at nyde fælles gevinster ved at samarbejde om forskellige projekter. Heriblandt problemløsning, strategiudvikling eller policy innovation. Partnerskaberne kan også være formelle, baseret på kontrakter der specificerer hvordan samarbejdet udformes og hvordan gevinsterne er fordelt blandt parterne. Offentligt-private partnerskaber (OOP) er et udbredt fænomen, hvor de offentlige og private deler gevinster, men også risiciene ved investeringer. OOP'er kan både være projekter hvor det private udformer, strukturerer og finansierer et offentligt projekt. Eller det kan være en alliance eller konsortium hvor offentlige og private parter samarbejder for at udvikle, konstruere og vedligeholder offentlige faciliteter (Torfing et al., 2012).

Netværks governance er karakteriseret ved at forskellige autonome aktører interagerer med hinanden om at finde løsninger på problemer eller udvikle policy. Netværk kan eksistere eller komme til verden ved offentligt initiativ internt i offentlige organisationer, mellem offentlige organisationer eller mellem private og offentlige organisationer (Torfing et al. 2012). Nogle netværk kommer til fra oven mens andre er vokset nedefra. De kan altså både være tale om top down og bottom up initiativer. Formålene med netværkene kan også være mangeartede. Som set i Gentofte kommunes opgaveudvalg, sker udviklingen af politik i netværk af borgere, kommunalpolitikere, virksomheder og andre relevante aktører (Kjær & Opstrup 2016). Nogle netværk har til formål at koordinere forskellige indsatser. Andre har til formål at samarbejde gennem vidensdeling og andre netværk har til formål at imødekomme og samarbejde omkring fælles definitioner og om at komme med løsninger på nye problemer eller udfordringer (Torfing et al., 2012).

Torfing & Sørensen (2007) definerer network governance på følgende måde:

"1. a relatively stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors; 2. who interact through negotiations; 3. which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework; 4. that is self-regulating within limits set by external agencies; and 5. which contributes to the production of public purpose." (Torfing & Sørensen, 2007, pp. 9).

Af denne definition følger, at aktører som indgår i netværk, er afhængige af hinandens ressourcer, men er operationelt uafhængige af hinanden. Det betyder at parterne er fri til at tænke på deres egen måde, uden en ovenfra kommende ordre. For at en aktør skal kunne blive optaget i netværket, skal de have et stake i emnet og de skal kunne bidrage med ressourcer og viden som har en værdi for de andre medlemmer i netværket. Interdependensen mellem netværkets medlemmer er horisont relaterede til hinanden. Der kan være nogle aktører som har flere ressourcer eller autoritet end andre medlemmer, men fordi der ikke er en hierarkisk struktur på plads, kan de ikke udøve deres magt over de andre medlemmer uden at ødelægge netværket.

Formålet med netværket er at regulere et bestemt policyområde med henblik på deres egne ideer og ressourcer. Netværk governance skal desuden bidrage til offentlige formål og derfor vil netværket også være engageret i politisk diskussion om hvordan man skal løse forskellige problemstillinger eller udnytte nye muligheder (Torfing & Sørensen, 2007). Offentlige formål kan være at understøtte visioner, værdier, planer, policies som er gældende eller rettet mod den bredere befolkning (ibid.).

Med Torfing & Sørensens definition ovenfor, kan netværk tage mange forskellige former, alt efter hvilken kontekst de findes i. De kan være sat i verden for at udvikle policy eller implementere policy. De kan eksistere længe eller for en kort periode.

Disse former for interactive governance er koblet sammen på mange forskellige måder. Hvordan de hver især er udformet lokalt, er i høj grad baseret på lokale forhold, kultur, politisk historie og tradition. Dog er der ingen tvivl om, at former for interactive governance, heriblandt netværk governance, er blevet et centralt, standard princip i den offentlige sektor (Torfing & Sørensen, 2007).

Netværks governance bliver set som svaret på de forskellige problemer, som kan forekomme ved traditionelle former for hierarkisk "government". Torfing & Sørensen (2007) finder flere fordele ved at organisere sig selv i policy netværk og ved at benytte sig af netværks governance. Fordi de involverede aktører har "fingeren i Jorden", kan offentlige instanser fange nye problemer eller udnytte nye muligheder i tidligere stadier end ellers. Det giver dem mulighed for at producere svar og løsninger samt at være forberedte og justere i overensstemmelse hermed.

Netværk bidrager til at skabe bedre og mere kvalificerede policies fordi medlemmerne ofte har en bedre og mere dybdegående forståelse for problemerne. Ydermere hævdes det, at netværk reducerer konflikter og

intensiteten af disse konflikter gennem konsensusdrevet diskussion. Slutteligt skulle netværk formodentligt reducere vanskelighederne ved implementering. Fordi de relevante aktører er inddraget i beslutninger hvor de er med til at bestemme, hvilke tiltag der skal regulere deres egen dagligdag og beskæftigelse, vil de udvikle en form for ejerskab og ansvarlighedsfølelse overfor de beslutninger de er med til at træffe (Torfing & Sørensen, 2007).

Problemer kan dog forekomme ved at frugterne kun kan høstes i velfungerende netværk. Forandringer i sammensætningen af aktører, uløste konflikter, svagt lederskab, frustration over klare eller synlige resultater eller eksterne begivenheder som skubber til policyprocessen, kan alle destabilisere netværket og få dem til at blive ved ineffektiv snak (Torfing & Sørensen, 2007). Etablerede netværk kan endda skabe problemer ved at blokere nye innovative policy tiltag eller forsøge at skubbe de negative konsekvenser og omkostningerne ved deres egne policytiltag ud til eksterne aktører.

Opsamling

I dette kapitel præsenterede jeg fire forskellige teoretiske synspunkter på, hvordan den kommunale lederskab og magt kan anskues. Disse fire teories anvendelse er i dag også forskellig. Jeg begyndte kronologisk fordi teorierne bygger ovenpå hinanden. Mills gav sit bud først. Dahl kom med et modsvar. Ovenpå Dahl og Mills byggede Stone sin teori op om, hvordan eliterne ikke konkurrerer mod hinanden, men samarbejder. Mossberger & Stoker (2001) gav tilmed deres bud på hvordan det urbane regime i realiteten udfolder sig – og hvordan man skal anskue urban regime theory i en europæisk kontekst. Det hævdes, at især den sociale produktionsmodel giver en bedre forklaringsmodel end tidligere forklaringsmodeller (Stoker, 1998). Regimet baserer sig også på den sociale produktionsmodel og er samtidigt også et netværk.

Teorierne har alle også en dimension af åbenhed og transparens. For hvis de politiske beslutninger bliver taget uden for de formelle, offentlige arenaer, må de demokratiske idealer om åbenhed, gennemsigtighed og transparens vige. Hvis beslutningerne bliver taget af aktører, som har indflydelse på områder, som de ikke selv råder over, bliver det også uklart, hvem der i realiteten bestemmer hvad. Tilmed kan det påvirke transparensen, hvis ikke valgte aktører, som ikke kan holdes til politisk regnskab, træffer beslutninger, som de ikke har den politiske legitimitet til (Kjær 2015). Tabel 1. giver et idealtypisk overblik over de forskellige teorier. Figuren skal ses som udtryk for de forskellige aktørers rolle i de politiske beslutninger. Borgere er fx relevante for hvem der besidder den politisk institutionelle magt i elitismesyndpunktet, men har ingen

indflydelse på de beslutninger som træffes. Jeg vil senere komme ind på hvad et regime har for betydningen af disse indvendinger.

Tabel 1. Overblik over de forskellige teorier om politiske beslutninger

	Magtens fordeling	Antager SPP	Antager SCP	Transparens	Politisk Leders Rolle	Økonomiske lederes rolle	Borgeres Rolle
Elitisme	Samlet	Nej	Ja	Lav	Central del af et triumvirat	Central del af et triumvirat	Ikke eksisterende
Pluralisme	Spredt	Nej	Ja	Høj	Facilitator af forskellige interesser	Relevant for beslutningstagning, men ikke dominerende	Relevant for beslutningstagning, men ikke dominerende. Besidder indirekte magt
Urban Regime	Samlet	Ja	Nej	Lav	Indgår altid	Indgår altid	Variere alt efter borgergruppens mængde af ressourcer
Netværks Governance	Spredt	Ja	Nej	Lav	Variere alt efter setup	Variere efter policysektor	Indgår ofte. Variere dog efter policysektor

SPP = Social-production paradigme

SCP = Social-control paradigme

Triumvirat: Mills' magttriumvirat hvor magten er samlet hos de øverste politiske, økonomiske og militære ledere.

Det urbane regime blev af Mossberger & Stoker kritiseret for at være en model med manglende forklaringskraft i europæiske byer. De hævder, at der nok i mange tilfælde blot er tale om netværk. Men med deres definition (jf. ovenfor) af Urban Regime Theory, hvorfor skulle der så ikke findes urbane regimer i Danmark? Alle de fire indikatorer indeholder ikke noget som udelukker Danmark fra at have urbane regimer.

Som det blev præsenteret indledningsvist, så er det disse spørgsmål som denne undersøgelse forsøger at svare på. I det følgende kapitel vil det metodiske udgangspunkt for den følgende empiriske undersøgelse blive præsenteret.

Kapitel 2: Metode

Urban Regime Theory er blevet benyttet som et værktøj til at forklare de offentlige-private forhold i amerikanske byer. Dog er konceptet blevet videreudviklet og er blevet brugt i mange forskellige kontekster. Det er bl.a. blevet brugt på forskellige politiske niveauer og til at undersøge hvordan forskellige interesser kan blive en del af en regerende koalition (Mossberger & Stoker, 2001; Stone, 1989). I denne undersøgelse er niveauet en kommune.

Stone og Dahl har begge én by som deres case. Disse udvalgte byer, har begge været af større skala. Atlanta er en millionby og hovedstad i Georgia, USA. New Haven er hovedsæde for Yale University og er en større by med et befolkningstal på ca. 130.000. Stor New Haven udgør ca. 850.000. Disse byer er derfor ikke små, og der er mange "store virksomheder", som kan konkurrere med hinanden om indflydelse og holde hinanden i skak, hvis vi skal følge Dahls termologi.

Hvis vi følger Dahls logik, så må virksomhederne være interesseret i kommunens anliggender fordi 1) de har hovedsæde i den pågældende kommune, 2) beskæftiger de mange personer som er bosiddende i kommunen, 3) har behov for at kommunen er tiltrækkende overfor kvalificeret arbejdskraft.

"Hovedsædelogikken" udspringer af Urban Growth Machine litteraturen, hvor land og grundejere har et mål om at forhøje priserne på ejendom, gennem intensiv udvikling af land og via lokal økonomisk udvikling (Molotch, 1976; Kirkpatrick & Smith, 2011; Domhoff, 2007). Urban growth machines er derfor yderst væsentlig at inddrage som en forklaringsfaktor på virksomhedernes motivation, for at deltage i et potentielt urbant regime, eller byudvikling. Dahl startede selv ud med en antagelse om at virksomhederne har et stake i kommunens anliggender og må antages at benytte deres betydelige ressourcer for at involvere sig i kommunens politiske beslutninger (Dahl, 1961). Han fandt, som bekendt, at virksomhederne kun involverede sig i begrænset omfang i byens anliggender.

Byer er dog meget forskellige og bygger på forskellige lokale kontekster. Fx har lokale politiske systemer forskellige traditioner og kulturer. Selv i et lille land som Danmark er der forskelle i hvordan de forskellige kommuner arbejder og hvilke traditioner de har (Kjær & Opstrup, 2016).

For at undersøge hvordan beslutninger i danske kommuner træffes og for at undersøge om der findes urbane regimer i Danmark, er det derfor oplagt at vælge et casestudie.

For at undersøge om der findes urbane regimer i Danmark benytter jeg mig af en kritisk "most likely" case. Logikken er, at hvis der findes urbane regimer i Danmark, så er det i denne type case vi finder det. Omvendt, hvis det ikke findes i denne case, så findes det højst sandsynligvis heller ikke i resten af landet (Andersen et al., 2012).

Den kommune i Danmark som er mest likely til at indeholde et Urban Regime er Sønderborg. Danfoss A/S, i Sønderborg har i mange år, ikke været bange for at tilkendegive deres synspunkter i politik. Ejerne har modsat andre rigmandsfamilier ikke ageret anonyme og har flere gange givet udtryk for deres politiske ønsker i de danske medier.

Danfoss har siden 1930'erne haft sit hovedsæde i Nordborg og har gennem tiden haft betydelig indflydelse på tilflytningen og dermed også stigningen i befolkningstilvæksten i lokalområdet. Danfoss beskæftiger ca. 5.500 medarbejdere i Danmark. Deres hovedsæde i Nordborg er tilmed blevet udpeget som et nationalt industriminde (Bredsdorff, 2007). Hovedsædet er relevant fordi, fordi jeg antager ligesom Dahl (1961), at de historiske konnotationer sammen med den væsentlige mængde ressourcer der er investeret i faciliteterne omkring Nordborg, gør at Danfoss ikke bare kan forlade området. Herfra må følge, at Danfoss vil investere i det omkringliggende område.

I kraft af sin rolle som den største arbejdsgiver gennem størstedelen af et århundrede, har Danfoss derfor både en væsentlig historisk og økonomisk betydning for regionen. Danfoss har i mange år, ikke holdt sig tilbage for at engagere sig i både den nationale og lokale politik. De har blandt andet været involveret i et lobbysamarbejde med Sønderborg kommune om opførslen af en bro mellem Als og Sydfyn, motorvejsprojekter og placeringen af politiskoler. Endvidere kan man læse om Bitten og Mads Clausens (BMC) fonds byggeprojekter på Sønderborg havn (Mathiasen, 2019). De er også aktive deltagere i andre udviklingsprojekter i Sønderborg Kommune. Fonden var bl.a. med til at etablere Sønderborg Havneseelskab i 2006 og har været involveret i udviklingen af havnen siden da (Byenshavn, n.d a). Fonden er bl.a. sammen med PFA, bygherrer på et stort hotel beliggende på havnen.

I Sønderborg er derfor umiddelbart ved første øjekast, én stor dominerende virksomhed, som indgår i mange forskellige samarbejder og udviklingsprojekter med den lokale regering. To af ingredienserne der skal til for at have et regime. Derfor er forløbet om udviklingen af Sønderborg Havn denne undersøgelses "convention center" og fungerer som casen i casen. Ved at undersøge forholdene omkring udviklingen af Sønderborg havn, skulle vi gerne finde frem til om der eksisterer et urbant regime i kommunen.

Like a Stone

I sin undersøgelse af Atlanta identificerede Stone flere forskellige aktører som han så relevante for undersøgelsen af det urbane regime. Ligesom Stone vil jeg benytte mig af de samme "typiske" aktører i det omfang det er muligt, til at undersøge forholdene omkring Sønderborg Havn.

Eftersom transparensen i urbane regimer er lav (jf. Tabel 1.) og at byer har forskellige politiske kontekster, synes det mest hensigtsmæssigt at undersøge eksistensen af regimet med en interviewundersøgelse. Til min undersøgelse vil jeg benytte mig af semistrukturerede interviews. Det skulle give gode forudsætninger for at kunne tilpasse interviewene undervejs, hvis der skulle opstå situationer hvor interviewpersonen fortæller noget, der ikke er taget højde for i interviewguiden (Harrits et al., 2012).

For at vurdere om der findes et urbant regime i Sønderborg, afledte jeg og indrettede interviewguiden således, at casen kan sammenholdes med Mossberger & Stokers (2001) parametre for eksistensen af urbane regimer som de blev refereret ovenfor.

Forud for enhver interviewundersøgelse, må der også være et omfangsrig "desk research". Derfor var der forud for interviewene behov for at foretage et dokumentstudie af baggrundsinformation, beslutningsprocesser, forskellige formålsbestemmelser i de kommunale lokalplaner og hensigtserklæringer samt pressemeddelelser. Det var nødvendigt fordi de interviewede var "elitepersoner", men gav også viden om hvilke af Stones roller som var relevante for casen. For at udføre interviewene og stille relevante spørgsmål, krævede det derfor en vis indsamling af oplysninger og fakta. Samtidigt bidrog det til bedre at kunne vurdere plausibiliteten i interviewpersonernes svar (Harrits et al. (2012).

Interviewene er blevet foretaget fra 21/4/2020 – 7/5/2020. Interviewene blev foretaget telefonisk¹ og havde en varighed på ca. 45 minutter. De er også blevet transskriberet (bilag 1). Af Tabel 2 fremgår det at de personer der er interviewet, ikke er de samme som besidder rollen. Jeg blev af praktiske grunde og af COVID-19 situationen nød til at gå et par skridt ned i hierarkiet ift. Stones roller. Derfor er det ikke borgmesteren, men en tidligere borgmester, det er ikke formændene i Danfoss eller Bitten og Mads Clausens fond, men en investeringsdirektør der bliver interviewet.

Yderligere fremgår de aktører som Stone har identificeret som værende gældende for regimet i Atlanta i tabel 2. Jeg efterstræber mig at gøre brug af samme gruppe "roller" som Stone. Det blev dog hurtigt klart at Stones aktørkreds måtte udvides i Sønderborg, til også at omfatte en fond. Formålet med Bitten og Mads Clausens Fond, er at støtte aktiviteter der har en positiv indvirkning på Danfoss' medarbejdere og de lokalområder hvor Danfoss har sine aktiviteter. Det er derfor den gren af virksomheden som er involveret i regimet i Sønderborg. De spiller derfor til dels samme rolle som virksomhedslederen i Sønderborg. Endvidere viste det sig, at Henrik Skourup Hansen, var ansat både i Byens Havn, men også i BMC. Han havde en dobbeltrolle, blev kun interviewet én gang, men svarede på mine spørgsmål i relation til begge sine roller/ansættelser.

¹ COVID-19 situationen gjorde det vanskeligt at foretage ansigt til ansigt interviews.

Hansen og Nyegaard repræsenterer de to mest centrale roller i Stones teori. Den politiske og økonomiske elite. Derfor var de to interviews også de første jeg foretog. Ved hjælp af sneboldmetoden (Harrits et al. 2012) fik jeg dem til at identificere andre relevante aktører. De kunne imidlertid ikke huske hvem der var involveret i Sønderborg fra Sønderjyllands Amt. Endvidere så Amdsrådsmedlemmet ikke ud, på baggrund af disse to interviews, til at være videre relevant for regimet i Sønderborg.

Tabel 2. Regimeaktører med tilføjelse af fond i Sønderborg.

Stones idealtypiske roller	Roller i regimet i Sønderborg	Hvem er interviewet?
Borgmesteren	Borgmestrene: A.P. Hansen (V) Jan Prokopek Jensen (A) Aase Nyegaard (Fælleslisten) Erik Lauritzen (A)	Aase Nyegaard
Virksomhedsleder	Virksomhedslederne: Jørgen Mads Clausen / Bestyrelsesformanden i Danfoss. Bent Jensen / Bestyrelsesformanden i Linak	Henrik Skourup Hansen / Administrerende Direktør i Sønderborg Havneselskab
Universitetschef	Syddansk Universitet	Anonym
Bankdirektør		
	Fond: Peter Mads Clausen / Bestyrelsesformanden i Bitten og Mads Clausens Fond (BMC)	Henrik Skourup Hansen / Investeringsdirektør i BMC
Congressman	Amdsrådsmedlem	
Chefredaktør	Lokalredaktør for JydskeVestkysten Sønderborg	
Fagbevægelse		

Af disse to interviews blev det også klart at andre roller ikke var involveret.

Der gælder bl.a. fagbevægelsen. Deres fravær kan måske forklares ved at de ikke har samme grad af indflydelse i nutidens Danmark som de havde i Atlanta i 1970'erne. Især i en "mindre" by som Sønderborg står fagforeningers lokalafdelinger måske endda mindre stærkt. Endvidere så har bankdirektørrollen i Sønderborg også forandret sig. Lokalbanks i Danmark er efterhånden blevet et levn fra fortiden. Der er således en del filialer af forskellige landsdækkende banker i Sønderborg, men der er ingen helt lokal bank med hovedsæde i området. Logikken er den samme som beskrevet ovenfor, hvor hovedsædet giver antager lokal investering.

Af undersøgelsen blev det også gjort klart at chefredaktøren ikke spillede nogen videre rolle i Sønderborg. Den eksisterer i Sønderborg, men havde intet at gøre med regimet.

I forhold til Universitet så var min indgang en person, som ikke var villig til at indgå i en diskussion af universitetets rolle i regimet. De andre interviews samt dokumentstudiet gjorde det dog alligevel muligt at placere universitet i den større helhed.

De to mest centrale aktører i denne undersøgelse er Bitten og Mads Clausens Fond (BMC) og Sønderborg Kommune. Disse to aktører finder ofte hinanden når der skal anlægges store nye ambitiøse projekter i kommunen. Derfor vil den samlede betegnelse for de to aktører fra nu af være "Als-Aksen". Det er de to aktører som er "fast inventar" i mange af de større projekter i Sønderborg. Det er dem som er den akse som lokalområdet i Sønderborg drejer om.

I det følgende kapitel bliver Als-Aksens aktiviteter i Sønderborg udfoldet med henblik på at afdække omfanget og længden af et potentielt regime.

Kapitel 3: Sønderborgs case

Ovenfor blev fire forskellige teorier og modeller præsenteret. De havde det til fælles, at de alle giver deres svar på, hvordan de politiske beslutninger træffes i byer og lokalt. Men eftersom alle modellerne bygger på hinanden og på en måde synes at være forbundne, så vil der højst sandsynligvis findes aspekter af dem alle i Sønderborg. Selvom Sønderborg formodes at være den mest likely case (jf. kapitel 2) til at undersøge eksistensen af et urbant regime, så vil der højst sandsynligvis være aspekter af alle modellerne at finde. Som det fremgår af tabel 1., så kan et urbant regime, alt efter setup, være udelukkende for eliten eller topledere. Det vil sige, at der kan være elementer af Mills' elitisme model selvom der forekommer et urbant regime.

Pluralismen kan også tænkes at komme i spil. BMC (Bitten & Mads Clausens Fond) og Danfoss kan tænkes at være magtfuld og engageret inden for byudvikling og nye byggeprojekter i kommunen, men ikke inden for andre områder. Danfoss er heller ikke den eneste store virksomhed i Sønderborg kommune, eller på Als i det hele taget. Derfor ville det heller ikke være forsvarligt at negligere aspekter af konkurrence blandt de forskellige økonomiske eliter i Sønderborg. Det urbane regime (i dets idealtypiske forstand) er mere sammentømret, da lederne i regime setuppet, vil være mere i overensstemmelse med hinanden og mere konsensusøgende, men det kan stadig blive udfordret hvis der skulle fremkomme et konkurrerende regime.

Former for interactive governance er næsten heller ikke til at komme udenom i dag (Torfing & Sørensen, 2007). De udgør et centralt aspekt af den moderne politiske ledelse i Danmark. En del af Sønderborg kommunes store projekter, som det vil fremgå nedenfor, består af offentlige private partnerskaber. Hvis de samme aktører indgår på tværs af mange offentlige-private partnerskaber, kan det pege i retning af eksistensen af et regime. Et urbant regime er tilmed også en subkategori af netværksledelse, så hvad der gælder for netværket, gælder også i grove træk for regimet. Urban regime theory er dermed en model der kan indeholde alle de andre modeller.

Sønderborg, samt andre lokalsamfund, må derfor antages, at de empirisk vil have elementer fra alle modeller. Modellerne er derfor heller ikke gensidigt udelukkende eller i konkurrence med hinanden. Som de er opsat i tabel 1, er det i højere grad idealmodeller over teorier, som komplimenterer og bygger oven på hinanden.

Givet, at der er aspekter af alle modeller, så vil Sønderborg som most likely case have flest elementer af urban regime theory.

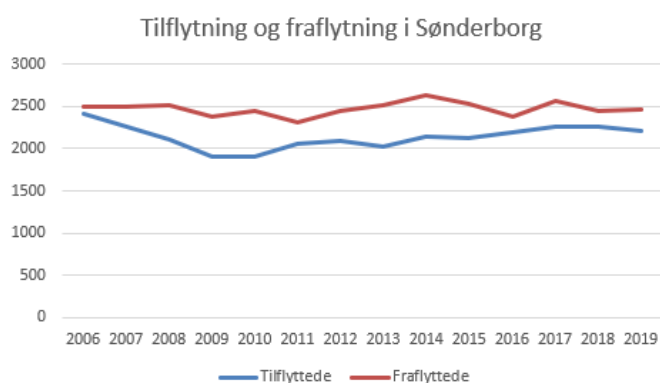
Før vi begynder, vil jeg kort tegne den situation op, som Sønderborg stod i. Det giver en bedre baggrundsforståelse for den resterende del af denne undersøgelse.

Før strukturreformen i 2007 lå Danfoss i Nordborg Kommune. Hvis vi tænker (jf. Mills) på, hvilken indflydelse Danfoss potentielt kan have i Sønderborg, må det i konteksten af en væsentligt mindre kommune være mangedoblet. Dog er det ikke Nordborg, men Sønderborg Kommune vi beskæftiger os med. Sønderborg by er den største by i Sønderborg Kommune og fungerer som samlingspunkt for fastlandet og Als. Det er i Sønderborg de egentlige broer som forbinder Jylland med Als ligger. Sønderborg huser tilmed de fleste forretninger og de eneste gymnasier på Als. Danfoss involvering i Sønderborg er derfor ikke besynderlig. Så selvom virksomheden lå i Nordborg Kommune, var den stadig i nærkontakt med Sønderborg før kommunesammenlægningen.

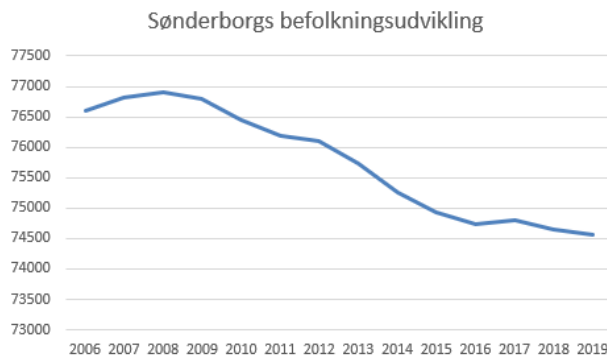
I 2002 lavede tænketanken "Mandag Morgen" en regionsundersøgelse. Undersøgelsen viste at Region Syd og specifikt Sønderborg, ville blive ramt af affolkning og mangel på vækst og udvikling. På denne baggrund gik Sønderborg Kommune sammen med en lokal tænketank, Futura Syd, om at udarbejde en analyse specifikt for Sønderborg. Denne analyse kom til samme konklusion som Mandag Morgens, at Sønderborg ville opleve fraflytning, ikke tilflytning. Sønderborg fik øjnene op for at der var udsigt til en nedadgående spiral som kun ville blive mere negativ. Kommunen begyndte at tænke på hvad det ville betyde for erhvervslivet og for kommunen som helhed. Med Kommunen som drivkraft, gik Bitten og Mads Clausens

Fond (BMC, En fond tilknyttet Danfoss) ind i arbejdet med at ændre på den uheldige udvikling, som analysen påpegede, for at undgå "skrækscenariet". På baggrund af analysen og den nervøsit der opstod omkring deres fremtidige tiltrækningskraft af kvalificeret arbejdskraft, gik BMC med til at investere store summer i egnsudvikling.

Figur 1. Tilflytning og fraflytning i Sønderborg



Figur 2. Sønderborg Kommunes befolkningsudvikling



Kilde: Danmarks Statistik

Kilde: Danmarks Statistik

I Figur 1 og 2 kan det ses hvordan Sønderborgs befolkning har udviklet sig siden 2006. Der har været større fraflytning end tilflytning, hvilket har betydet at det generelle antal borgere har været faldende siden 2008. Udviklingen i Sønderborg er den samme som andre udkantsområder. Mere generelt, har tendensen siden 1990'erne været den, at arbejdspladser og befolkning i stigende grad flytter til de større byer. Det kan bl.a. ses ved at udkantsområderne har mistet op til 7,8 pct. af deres arbejdspladser mellem 2009 og 2011 (Tietjen & Jørgensen 2016). Denne type udvikling kan karakteriseres som et "wicked problem", hvor tallene for fraflytning, aldring, uddannelsesniveau og beskæftigelsesfrekvens, går i den forkerte retning (ibid.). Wicked problems er problemer som de traditionel "government" har haft svært ved at løse. I Sønderborg forsøgte man at vende denne udvikling ved at oprette forskellige OPP'er. Gennem inddragelse af erhvervsliv (governance) forsøgte de Sønderborgske aktører at komme med potentielle løsninger på denne spiral, som kun så ud til at være nedadgående.

Den resterende del af dette kapitel vil være struktureret efter Mossberger & Stokers (2001) definition på et urbant regime. Det har til formål at belyse hvordan Als-Aksens fælles OPP'er og projekter hænger sammen med regimeindikatorer som 1) længde, 2) et spænd af flere policysektorer og 3) at der er fælles policymål.

Efter en kort introduktion af de aktører som vi har med at gøre, vil de forskellige projekter som Als-Aksen igangsatte, blive beskrevet. De fælles projekter omfatter Alsion og tre forskellige OPP'er (kaldet Fyrtårne). Der opsamles til sidst i kapitlet.

Hvem har vi med at gøre?

Sønderborg Kommune består som offentlig organisation af mange forskellige aktører med forskellige interesser. Organisationens politiske element, gør at der må antages at være modstridende politiske interesser og ideologier i organisationen. Endvidere er en typisk kritik af kommunernes udvalgsstyre, at de bidrager til silotænkning (Pedersen & Thau, 2019). Lokalpolitikere kan derfor siges ikke at være indflydelsesrige i alle sektorer af den lokale politik. Hvis nogen er det, så er det ifølge Dahl (1961), højst sandsynligvis, borgmesteren (I Danmark kan kommunaldirektøren også have samme indflydelse (Pedersen & Thau, 2019)).

Den første af Als-aksens to aktører, hvis man skal personificere dem, er derfor den siddende borgmester i Sønderborg. Selvom der har været udskiftninger på borgmesterposten, er samarbejdet med BMC blevet videreført over flere valgperioder. Det fremgik af mine interview, at koalitionen er bygget op om at have gode forhold til de store partier i Sønderborg. Så selv hvis der skulle være udskiftning på borgmesterposten, så ville der være opbakning fra den nye. Borgmesteren som øverste administrative leder, henvises også til i nogle sammenhænge i denne undersøgelse, som værende "kommunen". Kommunen er et derfor et begreb med flere betydninger. Det henviser både til en offentlig organisation, borgmesteren og byrådet, men også til et geografisk område. Jeg har forsøgt at efterkomme det ved, at bruge betegnelsen "Sønderborg Kommune" når der henvises til organisationen og "kommunen" når der henvises til det geografiske område. Citater er ikke omfattet dette og overlades til læserens egen fortolkning.

Den anden aktør er BMC-ledelsen i form af bestyrelsen. En mere dybdegående analyse af samspillet mellem disse to aktører samt andre relevante parter vil følge i kapitel 4.

Den Sønderborgske case viser med det samme et væsentligt fund. Stones aktørkreds må udvides. Stone mente at det var virksomhedslederen der måtte være den private drivkraft og skulle være inkluderet. Det er den også i Sønderborg, bare gennem deres fond. Fonden adskiller sig fra virksomheden ved, at den har nogle specifikke formål som gør den lokalt forankret til egnen omkring Als. Det betyder at den er bundet til at udvikle netop det område, for den kan ikke gå andre steder hen. Endvidere står fonden på grænsen

mellem filantropi og en virksomhed. Fonden er ikke en traditionel privat eller offentlig aktør, men er indblandet i den lokale politik.

At det er en fond som er en af hovedaktørerne i Sønderborg, falder ikke langt fra tanken om det urbane regime. Halvdelen af aktierne i Danfoss ligger i BMC. Eftersom fonden er bundet til at støtte formål der kommer Danfoss' medarbejdere eller de lokalområder hvor Danfoss har sine aktiviteter til gode, støtter fonden ideen om at gøre området til et godt sted at bosætte sig og skabe sig et attraktivt arbejdsliv. Derfor er det ikke så besynderligt at fonden er en af hovedaktørerne og er indblandet i den Sønderborgske politik.

Det omfangsrige samarbejde

Sønderborg kommune har som alle andre kommuner visse udviklingsprojekter i gang. Projekterne skal være med til at gøre kommunen attraktiv for såvel borgere som erhvervsliv. Et af de projekter er Byens Havn, som er udgangspunktet for denne undersøgelse. Projektet omkring Byens Havn bliver af Sønderborg Kommune beskrevet som ét ud af tre fyrtårnsprojekter (Sønderborg Kommune 2019). Disse tre fyrtårnsprojekter er (udover Byens Havn), Klimaprojektet ProjectZero og Nordals Ferieresort. Denne undersøgelse har til formål at undersøge forholdene omkring Sønderborg Havn, dog er de to andre fyrtårne og tidligere projekter også relevante at inddrage for at belyse om der findes et regime i Sønderborg. Fælles for disse projekter er, at BMC er involveret i alle tre.

Af de projekter som Sønderborg Kommune ser som de væsentligste og vigtigste projekter (Fyrtårnene), indgår BMC i alle tre.

Byens Havn herunder "Hotel Alsik" (et konferencehotel ved Sønderborg Havn, som bygges af hovedsageligt BMC, men også PFA), Nordals Ferieresort og Als-Fyn Broen er alle en del af Sønderborgs masterplan for handel og turisme. De overordnede visioner i masterplanen er:

- *"øge antallet af turister via tiltrækning af nye målgrupper og en højere kapacitetsudnyttelse i skuldæsonen*
- *skabe bedre udviklingsmuligheder for erhvervet og derved øge udbuddet af oplevelser inden for fokusområderne*
- *forbedre turistvenligheden i kommunen og gøre eksisterende oplevelsesmuligheder mere tilgængelige."* (Sønderborg Kommune, 2018).

Denne masterplan er et væsentligt langsigtet policymål for Sønderborg Kommune. BMC og Sønderborg kommune deler en fælles ambition om at gøre Sønderborg til et attraktivt område at bosætte sig i.

Udviklingen af Byens Havn og de andre projekter som BMC og Sønderborg Kommune deltager i, er offentlige private-partnerskaber. Sønderborg kommune og BMC går ofte sammen med andre varierende partnere og danner konsortier.

Mængden af partnerskaber som Sønderborg kommune og BMC indgår i sammen, må derfor siges at være af en betydelig størrelse. De to aktører har som *minimum* et samarbejde i følgende sektorer: Uddannelse, turisme, klima, energiforsyning, trafik og erhvervsudvikling. Når der skrives minimum, betyder det, at jeg ikke vil udelukke muligheden for, at de to aktører arbejder sammen på andre områder også.

Det er dog vigtigt at understrege, at en virksomhed af Danfoss' størrelse er i konstant kontakt med kommunen og skal bruge deres ressourcer og tilladelser. Det er derfor ikke umiddelbart noget specielt over at BMC/Danfoss er i samspil med kommunen på mange forskellige niveauer. I regimetanken er det mere interessant hvis kommunen efterspørger et samarbejde med en specifik virksomhed og at de har en fælles policyagenda, som er væsentlig for politikken i kommunen. I det følgende er det derfor vigtigt at have disse forbehold i mente.

Fyrtårne

Historien om Byens Havn og Sønderborg starter med Alsions opførelse. Alsion er et uddannelses- og kulturhus og var det største prestigeprojekt i nyere tid i Sønderborg. Med tiden er der kommet flere "Fyrtårnsprojekter" til, som har en central plads på Sønderborg Kommunes policyagenda. Centralt for denne undersøgelse står byfornyelsesprojektet Byens Havn som casen i casen. Undersøgelsen af Byens Havn ledte dog mange tråde andetsteds hen. Det blev hurtigt klart at Als-Aksen havde samarbejder på mange forskellige policyområder. Det følgende afsnit har til formål at afdække de forskellige aspekter af Als-Aksens aktiviteter i Sønderborg. Alsion og Fyrtårnsprojekterne er forskellige, men giver alligevel indblik i en større fortælling om det politiske liv i Sønderborg. Projekterne kan heller ikke adskilles fra hinanden. Det gav ikke mening kun at undersøge Byens Havn, for det havde så meget med de andre projekter at gøre også. Der var et overlap. Derfor har både Alsion og alle Fyrtårnsprojekterne, i det følgende, hver et afsnit dedikeret til dem, hvor deres rolle i det større perspektiv bliver udfoldet.

Havnens historie starter med Alsion

Selvom ideen om at udvikle hele havnen blev undfanget i de tidlige 00'ere, så lad os begynde med Alsion. For opførelsen af et stort kultur- og uddannelseshus gav troen på at "man kunne noget" i Sønderborg.

Sønderborg har som mange andre gamle købstæder placeret ved vandet, en gammel industrihavn. Med tiden og globaliseringens outsourcing af industrien, var havnen ikke længere, i vid udstrækning i brug som industrihavn (Reeh, 2010). Endvidere var havnen i 2002 gået fra at være en kommunal selvstyrehavn til en

kommunal havn. Det gav anledning til at havneområdet kunne åbnes op for anden anvendelse (Sønderborg Kommune, 2009). Derfor bad Sønderborg Kommune, på baggrund af "Mandag Morgen" rapporten i 2002, Statens Kunstfond om støtte til at se nærmere på mulighederne for en genanvendelse af det gamle havneområde. Det ledte til at der blev udarbejdet en hvidbog², med forslag til hvordan havnen kunne omdannes. Det var centralt for den nye havn, at den skulle afspejle det gamle industrihistoriske område (Reeh, 2010). Processen omkring havneudviklingen har været lang og grundig, da det først er i de seneste par år (pga. udskydelse grundet finanskrisen), hvor bygge- og anlægsprojekterne på havnen rykker.

Det første store byggeprojekt der blev til på havnen var Alsion. Ideen om et prestigebyggeri blev ifølge JydskeVestkysten Sønderborg, undfanget den 8. april 1999, på spisestedet Sønder Hostrup Kro i Sønderjylland. Syddansk Universitet var kommet til Sønderborg gennem en fusion af Handelshøjskole Syd, Ingeniørhøjskole Syd, Odense Universitet og Sydjysk Universitetscenter (SDU n.d.). Universitetet lå derfor allerede i byen, men havde været utilfreds med de fysiske rammer. På den baggrund blev den daværende borgmester i Sønderborg A.P. Hansen (V), af rektoren og administrationschefen for Syddansk Universitet, givet et tilbud:

"Hvis du (Sønderborg Kommune, red.) kommer med 40 millioner kroner, Sønderjyllands Amt kommer med 40 millioner kroner, og I kan finde 40 millioner kroner i fonde, så kommer vi med resten. Så får vi et nyt universitet." – Henrik Tvarnø, rektor for SDU, citeret i JydskeVestkysten Sønderborg d. 28. oktober 2007 (Jepsen, 2007)

A.P. Hansen kunne lide tanken og gik i gang med at få byrådet med på ideen. Byrådet stod samlet og man gik i gang.

Det skulle ikke vise sig vanskeligt at få fondene med på ideen. Flere stillede deres midler til rådighed. Da Realdania gik ind i projektet, blev det samtidigt besluttet at der skulle bygges en koncertsal med faciliteter til Sønderjyllands Symfoniorkester. Det foregik ikke uden drama, for A.P. Hansen kom i karambolage med JydskeVestkysten Sønderborg. For byrådet havde nemlig på et "tophemmeligt møde" besluttet at bevillige et trecifret millionbeløb til byggeriet. Avisen offentliggjorde nyheden om koncertsalen først til irritation for borgmesteren. Borgmesteren blev tilmed kritiseret for hemmeligholdelse i henfør af offentlighedsloven. Borgmesteren stod fast og svarede ifølge avisen:

² Forslag til udvikling af Sønderborg Havn udarbejdet for Statens Kunstfond

"Jeg er ligeglad med loven. Det vil være ødelæggende for os og det ønsker vi ikke. Så kan du bede om aktindsigt, men tiden løber fra dig." - A.P. Hansen, citeret i JydskeVestkysten Sønderborg d. 28. oktober 2007 (Jepsen, 2007).

Efterfølgende da kommunen var klar med sin offentliggørelse, skulle det vise sig, at de havde brugt 123 millioner på Alsion. Projektet stod, efter en del forsinkelser færdigt, i 2007. Den efterfølgende Borgmester, Jan Prokopek Jensen gav A.P. Hansen den ære at åbne Alsion i selskab med kongefamilien.

Troen på at udviklingen af havneområdet i Sønderborg kunne lykkes, blev først og fremmest styrket af båret frem af Alsions succeshistorie. Det store byggeri ved havnen, som kom til at huse symfoniorkester og universitet, blev hurtigt til et "varemærke" for Sønderborg. Blandt de bygherrer som Sønderborg Kommune fandt, var Forskerpark Syd A/S. Det er et selskab stiftet af Bitten og Mads Clausens fond og er i dag et datterselskab under fonden. Selskabets formål er at udvikle, opføre, eje og drive en forskerpark i Sønderborg (Alsion.dk, n.d.; Bitten & Mads Clausens fond, 2014).

BMCs involvering i Alsion stopper dog ikke blot ved byggeriet og Forskerparken. Fonden har også deltaget i opførelsen af den afdeling på Alsion som hedder Mads Clausen instituttet. Det er en afdeling af Syddansk Universitet (SDU) som har fokus på ingeniøruddannelser og har et tæt samarbejde med de store lokale industrivirksomheder.

Området omkring Sønderborg har en del store virksomheder som arbejder med energieffektive teknologier. Branchen eksporterer for ca. 34 mia. årligt og er derfor "en stærk spiller" inden for dansk eksport. Branchen er karakteriseret ved, at væksten i nyere tid er blevet betinget af det elektroniske område. Området har dog haft svært ved at tiltrække den tilstrækkelige kvalificerede arbejdskraft, og det er en af grundene til at BMC har investeret i at få nye uddannelser, med fokus på de manglende specialer, til området.

I samarbejdet om de nye uddannelser er Als-aksen gået sammen med Linak, Region Syddanmark og SDU om at investere i to nye uddannelsescentre som skal huse de nye studieretninger.

Behovet for de to nye uddannelsescentre var enormt. Als-aksen var stærkt interesseret i at få centrene, men SDU var dog mere tøvende mht. til at oprette nye for regionen relevante uddannelser.

Den tidligere borgmester i Sønderborg Aase Nygaard var også begejstret for idéen og udtalte følgende:

"I [20]12 da jeg selv var borgmester. På det tidspunkt arbejdede SDU ikke med det her effektelektronik, det var Aalborg og det er Aalborg rigtigt anerkendte for. Jeg ved det, fordi min egen mand arbejdede sammen

med dem i sin tid. Og så tog jeg sammen med en virksomhed der havde nogle gode netværk deroppe, og med vores kommunaldirektør, vi tog derop og sagde til hinanden: "Hvis ikke vi kan få SDU til det her, så bliver de simpelthen nødt til at lave en filial nede ved os". For jeg tror ikke på at vi havde givet op. Jeg havde i hvert fald ikke gjort det. Fordi hvis det er sådan at vores virksomheder har brug for lige præcis den retning, så er det, det som er vigtigt. For der skal være samspil, som man kan få noget ud af. [...] Jeg er glad for at det var SDU der fandt ud af at de skulle gøre noget mere hernede. For vi har egentlig synes at de i mange år bare ville kigge på Odense og andre steder. Vi havde brug for at det var Sønderborg, fordi vi er hernede." – Aase Nyegaard (Fælleslisten (lokalliste), tidligere borgmester i Sønderborg

SDU endte med at samarbejde og arbejdet gik i gang.

Det første center hedder Center for Industriel Elektronik. Bygningerne er finansieret af Linak og BMC. Centret har til formål at uddanne kvalificerede ingeniører og skabe værdi for virksomhederne gennem produktudvikling og innovation (Holst, 2018).

Samarbejdet hævdes at komme fra de gode relationer som SDU har opbygget med Sønderborgs lokale erhvervsvirksomheder og kommunen. Den fælles policyagenda er at samarbejdet handler om at tiltrække og rekruttere dygtige studerende og uddanne dem til ingeniører med, den af industrivirksomhedernes ønskede profil. Det er derefter hensigten at de nyuddannede ingeniører kan arbejde i virksomhederne og være med til at løfte udfordringerne i regionen (Holst, 2018).

"Hvis Danfoss ikke har de rette produkter til fremtidens behov, så er der ingen Danfoss. Så kernen er egentligt, at vi skal have nogle dygtige ingeniører på Danfoss." – Henrik Skourup Hansen, investeringsdirektør i Bitten & Mads Clausens Fond og administrerende direktør i Byens havn.

Det offentlige-private partnerskab omkring oprettelsen af Center for Industriel Elektronik er hurtigt blevet til en succeshistorie. Centret har bidraget positivt til en forøgelse af antal studerende på SDU i Sønderborg, med baggrund i dette gik den samme investorgruppe igen sammen om at oprette endnu et center. Dette center kommer til at hedde Center for Industriel Mekanik og formålet er det samme som ved det første. Det har til formål at tiltrække endnu flere ingeniørstuderende til regionen. Det er et mål at de to centre skal understøtte hinanden inden for grønne løsninger. Det nyeste Center for Industriel Mekanik vil stå for uddannelser og forskning som beskæftiger sig med bl.a. vind industri og energieffektivisering. Det spiller derfor ind i kommunens og BMCs overordnede samarbejde om ProjectZero, som vil blive beskrevet nedenfor.

BMC og Linak arbejder tæt sammen med SDU om projekter, praktik og ansættelse af færdiguddannede ingeniører. Det er derfor en fordel for alle parter, at de sikrer "fødekæden" på den måde (Bitten & Mads Clausens fond, 2020).

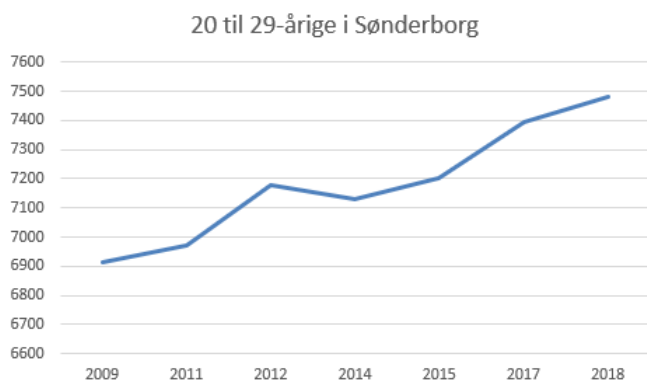
”Vi har nogle virksomheder hernede som virkelig, virkelig er afhængige af dygtige ingeniører. Hvis vi kan få folk herned og studere, så kan de også se byen. Så kan det være det er lidt lettere at få dem til at blive her, end hvis skal til at hyre dem oppe fra Aalborg eller fra DTU.” – Henrik Skourup Hansen.

Med Alsion, og BMCs (og Linaks) støtte til nye bygninger, institutter og centre med hensigten at tiltrække nye studerende til byen, er Als-Aksen derfor aktiv på uddannelsesområdet. Det selektive incitament kommer her i spil, da centrene har til formål at uddanne ingeniører som hovedsageligt kommer Danfoss og Linak til gode.

Sønderborg Kommune (ligesom de fleste kommuner), har blandt andet det formål at tiltrække ressourcestærke borgere til Kommunen, som er et af formålene med byfornyelsen ved havnen. Derfor er det også oplagt at få universitetet til at investere yderligere i Sønderborg, og derefter udvide det, så der tiltrækkes nye højtuddannede personer til kommunen. Der er tilmed arbejde til dem på universitetets afdelinger eller på industrivirksomhederne, så kommunen bedre kan fastholde dem.

Figur 3. viser en positiv udvikling i andelen af 20-29-årige i kommunen. Måske et tegn på, at Als-aksens oprettelse af nye studieretninger har formået at tiltrække flere unge til kommunen.

Figur 3. 20 til 29-årige i Sønderborg



Kilde: Danmarks Statistik

I både Stones og Dahls undersøgelser var universitetet en væsentlig aktør i deres pågældende byer. I Stones' undersøgelse var universitetsledelsen også en del af det regime som regerede i byen. I Sønderborg var der dog ikke noget universitet til at begynde med. Sønderborgs manglede derfor den typiske uddannelsesinstitution, som normalt er en central spiller i de lokale forhold. Als-aksen besluttede sig derfor selv at bidrage til en universitetsafdeling, som fokuserede på at tiltrække ingeniører til byen.

Universitetet flyttede ind i de nye lokaler og blev ikke, som man ellers skulle tro, en del af Aksen. I en telefonsamtale oplyser en medarbejder hos SDU Sønderborg at universitetet holdt sig uden for Sønderborg Havneselskab og fokuserede på "egne sager". De så ingen grund til at indgå i kommunens havneselskab og lejer sig derfor bare ind i bygningen. Det tyder på, at aksen ikke har integreret SDU i dens koalition og måske bare er endnu et kryds på tjeklisten i aksens større policymål. På den anden side bevidner Tranøs engagement i Alsion og de to nye uddannelsescentre om, at SDU har samarbejdet med både virksomheder og kommune om uddannelsestilbud som er efterspurgte på egnen. SDU er derfor indgået i et samarbejde med Als-Aksen og Linak til at lempe de udfordringer som kommunen står overfor. På trods af den interviewedes modsigelse, kan SDU på baggrund af disse kendsgerninger siges at være en nyere samarbejdspartner for Als-aksen og på sigt blive en integreret del af den.

Byens Havn

Parallelt med byggeriet af Alsion, blev arbejdet med den videre vision for havneområdet udviklet. Førnævnte Hvidbog fra Statens Kunstfond lå færdig i 2004 (Sønderborg kommune, 2009). Efterfølgende blev det godkendt af byrådet, at kommunen skulle indgå i et havneomdannelsesaktieselskab sammen med private investorer (ibid.). De grunde og arealer som kommunen ejede ved havnen skulle, under specificerede betingelser, overgå til selskabet. Selskabet skulle stå for udarbejdelsen af havneområdet med udgangspunkt i kommunens vision for området. Det var i den forstand et offentligt-privat partnerskab. Til dette blev den canadiske arkitekt, Frank Gehry, hyret til at lave en overordnet masterplan for området (ibid.).

Efter at Sammenlægningsudvalget havde givet grønt lys, blev Sønderborg Havneselskab i december 2006 etableret af Sønderborg Kommune og Bitten & Mads Clausens Fond (ByensHavn, 2017). Selskabets opgave er at skabe et område der er unikt i Danmark, samt at gøre byens havn til et "vartegn" for Sønderborg og et samlingspunkt for borgere, erhvervsliv og turister. Ambitionen er, at området skal virke tiltrækkende for byens beboere, tilflyttere og gæster (Bitten & Mads Clausens fond, n.d. a).

Med masterplanen trådte Realdania også ind i processen, men forlod projektet igen, da finansieringen var fundet og masterplanen havde dannet rammerne for lokalplanlægningen og den videre udvikling i havneområdet.

Selskabsmodellen

Sønderborg valgte selskabsmodellen frem for andre modeller for udviklingen af havnen.

Sønderborg Havneselskab fik ejerskab til området og står for at varetage de forskellige opgaver som er knyttet til området. Fx udviklingsplanlægning, markedsføring, salg af området, branding og kultur. Byrådet har tre ud af seks pladser i bestyrelsen af Sønderborg Havneselskab og dette, sammen med det delte ejerskab, giver kommunen mulighed for at forfølge sine strategiske mål, policies og interesser (Realdania, n.d.). Som den tidligere borgmester i Sønderborg, Aase Nyegaard siger det, da hun bliver spurgt ind til om kommunen havde interesse i at Havneselskabet forfulgte planerne om at få et hotel.

”Ja, vi havde en meget stor interesse i det. For vi kunne se at det kunne betyde noget. Og der kan jeg også nævnte at vi havde et PSR. Public social responsibility. Et stort arrangement. I min borgmestertid. Og allerede på det tidspunkt arbejdede jeg på at få noget til at ske i Havneselskabet. Og det viste sig også at det arrangement det var fantastisk henede, men mange gange så skulle de personer vi havde til de store konferencer de skulle ud og bo uden for byen, og ikke fordi det ikke er smukt ude på Nordals, men du kender næsten selv, men jeg kender det i hvert fald selv, når jeg har været ude i verden på forretningsrejser, så vil jeg altså ikke bo langt fra centrum, jeg vil gerne gå rundt inde i centrum.” – Aase Nyegaard (Fælleslisten (lokalliste)), tidligere borgmester i Sønderborg

Selskabsmodellen understøtter de kvaliteter som er ønskværdige i forhold til interactive governance, men også urbane regimer. Modellen virker til at være velegnet når kommunen ønsker ejerskab over et areal, men samtidig ønsker adgang til ressourcer og viden som den ikke selv råder over. Det er her andre relevante aktører kommer i spil. I Havneselskabets eksempel er det Danfoss, i form af BMC, som besidder de ressourcer som Sønderborg kommune ellers ikke gør. Til det siger Nyegaard:

”Det er både økonomisk, men det er også generelt at få alle de aktiviteter til at ske med byens havn. Vi kan godt lægge nogle brosten. Vi kan godt lægge nogle kantsten. Du ved, gøre det pænt, men der skal jo... men vi kan jo ikke, og det er jo ikke vores opgave at få fat i et hotel. Det har en kommune jo ikke selv nogen kompetence i vel.” – Aase Nyegaard

For at det skulle lykkedes har de to aktørers stabe også arbejdet sammen. For selskabets daglige funktioner er flyttet udenfor kommunens administration og ind i selskabets direktion og bestyrelse. Selskabet er derfor underlagt en form for armslængdeprincip fra ejerne. For at denne model skal kunne lykkedes og have succes, er det derfor vigtigt at selskabets direktion har et godt samarbejde med byråd og kommunens forvaltning i øvrigt. Det har de to aktører løst ved, at medarbejderne i Havneselskabet har samarbejdet med kommunens tekniske forvaltning.

Medejerskabet af selskabet giver kommunen en stor indflydelse på projektet. Den store indflydelse giver gode muligheder for kommunen til at forfølge sin masterplan for handel og turisme, fordi den har indflydelse på markedsførelsen og anvendelsen af området. Desuden er det en fordel ved modellen, at selskabet har sin egen direktion, tilknyttede sekretariat og bestyrelse, som står for realiseringen af omdannelsen for området og den overordnede masterplan. Det betyder at projektets formål fastholdes over flere budgetår og valgperioder (Realdania, n.d.).

Alt dette bliver realiseret gennem et samarbejdsforum som sørger for at fortælle de politiske udvalg om udviklingen på havnen, samt indstille planer til godkendelse.

Projektet nyder endvidere opbakning fra alle sider af det politiske spektrum, hvilket passer godt ind i den kommunale konsensuskultur. Havneselskabet har desuden bidraget til at skabe en bedre økonomisk ramme omkring projektet, end hvis det udelukkende var drevet af kommunen selv. Antagelsen om den sociale produktionsmodel (jf. tabel 1) må derfor siges at være anvendt her.

ProjectZero

Er ligesom, mange af de andre projekter, som bliver beskrevet i denne undersøgelse, et offentligt-privat partnerskab mellem Als-aksen. Tilmed er dette projekt ikke blot et internt projekt mellem aksens to aktører men også mellem, BMC, Sønderborg Kommune, SydEnergi, DONG Energy og Nordea-fonden. ProjectZero er tilmed forankret i en fond, hvor Syddansk Universitet også er repræsenteret i bestyrelsen (ProjectZero, n.d.).

Projektet er et bæredygtighedsprojekt og har til formål at gøre Sønderborg CO2 neutral i 2029. Gennem omstilling af energisystemet vil man reducere områdets CO2-udledning til nul. Det skal ske samtidigt med at man vil skabe nye kompetencer og "grønne jobs", som eksemplet med anlæggelsen af de nye centre ovenfor. ProjectZero er en overordnet plan for kommunen og BMC, der indgår i de private-partnerskaber som begge deltager i. ProjectZero er dermed en policyagenda for begge parter.

Byens Havn er også omfattet af ProjectZero og skal gøre udviklingen og byggeriet på havnen så bæredygtigt og klimavenligt som muligt.

Projektet omfatter kun Sønderborg, men har til hensigt at have spillover-effekter på resten af området. Derfor er det en del af ProjectZeros formål, at Sønderborg og specifikt, Byens Havn med Alsik i spidsen, skal fungere som et "udstillingsvindue" for, hvordan et helt lokalområde kan blive CO2-neutralt (ByensHavn, 2016).

Alsik skal fungere udstillingsvindue for bl.a. Danfoss' energivenlige løsninger og vise tilrejsende hvordan

deres produkter og løsninger virker. Byudviklingen, skal med andre ord, vise Sønderborgs aktive indsats på effektiv energianvendelse (ProjectZero, n.d.).

Det er derfor et mål, at Byens Havn skal være CO2-neutral, når den er fuldt udbygget. Bygherrerne er derfor forpligtet til, i samarbejde med Sønderborg Havneseelskab, at arbejde for en strategi med et potentielt byggeri, der lever op til de målsætninger om CO2-neutralitet der er i ProjectZero og Byens Havn. Det er også et mål, at energiforsyningen skal produceres lokalt og inden for Region Sønderjylland (ByensHavn, n.d. b).

ProjectZero er derfor et samarbejde der handler om energiforsyning, bæredygtighed og klima. BMC og kommunen må derfor siges at være aktive spillere indenfor disse kommunale sektorer.

ProjectZero er en grundlæggende fælles policyagenda, som er en væsentlig del af alt hvad Als-aksen involverer sig i. Denne grønne dagsorden og ProjectZero kan derfor føres tilbage til policyagendaen for begge aksens aktører.

Nordals Ferieresort

Er navnet på et stort feriecenter, som BMC sammen med Sønderborg Kommune og Linak i 2016 besluttede at skyde i gang. I 2019 blev det offentliggjort at de tre ville investere i projektet. Det offentlig-private partnerskab, har i sinde, at etablere ferieresortet indenfor rammerne af ProjectZero, så byggeriet bliver så energi- og klimavenligt som muligt.

Nordals Ferieresort er en del Sønderborg Kommunes overordnede plan for handel og turisme. Projektet forventer nemlig at tiltrække flere hundrede tusind turister årligt, samt skabe flere hundrede permanente jobs udover dem som skabes i forbindelse med resortets opførsel. Baggrunden for investeringen i Nordals, er at Nordals, hvor industrivirksomhederne, Danfoss og Linak ligger, har haft problemer med affolkning. Det er sket fordi virksomhederne har omlagt produktionen, så en stor del af de ufaglærte arbejdspladser er forsvundet. Det har betydet at der har været en stigende arbejdsløshed i den ufaglærte del af befolkningen. Sønderborg Kommune beskriver, at denne negative udvikling har bidraget til, at regionen har fået et negativt image (Sønderborg Kommune, 2015).

Faldet i arbejdspladser har medvirket til en affolkning af området og det har efterladt den gamle Nordborg Kommune fyldt af tomme andels- og almennyttige boliger (ibid.).

Som Henrik Skourup Hansen siger:

”Vi er i konkurrence med nogle af verdens største virksomheder. Det vil sige. Det kan måske godt være at alle vores medarbejdere ikke er verdensklasse, men vi skal have en stor del der er verdensklasse og virkelig dygtige. Vi spiller så at sige Champions League hver uge og hvis vores konkurrenter gør det bedre end os, ja så taber vi. Så mister vi markedsandele og til sidst så vil vi dø som virksomhed. Så vi er tvunget til at tilbyde vores ansatte de bedste træningsfaciliteter. Vi er tvunget til at være attraktive som klub. At folk de vil gerne flytte til den her klub og sige, vi vil sgu gerne spille for Danfoss. De skal synes det er fedt. Udover at have et spændende arbejde, så er det også vigtigt at når jeg har fri så er det et fedt sted at være, at mine børn har en god skole. Det der også er vigtigt og det der virkelig går ud over Danfoss, Simon, det er jo at, hvis der nu er en familie der skal sige op i København fordi manden eller konen har fået arbejde på Danfoss, så er det vigtigt med en stor industri og marked for alle mulige andre arbejdspladser nede ved os, sådan så deres partnere også kan følge godt med.” - Henrik Skourup Hansen

Med ferieresortet er der derfor igen et overlap i policyagenda mellem Als-aksens aktører. De nye arbejdspladser og den øgede turisme skal bidrage til at vende det negative image som Als og specifikt Nordals har.

BMC og Danfoss' har allerede tidligere engageret sig i turisme. De etablerede i 2005 Danfoss Universe, som er en forlystelsespark, der bl.a. har til formål at gøre børn og unge mere interesserede i ingeniørvidenskab. Ferieresortet kommer til at ligge omkring Danfoss Universe. Grunden til at det blev muligt at anlægge ferieresortet, var at Folketinget i 2015, gav mulighed for at kommunerne kunne søge dispensation for byggeri ved kystnære områder. Sønderborg kommune søgte staten om dispensation og fik i 2016 de første forhåndsgodkendelser. Derefter investerede, de tre parter hver i et selskab som skulle stå for udviklingen af projektet (Bitten & Mads Clausens fond, n.d. b).

Als-aksen trækker med etableringen af ferieresortet derfor på hinandens ressourcer. For BMC var det nødvendigt at kommunen fik sendt en ansøgning til staten afsted så de kunne få lov til at bygge i området. For Sønderborg kommune, kan inddragelsen af den finansielle kapital som de private investorer bidrager med, være med til at realisere projektet. Kommunen må heller ikke jf. kommunalfuldmagten, umiddelbart drive virksomhed, så de skal stå for udviklingen af faciliteter på kysten, fx et hav bad og en promenade. Derfor er dette et tydeligt eksempel på *magt til*, hvor de forskellige aktører trækker på hinandens ressourcer og styrker for at etablere noget de ikke selvstændigt ville være i stand til (Stone, 1989).

Opsamling

De ovenstående eksempler illustrerer hvordan Als-Aksen er aktiv inden for flere sektorområder. Det er en pointe i urban regime theory, at et ”rigtigt” regime, ikke blot er et one-issue opgaveudvalg. Hvis der er et

regime, involverer det sig på flere forskellige sektorområder og etablerer partnerskaber med de relevante aktører for at fuldføre fælles policymål. I Atlanta, var den hvide forretningselite, som var primus motor i regimet, involveret i uddannelsespolitikken, byfornyelse, trafik og turisme.

Ligeledes er Als-Aksen involveret i mange forskellige sektorer. Selvom Dahl (1961) hævder det er svært at sætte størrelse på magt og indflydelse, så gør omfanget og konsekvenserne af de projekter som Als-Aksen sammen er engageret i, at deres betydning og indflydelse i kommunen må siges at være af betydelig størrelse.

Mængden af offentlige-private partnerskaber mellem Sønderborg Kommune, med borgmesteren i spidsen og BMC, tyder på at de er hinandens oplagte partnere hvad angår Als og Sønderborg. Derfor benyttede jeg betegnelsen "Als-aksen", som den akse Als drejer om. I tabel 3, kan det ses at BMC er at finde som partner eller hovedpartner i Sønderborg Kommunes vigtigste projekter. De to aktører har også tidligere stået for opførelsen af bygninger til Syddansk Universitet og oprettelsen af for virksomhederne relevante studieretninger i byen. Begge aktørers engagement i at vende den negative fraflytningsspiral samt ProjectZero visionen, understøtter blot at der kan trækkes tråde tilbage til fælles policymål for de to aktører. Endvidere er deres plads som medstifter og hovedaktør i alle projekterne nok det væsentligste argument for, at det er denne akse som Sønderborg drejer om. Andre aktører, som Linak og Universitetet er relevante og har i de seneste fem-seks år deltaget i samarbejdet. Litteraturen fortæller os, at det er bedre at være med regimet end imod.

Dahl fandt at politiske aktører kun sjældent var aktive i flere forskellige sektorer, hvis én var, så var det højst sandsynligvis borgmesteren. Han fandt ikke opbakning til, at der skulle være en økonomisk elite som var styrende for byens foretagender. I Sønderborg finder jeg, ikke kun at borgmesteren, men også BMC og til dels Linak, er engageret i mange forskellige policysektorer. Derfor vil jeg ikke, som Dahl, forkaste elitesynspunktet (jf. Tabel 1). Et understøttende forhold til elitesynspunktet er, at der ikke er noget som tyder på at vælgerne, i særlig stor grad, har en rolle i de ovenstående cases. Argumentet for en mindre bestyrelse uden borgere, er at borgerne er repræsenteret gennem byrådet. Som Henrik Skourup Hansen udtrykker det:

"Problemet med en bestyrelse er jo altid man skal passe på at der ikke kommer for mange meninger. Og dem der skyder penge i det skal naturligvis sidde i bestyrelsen. De skal jo have noget at sige om hvad deres penge bliver brugt til. Vi mener jo at Sønderborg Kommune skal repræsentere borgerne." - Henrik Skourup Hansen

I Mills' formulering af den politiske elite, er borgerne relevante for hvem der besidder den politiske magt, men har ingen indflydelse på de beslutninger som træffes. Derfor er det i Byens Havn den økonomiske- og den politiske elite som er styrende. Ikke desto mindre har Sønderborg Havneselskab og Kommunen gjort en del ud af at kommunikere og snakke med borgere. Da masterplanen for havnen skulle præsenteres, var der også et stort offentligt arrangement med henblik på at medierne og borgerne skulle involvere sig. Borgerne er derfor blevet inddraget. Bare ikke i bestyrelsen.

Tabel 3. *Alsion og Fyrtånene i Sønderborg*

	Alsion	Sønderborg Havneselskab	ProjectZero	Nordals Ferieresort
Tidshorisont	Langsigtet	Langsigtet	Langsigtet	Langsigtet
Hvilke aktører indgår?	<ul style="list-style-type: none"> • SDU • BMC/Danfoss • Kommunen • Linak 	<ul style="list-style-type: none"> • BMC/Danfoss • Kommunen 	Stifere: <ul style="list-style-type: none"> • BMC/Danfoss • Kommunen I bestyrelsen: <ul style="list-style-type: none"> • SDU 	<ul style="list-style-type: none"> • BMC/Danfoss • Kommunen • Linak
Policy-sektorer	<ul style="list-style-type: none"> • Uddannelse • Egnsudvikling 	<ul style="list-style-type: none"> • Byfornyelse • Turisme • Erhvervsfremme • Egnsudvikling 	<ul style="list-style-type: none"> • Klima • Bæredygtighed • Miljø • Energi • Egnsudvikling 	<ul style="list-style-type: none"> • Turisme • Erhvervsfremme • Egnsudvikling

Note: *Projekter som strækker sig over flere valgperioder, er "langsigtede".*

Ingredienserne for at der skulle kunne være et urbant regime i Sønderborg er derfor til stede. Der er samarbejde mellem de offentlige kræfter i form af repræsentanter fra byrådet og private forretningsinteresser i Havneselskabet.

Der er tilmed også samarbejde med henblik på social produktion. Parterne ville ikke kunne realisere projektet (Byens Havn) på egen hånd. De har frembragt forskellige ressourcer for at kunne fuldføre projektet.

Der er identificerbare policyagendaer for de forskellige aktører som indgår koalitionen. Alle projekterne har deres eget umiddelbare og specifikke polymål, men er alle en del af den større ide om egnsudvikling.

Slutteligt er samarbejdets længde også af væsentlig betydning. Dog er både Stone (1989), samt Mossberger og Stoker (2001), uklare i deres definitioner på, hvor lang tid det drejer sig om. Det er fx uklart hvor langt et tidsrum Mossberger og Stokers definition "a longstanding pattern of cooperation rather than a temporary coalition", præcist dækker over. Hos Stone undersøgte han regimet i Atlanta over 40 år, men det er uklart om mindre kan gøre det. Eftersom samarbejdet omkring havnen ikke endnu er afsluttet, og forventes at blive ført videre efter den egentlige afslutning og Havneselekshabets opløsning, giver det dog projektet en snart tyveårig længde (Jepsen, 2018).

I den politiske verden vil jeg argumentere for, at en lang tidshorisont som oftest er alt hvad der stikker ind i næste valgperiode. Så givet at Byens Havn, Alsion og Als-aksen generelt alle er samarbejder, der har foregået over flere valgperioder og med skiftende borgmestre, må der konkluderes, at der er en "longstanding pattern of cooperation".

BMC/Danfoss arbejder også sammen med kommunen om flere forskellige projekter, som alle ser ud til at have en lang tidshorisont (jf. tabel 3). Samarbejdet omkring disse projekter og længden af dem peger mere i retning af, at der er et veletableret, langtvarende mønster for samarbejde mellem BMC/Danfoss og Sønderborg Kommune. Disse to aktører indgår i alle fire projekter, mens Linak og SDU kun indgår i to ud af fire.

BMC, den siddende borgmester og deres partnere (Linak og SDU), udgør derfor en *regerende koalition* med deres 1) fælles policymål, baseret på en overordnet vision om egnsudvikling; 2) fælles social produktion; 3) længden på samarbejdet og; 4) omfanget af deres samarbejde.

Kapitel 4: Den regerende koalition

Da Urban regime theory blev præsenteret, citerede jeg Stone for: "*An electoral coalition, even when it wins, is not the same as a governing coalition.*" (Stone, 1989, pp. xi). Hvis en politiker skulle have heldet med sig og vinde et valg, så er denne ikke almægtig. Hvis politikerens ambitioner om sine policymål, og ønsker at realisere disse, må politikerens søge de ressourcer som aktøren ikke selv råder over. Mens Als-aksen har eksisteret, har fire forskellige politikere lykkedes med at vinde kommunalvalget i Sønderborg og blive borgmester. De har stiftet nye partnerskaber, eller videreført eksisterende partnerskaber med BMC og Danfoss. Det ældste tegn på samarbejde, som denne undersøgelse har taget i betragtning, er beslutningen om at bygge Alsion. Det ville dog være forkert at udelukke muligheden for at Als-aksen kunne have været en realitet i tidligere tider. Især med Danfoss' lange historie på egnen.

I Stones undersøgelse af Atlanta, fandt han at regimet holdt sammen over tid selv med skiftende borgmestre. Regimet ændrede sig efter omstændighederne, konteksten tilpassede sig og kom med løsninger og svar på nye problemer, som valget af en ny borgmester kunne frembringe.

Den politiske udskiftning

At udvikle Sønderborg havn, var en beslutning der blev truffet i midten af 00erne. Der har siden den tid, været flere forskellige borgmesterskift i kommunen. Beslutningen om at bygge Alsion og stifte Sønderborg Havneseelskab blev taget under borgmester A.P Hansens (V) virke. ProjectZero under Jan Prokopek Jensen (A). Tidligere borgmester Aase Nyegaard (Fælleslisten (Lokalliste)) og nuværende borgmester Erik Lauritzen (A) er begge bestyrelsesmedlemmer i Byens Havn. Alliancen mellem den siddende Sønderborgske borgmester og dennes administration og BMC/Danfoss lever derfor videre selvom borgmesterposten skifter hænder eller partifarve. Da projektet spænder over mange år, og fordi der skiftes ud i byrådet, kan det uanset være vanskeligt for byrådet at holde det politiske fokus på projektet. Det har Sønderborg Havneseelskab løst ved at forsøge at få partierne til at bakke op om projektet. Så hvis der skulle være en udskiftning i personerne, så vil partierne forhåbentligt stadig bakke op omkring det. Det er også grunden til at Havneseelskabet har de største partier i Sønderborg repræsenteret i bestyrelsen. Der sidder både oppositionspolitikere og borgmesteren med i bestyrelsen.

Demokratiske valg kan føre til en udskiftning i den politiske elite. Valgene gør at magten regelmæssigt kan skifte hænder og den politiske elite blive stillet til regnskab. Sønderborgs eksempel, viser dog, at et borgmesterskifte ikke har haft en større indvirkning eller ændring på regimet. Als-Aksen har været god til at håndtere dette aspekt, ved at få partierne, i stedet for personerne, til at bakke op om deres projekter. Det ændrer dog ikke ved at partiernes sammensætning eller policy mål potentielt kunne ændre sig skifte. Uanset har byrådets politiske kapital har stået til rådighed for Als-aksens fælles projekter. Dette understøtter urban regime teoriens argument om, at den til hver tid siddende elektorale regering har brug for de ressourcer som den økonomiske elite besidder, til at opnå deres policy mål.

Fælles policy mål, parternes behov for hinandens ressourcer, samt deres fælles engagement både i Byens Havn, men også i de andre Fyrtårnsprojekter, gør at Als-aksen kan betegnes som en regerende koalition. For at forblive en regerende koalition, er det dog vigtigt at kunne modstå forskellige udfordringer (Stone 1989).

Koalitionen holder sammen

Fordi beslutningen, og dannelsen af Byens Havn skete i midten af 00'erne og med finanskrisens komme, blev hele projektet sat på prøve.

"Ambitionen med Byens Havn var jo, vi vil ikke bygge billigt. Vi vil ikke bygge noget kedeligt. Vi vil bygge noget spændende. Arkitektur i verdensklasse. Og alle de her planer de blev lavet i 2007 før finanskrisen, hvor det hele var muligt, og hvor man ikke havde de her udfordringer. Og det er så det der har været svært. Vi har lagt vægt på høj æstetisk kvalitet i byggeriet og kvalitet også skal de alle sammen miljøcertificeres så det har sat en masse, masse krav til bygninger og til hvor dyre de er at lave. [...] Så alt det vi bygger, det er i ProjectZero tankegangen. Sønderborg har jo en ambition om at være CO2-neutral i 2029. Så nytter det jo ikke noget at vores bygninger, at vi bygger, de ikke lever op til det." – Henrik Skourup Hansen

Om vanskeligheden ved at operere i finanskrisen, tilføjer den tidligere borgmester Aase Nyegaard:

"... Vi var jo også alle sammen klar over at det her, selvom vi ikke troede det var så hårdt som det blev, det der med at finde investorer. Dengang var der slet ikke tanker om at Bitten og Mads Clausens Fond skulle bygge et hotel sammen med nogle andre. Jeg har siddet i den der bestyrelse i så mange år og tænkt, jeg tror vi alle sammen har tænkt sådan her, uden måske at sige det højt: "Gad vist om det her nogensinde vil blive til noget?". For så kom krisen der i 9, 10. For så kigger investorerne ikke på Sønderborg, de kigger højst på København og måske Aarhus" – Aase Nyegaard

Som normalt ved offentlige-private partnerskaber, så er var det op til både partnere samt Sønderborg kommune at indskyde den nødvendige kapital til projektets udformning og realisering. Ansvar og risiko deles derfor blandt selskabets ejere. Dog fremgår det af mine interviews at det ikke var alle der var lige begejstrede for at gå ind i sådan et risikofyldt projekt. Finanskrisen og usikkerheden ved projektet gjorde at typiske investorer ikke var interesseret i hverken hotel eller at følge masterplanen. Derfor måtte BMC selv investere.

"Det kunne lige så vel have været alle andre (end BMC, red.). Det er bare en brik. Da vi laver Havneselskabet OPP. Det er rigtigt som du nævner, offentligt privat partnerskab. Jamen der skulle man jo starte med at skyde 20 millioner ind i det selskab. Begge parter. Det kunne lige så vel have været Linak. Det kunne have været mange andre. Men der var nok ikke så mange andre der tænkte: "Det her bliver sgu nok en god ide på lang sigt". De fleste virksomheder, Simon hvis du og jeg havde en virksomhed sammen, og der kom en masse folk med gode ideer, og siger, jamen kan I skyde nogle penge i det her? Så spørger vi: "Ja, hvad får vi ud af det? Hvad er afkastet?" – Henrik Skourup Hansen

For Danfoss var det de afledte effekter, af byudviklingen på Byens Havn, der var det vigtigste - ikke afkastet. Formålet med Byens Havn var at gøre det attraktivt, at få folk til at bo der og få folk til at ville bo der. Det viste sig derfor også at være vanskeligt, at få investorer til at bygge på havnen, fordi bygningerne skulle være arkitektonisk flotte, være miljøvenlige og være af høj kvalitet. Det var vigtigt for partnerne at få en sammenhængende bydel, uden grimt byggeri og at nabobygningerne matchede hinanden.

"For Danfoss er der noget større i det. Hvis vi skyder 20 millioner i byudvikling for Sønderborg. Hvis det betyder at vi kan få de rigtige folk ansat, så tjener de jo pengene ind mange gange. De kan bare ikke se det i Byens Havns regnskab. Men vi kan se det i Danfoss' regnskab. Det er jo det der hedder de afledte effekter."

– Henrik Skourup Hansen

Om BMCs målsætninger fortæller Skourup Hansen, at de er villige til at acceptere tab for at vinde på deres overordnede mål.

"... Hvis vi skal være attraktive som by. Selve byudviklingen hernede, det er jo vigtigt for Danfoss for at kunne skabe et rekrutteringsgrundlag. For at sikre de bedste medarbejdere vil flytte hertil. Så det er igen sådan en indirekte investering. Vi får noget afkast af det. Nu har vi som Bitten og Mads Clausens Fond investeret i hotellet, det kunne du jo sige, at det kunne man tjene penge på. Vi har investeret i to kontorbygninger, det kunne man tjene penge på. Og så er vi ved at investere i andre, ejerlejligheder, det kunne man tjene penge på. Men det er hovedsageligt og det største formål det er hjælpe udviklingen og realiseringen af Byens Havn. Så tjener vi selvfølgelig også en krone på det, det er klart, men hotel Alsik lige nu, det er ikke nogen god forretning." – Henrik Skourup Hansen

En væsentlig del af masterplanen for Byens Havn var, som Hansen siger, hotellet. Da Sønderborg Havneseelskab skulle finde en investor som ville bygge det, skulle det vise sig meget vanskeligt. Hotellet skulle gerne være miljømæssigt i overensstemmelse med ProjectZero og passe ind i den overordnede ambition om at være af en vis kvalitet og skabe et sammenhængende bybillede, som det var hensigten i masterplanen. Det skulle vise sig vanskeligt at finde en investor som var villig til dette.

"Og derfor sagde Bitten og Mads Clausens Fond: "Jamen ved du hvad, enten så skrotter vi hele den her ide om et hotel. Og så er vores ide med Frank Gehrys masterplan sådan rimelig cuttet ned. Fordi den indeholder et hotel. Ellers så gør vi det selv". Alle fik tilbud om at bygge et hotel. Men vi var jo også enige om Byens Havn og Frank Gehrys masterplan, ligger jo op til at det skal være arkitektur af absolut ypperste klasse. Og vi ville jo ikke have et hotel, et eller andet Sleep eller Ibis eller et eller andet billigt hotel dernede, som blev bygget og blev grimt." – Henrik Skourup Hansen

Hotellet, med de forbehold som var bestemt i masterplanen skulle vise sig at være en dårlig business case. der kunne give negative afkast. Men BMC var villig til at støtte op om projektet alligevel. De tog det på deres skuldre at fuldføre masterplanen og den fælles policyagenda.

”Det vi har sat i verden, i 2007, med OPP-selskabet. Med Sønderborg Havneseelskab. Der står Bitten og Mads Clausens Fond bagved udviklingen. Så må vi tage vores egen medicin også skyde de penge i der er behov for, vedvidende at det ikke er verdens bedste investeringer.” – Henrik Skourup Hansen

Hansen fremhæver dog forskellen på en fond med en plan og en almindelig investor.

”Vi var jo klar over at når vi skulle ud og finde investorer. Det skal være pænt. Det skal være stort. Det skal være flot. Og det var altså svært at finde. Fordi afkastet kan være negativt. Og jeg tror ikke det er nogen hemmelighed at sige at, hotel Alsik, det er bestemt ikke nogen guldgrube. Hvis du bad nogle hardcore investeringshajer om at kigge vores businesscase igennem, så ville de aldrig bygge hotel Alsik. Vi gjorde det, for at sige, jamen vi skal videre med masterplanen. Nu bygger vi det her hotel også kan vi som fond, vi kan acceptere et lavere afkast. Vi kan acceptere meget, meget lave afkast, hvor en investor typisk vil have 10-15-20 procent afkast. Og det får du ikke på det hotel. Aldrig i livet. Lige nu er afkastet negativt, det kan vi holde til. Til gengæld kunne vi bygge noget som støtter op under byens udvikling. Og i sidste ende kommer Danfoss, Linak, Focon, alle virksomheder til gode.” – Henrik Skourup Hansen

For begge parter var et OPP den bedste løsning til at understøtte byens udvikling. Hansen udtrykker at hvis projektet var funderet på markedsvilkår, ville det ikke have fået den samhørighed og tiltrækningskraft som var formålet med masterplanen.

”Det er også en nødvendighed fordi hvis vi havde lavet Sønderborgs nye bydel, Byens Havn, hvis vi havde lavet den på markedsvilkår og sagde: ”Ved du hvad? Vi finder bare nogen der vil bygge det”, så havde vi fået et usammenhængende område, hvor der var forskellige investorer der havde prøvet på at optimere deres afkast. Så havde de bygget billigt og sagt: ”Ved du hvad? Vi bor nede ved vandet og bor centralt her, der kan vi sælge nogen dyre lejligheder, men hvis vi skal tjene flere penge, skal vi bare bygge billigere og vi er ligeglade med hvordan nabobygningen ser ud, vi kigger ikke på sammenhængen”. Det er også en nødvendighed at vi har nogen der går foran og siger: ”Jamen hvordan får vi samhørighed, hvordan får tingene kørt sammen?”. Det her ProjectZero, det kunne en ekstern investor jo også være ligeglad med [...] Så igen, så hvis vi sikre os tingene bliver gennemført, lad os sige, med et større samfundsperspektiv i investeringerne, så skal der også være nogle stærke spillere, som har det lange perspektiv. Bitten og Mads Clausens Fond, vi kan jo kigge 100 år frem. En investor fra København han kigger typisk 5-10 år frem.”

– Henrik Skourup Hansen

Aase Nyegaard siger om samme emne:

”Det har jeg kunnet mærke, at det der med at vi havde en masterplan, gjorde at vi også nogle gange sagde, at hvis nogen gerne ville have noget, på lige præcis den grund hvor det ikke var tilrettelagt sådan og planlagt sådan, så var det simpelthen umådeligt dejligt at kunne sige: ”Ved I hvad? Det kan I bare ikke, fordi det er ikke udlagt til det formål”. Fordi ellers så kan det... Nu er jeg selv fra det private erhvervsliv helt oprindelig og er ikke født ind i politik, men jeg har godt kunne mærke, at der er rigtigt mange politikere som bliver bløde i hovedet når der kommer nogen og vil bygge noget lige dér, men sådan, det kan du bare ikke. Det har jeg været udsat for flere gange. Det har faktisk været en ret god fornemmelse at have.” – Aase Nyegaard

Aktørerne støtter derfor op om koalitionen. For at opretholde koalitionen, samarbejdet og holde planen i live, så BMC sig nødsaget til at komme med ofre for at få det til at lykkes. I overensstemmelse med urban regime theory, så tager parterne ikke samarbejdet for givet. De fastholder samarbejdet og holder fast på deres fælles policymål. Det kommer ikke omkostningsfrit. Kommunen måtte sige nej til potentielle investorer og BMC måtte med hotellet, bide i det sure æble for at opretholde koalitionen og samarbejdet om Byens Havn.

Byens Havn er dog ikke det eneste projekt som er relevant for Sønderborg. Egnsudvikling kommer ikke kun af én ting, men af en fælles indsats på flere områder. Derfor har Als-aksen arbejdet sammen med Linak og Universitetet.

Als-Aksen og dens partnere

De to konstante parter i fyrtårnsprojekterne, og de mindre projekter gennem tidens løb i Sønderborg, er BMC/Danfoss og Sønderborg Kommune. Gennem tiden har de to cementeret sig som de to vigtigste parter for at få projekter igangsat i Sønderborg. Litteraturen fortæller os, at når et regime vokser, får flere medlemmer, eller cementerer sig selv i det lokale liv, vil dets effektivitet blive større. Dermed vil dets tiltrækningskraft blive større og omkostningerne ved at være i opposition til regimet, meget omkostningsrigt. Regimet forstår at bringe forskellige elementer af lokalsamfundet sammen og bringe de ressourcer som de hver især kontrollerer i spil.

Als-aksens aktører må derfor siges at være ”empowering”. De forstærker hinanden så de kan gøre mere end hvad de ellers ville være i stand til. Når Danfoss skal tiltrække kvalificeret arbejdskraft, fra fx København, så er det positivt for dem, at der er andre muligheder for ansættelse i området.

”Hvis der nu er en familie der skal sige op i København fordi manden eller konen har fået arbejde på Danfoss, så er vigtigt at der er en stor industri og marked for alle mulige andre arbejdspladser nede ved os,

sådan så deres partnere også kan følge godt med. Ligeledes så er vi også interesseret i, jamen hvis man nu skal tage chancen og flytte til Danfoss at der så er nogen der siger: "Jamen hvad nu hvis det ikke går på Danfoss? Hvad nu hvis det ikke lige er mig?". Og hvis man så ved, at så kan jeg tage til Linak eller nogle af de andre virksomheder på Als. Der er masser af andre ting end Danfoss. Så vi som fond, vi er også interesserede i, at hele erhvervslivet går godt. Jo stærkere hele Sønderborg står, jo mere attraktive bliver vi."

– Henrik Skourup Hansen

Danfoss's tiltrækningskraft forstærkes af Linaks tilstedeværelse og Linak's tiltrækningskraft forstærkes af Danfoss's tilstedeværelse.

For den bredere egnsudvikling har BMC brugt sine ressourcer på at forme de lokale samarbejdsprocesser angående udviklingsprojekter. BMC adskiller sig derfor fra traditionelle investorer. De har på baggrund af hovedsædelogikken, deltaget aktivt i formuleringen og implementeringen af policy. For eksempel er ProjectZero og Sønderborgs Masterplan for Handel & Turisme, projekter som BMC været med til at formulere og implementere. Ved at gøre dette og gøre sig selv til et naturligt førstevalg, når der skal vælges samarbejdspartnere, kan BMC få gavn af den politiske kapital, som borgmesteren har kommunens andre ressourcer.

Sønderborgs case er derfor et godt eksempel på det sociale produktionsparadigme. Der er ingen specifik gruppe eller aktør, som fx kommunen eller en virksomhedsejer af en stor virksomhed, der kan udøve kontrol og styre kommunen egenhændigt. Selv inden for et mindre afgrænset område, som Sønderborg kommune, kan ingen aktør udøve kontrol alene. Selv hvis virksomheden potentielt kunne udøve kontrol og dominere de sønderborgske sager, så giver ovenstående citat et modvisende svar. BMC angiver selv, at det ikke er i deres interesse at være dominerende som i et social-control paradigme (jf. tabel 1). Citatet bevidner om, at de står bag, og har været medvirkende til at gøre "kagen" større. De forsøger *ikke* at få så meget som muligt til dem selv. Ved at indgå i de projekter, som er beskrevet i denne undersøgelse, risikerer BMC/Danfoss at støtte andre virksomheder. De gør det dog alligevel fordi de kan se værdien i at have flere virksomheder i området. Det vil netop hjælpe virksomhederne i sidste ende med at tiltrække de nødvendige medarbejdere. Opgaven for de enkelte virksomheder bliver så at være mere attraktive end de andre.

BMC og Danfoss størrelse, historie og deres professionalisme har også en tiltrækningskraft. Aase Nyegaard beskriver virksomheden som en aktør, der kan få andre aktører med på deres ideer. Det gælder ikke kun lokale aktører, men også nationale, som det var tilfældet ved Alsiön.

”Annette og Jørgen (Danfoss’ ejerpar, red.) sagde til mig i sin tid, (...) at tit og ofte, så er det jo Bitten og Mads Clausens fond der får andre trukket med herved, fordi hvis Bitten og Mads Clausen er med, så er det seriøst og så vil vi også godt”. Aase Nyegaard (Fælleslisten (lokalliste)), tidligere borgmester i Sønderborg.

Danfoss har selv for øje, at de har en speciel betydning for egnen. Deres specifikke rolle, kan ifølge Nyegaard, få udefrakommende investorer til at investere i Sønderborg.

” ... De (PFA, red.) har åbenbart været tilfredse, for kort tid efter så meddelte de at nu investerede de sammen med Bitten og Mads Clausens fond. Og det er igen et udtryk for at hvis ikke Bitten og Mads Clausen havde været her, så havde de ikke fundet det seriøst nok, vel. De vidste, at hvis de var her, det er jo et godt kvalitetsmærke og sige, og sådan har det altid været henede, at så vil vi også godt komme. Og så er det Bitten og Mads Clausens fond og PFA der har lavet hotellet. ” - Aase Nyegaard

At Danfoss bidrager til at få investering udefra og få andre, både lokale og ikke lokale, aktører til at deltage i deres projekter bevidner om at de er med til at skabe vækst og udvikling i Sønderborg. Linaks indtræden i oprettelsen af nye studieretninger og Nordals Ferieresort kan være et eksempel på Danfoss’ overbevisende tiltrækningskraft.

Og hvad med Linak?

Kapitel 3 viste at virksomheden på forskellige områder har samme type engagement som BMC.

Små tegn tyder på at Linak også deler samme policyagenda som de øvrige af Als-aksens aktører.

Virksomheden har med BMC og kommunen finansieret yderligere faciliteter til SDU og er en del af ejerkredsen bag Nordals Ferieresort. Linak har dermed bidraget med ressourcer med henblik på social produktion og realiseringen af den fælles policyagenda.

Virksomheden har dog ikke været med i Byens Havn. Den har ikke været med til at bygge Alsion. Den har kun deltaget i ProjectZero som menigt medlem. Derfor kan de umiddelbart ikke på *nuværende* tidspunkt klassificeres som en del af regimet. De samarbejder som Linak har deltaget i er ikke særligt gamle. De nye centre for ingeniørvidenskab som de har medfinansieret og Nordals Ferieresort som stadig mangler at få taget første spadestik, er projekter som ikke er ældre end fem år. Derfor mangler der i Linaks tilfælde ”a longstanding pattern of cooperation” før de kan klassificeres som en integreret del af regimet.

Dog viser deres deltagelse i disse projekter, at de har tilsluttet sig Als-Aksens ideer om at investering i området, kan give afledte effekter, som vil kunne komme virksomheden til gode.

Aase Nyegaard, tidligere borgmester i Sønderborg nævner også Linaks deltagelse, da hun bliver spurgt ind til om der er andre aktører i Sønderborg som er med på egnsudviklingstanken:

"... Bent Jensen og Lene Jensen fra Linak. De er kommet sådan rigtigt meget på banen her de sidste fem seks år. Mere end de var før i hvert fald. Og det der er fordelene ved det, det er at Bent Jensen og Peter Clausen (Bestyrelsesformanden i BMC, red.) [...], de er ungdomskammerater helt fra deres studietid. Så de har jo også tillid til hinanden. Og så lavede de Nordals ressort". – Aase Nyegaard (Fælleslisten (lokalliste)), tidligere Borgmester i Sønderborg

Den tidligere borgmester efterspørger dog flere virksomheder til at melde sig til den fælles policyagenda:

"Nu er Linak i hvert fald [med] kan man sige, her i de sidste fem seks år tror jeg det er. Men så vidt jeg ved, så findes der faktisk rigtigt mange penge i Sønderborgområdet, i forhold til hvad man kan finde ud af med beholdning og sådan noget. Men jeg synes stadig godt at der kunne være flere som kunne gå ind i sådan noget."

Derfor kunne Linak på sigt, hvis de fortsat engagerer sig aktivt i fremtidige projekter, blive en mere integreret del af Als-aksen.

Og så de andre

Den lokale avis, JyskeVestkysten Sønderborg, ser på baggrund af mine interviews, heller ikke ud til at have noget særligt engagement og forhold til Als-aksen og regimet, selvom avisen ville have en interesse i, at der bosætter sig flere borgere i Sønderborg. Flere borgere giver flere solgte aviser (Molotch, 1976).

Avisen er en del af det som Nyegaard i ovenstående citat fremhæver som et problem for Sønderborg. Der er ikke en tilstrækkelig mængde, efter Nyegaards mening, af virksomheder og personer, som deltager i egnsudviklingen. De får dog del i gevinsterne af udviklingen. Der er derfor en udfordring med det klassiske kollektive handlingsproblem som kaldes "free-riding".

Universitetet er også en partner som ikke var integreret i regimet, men som med tiden har overgivet sig til ideen om egnsudvikling.

"Vi ved sådan nogenlunde hvad der foregår. Vi ved nogenlunde når vi laver en ny... Vi lavede jo en ny studieretning sammen med regionerne og Danfoss og Linak og Sønderborg Kommune, den der effektelektronikretning. Det er også fordi vi finder ud af at vi har brug for noget til vores erhvervsliv. Så universitetet har åbnet sig meget op i forhold til omverdenen også hernede" – Aase Nyegaard

Da Aase Nyegaard bliver spurgt ind til om universitetet i Sønderborg er med på ideen om egnsudviklingen siger hun: *"Ja det er de. Og jeg vil sige, jeg synes ikke de var så meget med på ideen for fem år siden. Jeg synes der er sket rigtigt, rigtigt meget. Også det med at vi arbejder sammen om at skabe nye uddannelser".*

Hvis universitetet fortsætter med at åbne sig op for omverdenen i Sønderborg og bliver kommunikativt bedre integreret med Als-Aksen og Linak, må de på sigt også siges at kunne blive en del af regimet.

Et gennemgående mønster for de citater som jeg har fremhævet i dette kapitel, er at den særlige integration i regimet, karakteriseret ved at man holder sammen for at skabe fremgang, skaber en fælles front. Både Skourup Hansen og Nyegaard kan tale på vegne af de andre personer og aktører og for Sønderborg som helhed, om deres ønsker og deres interesser. Aktørerne i regimet har stor tillid til hinanden, fordi de har kendt hinanden i mange år og har vist sig at være stærke samarbejdspartnere, selv i modgang. Sammenholdet kommer bl.a. til udtryk ved, at en fælles front og et samlet lokalsamfund blev benyttet som "salgstrick", da kommunen skulle gøre sig selv attraktiv for at få del i udflytningerne af statslige arbejdspladser. Byrådet fik lavet et katalog med en invitation til en potentiel ny styrelse. Af katalogets forord fremgår de forskellige aktører som er aktive i regimet i Sønderborg.

"Bag vores invitation står således et samlet Sønderborg – vores borgmester, byråd, embedsværk og kommune, vores pulserende erhvervsliv med virksomheder som Danfoss og Linak i spidsen, vores universitet og uddannelsesinstitutioner og naturligvis hver eneste af Sønderborg kommunes 76.000 indbyggere" – Erik Lauritsen (S), borgmester (Sønderborg Kommune, 2017)

Sønderborg Kommune havde i 2015 i forvejen været en af de store vindere i udflytningen og fået en stor mængde arbejdspladser (Larsen, 2015). Ideen spiller også ind i den overordnede policyambition for aktørerne. Det er derfor værd at overveje om tilstedeværelsen af et regime kan gøre kommunen attraktiv overfor udefrakommende aktører. Hvis vi betragter Als-aksen og de andre aktører som er aktive i Sønderborg som en Urban growth machine, så er det ikke så mærkeligt endda.

Urban Growth Machines

At Danfoss investerer i sit lokalområde selvom det kan komme deres konkurrenter til gode, er ikke så mærkeligt, hvis man bruger et urban growth machine (UGM) perspektiv. De konkurrer indbyrdes om medarbejdere, ligesom to hoteller i hver deres ende af byen ville konkurrere om hvor den nye multi-arena skulle placeres. Selvom de to hoteller kan være konkurrenter på ét niveau, kan de være allierede på et andet. Fx ved begge at støtte initiativer som at trække en lufthavn til byen (Molotch, 1976). På samme måde kan Danfoss og Linak være allierede, ved at skabe en florerende region for at tiltrække medarbejdere, men konkurrerende indbyrdes om medarbejderne. Jørgen Mads Clausen var bevidst om, at deres engagement i forskellige projekter, kunne få både udefrakommende og lokale aktører til at deltage

og investere i projektet. På den måde følger de UGM-logikken ved at tiltrække investering som skaber vækst i området.

Selve ideen om at lokal udvikling skaber værdi i et område er en del af urban growth machine (UGM) litteraturen. Ideen bag er, at brugen og udviklingen af land og ejendom, nær en anden ejendom, vil øge prisen og attraktiviteten af sidstnævnte ejendom (Kirkpatrick & Smith, 2011; Domhoff, 2007). Teorien er også grundlæggende for Stones undersøgelse. Regimet satte gang i betydelige byfornyelsesprojekter (heriblandt conventioncenteret) samt intensiverede brugen af land til at opføre nye bygninger til det forandrede sociale og teknologiske landskab.

I forhold til Sønderborg, så er urban growth machine teorien stadig yderst relevant selvom den først blev formuleret på skrift i 70erne af Harvey Molotch (1976). I teorien vil den lokale elite profitere ved at intensivere brugen af land i det område, hvor de selv har en interesse. Analysen viste, at i Sønderborg er brugen af havnearealerne, Alsion og Nordals Ferieresort, noget som skulle give afledte effekter, som ville trække medarbejdere til egnen. Henrik Skourup Hansen udtrykte, at Danfoss på den måde ville profitere på investeringerne.

Det offentlige spiller også en rolle i UGM. Brugen af den politiske autoritet til at assistere med at få vækst i området, vil ske på bekostning af andre områder. Fx hvis en ny politiskole skulle placeres i Kolding eller Sønderborg. Den ene by ville vinde, mens den anden ville stå uden skole og de afledte effekter der ville komme ud af det.

Derfor ville Danfoss og Sønderborg ifølge teorien skulle konkurrere mod andre lokale "eliter" (både politiske og økonomiske), om at få vækstfremkaldende ressourcer investeret i netop deres område, frem for i de andres. Som i eksemplet med kommuners indbyrdes konkurrence om placeringen af statslige arbejdspladser.

Den økonomiske elite er specifikt dem, som har mest at tabe hvis der ikke kommer investeringer. De har måske også mest at vinde (Molotch, 1976). Det er fordi de ejer mest i området og derfor mærker tilbagegangen hårdest. Det kommer fx til udtryk ved at Danfoss er bundet til området gennem BMC og derfor afhænger deres overlevelse af, at den nødvendige arbejdskraft kan tiltrækkes.

Det er stort set det de har gjort. For investeringen i Byens Havn har til formål at tiltrække kloge hoveder fra hele Europa og finde investorer til bygningerne. Skourup Hansen lagde heller ikke skjul på, at det var vanskeligt at være i konkurrence med større byer, fx København, når der skulle tiltrækkes investorer til Byens Havn. Grunden er, at det ville koste det samme at bygge, men lejeprisen ville være højere i København.

Derfor er samfundslivet på Als i høj grad karakteriseret af Als-Aksen (eller den lokale grown machine).

Samfundslivet vil være en konsekvens af de beslutninger som kan afledes af de sociale, økonomiske og politiske ønsker som findes i denne UGM.

Den regerede koalition, regimet, kan derfor på Als betragtes som en urban growth machine der har til sinde, ved at investere i udviklingsprojekter og til at få andre til at investere, at få del i de afledte effekter heraf.

For at den Sønderborgske UGM får tilstrækkelig tiltrækningskraft bliver den dog nødt til at udskille sig selv fra andre. Den kan foretage endnu større projekter og deraf hente endnu større investeringer og aktører til Sønderborg, hvis aktørerne i den Sønderborgske UGM har en fælles front, forstærker hinanden og baserer deres samarbejde på social produktion (magt til).

Kapitel 5: Magt til

Hvorfor valgte aktørerne så at starte et samarbejde, hvad var baggrunden og hvad kom der ud af det?

Dette kapitel har bl.a. til formål at komme nærmere svarene på de tre spørgsmål, for koalitionens gøren, som Stone stillede sig selv i Atlanta: *“(1) Who makes up the governing coalition – who has come together to make governance possible? (2) How is the coming together accomplished? (3) What are the consequences of the who and the how?”* (Stone, 1989, pp. 6).

Slutteligt holdes den Sønderborgske koalition op mod Mossberger og Stokers definitioner af et urbant regime for at komme med et svar på om der findes urbane regimer i Danmark.

Interactive governance litteraturens kritik af den eksisterende måde at ”regere” på, kræver at offentlige og private kræfter går sammen om at løse problemer de ellers ikke kunne. Det sociale produktionsparadigme og ”magt til” er en forudsætning for dette. For sådan en ”negativ spiral”, er svær at vende. Als-aksen kan betragtes som et eksempel på sådan en form. Som beskrevet ovenfor, har Als-aksen forsøgt at komme med tiltag for at svare på disse udfordringer.

Startskuddet for samarbejdet mellem Sønderborg Kommune og Danfoss/BMC, var de store strømninger i tiden. Globaliseringen som fik ufaglærte arbejdspladser til at flytte til udlandet. Omlægning af industriproduktion, arbejdsløshed, lav tiltrækningskraft og generel fraflytning fra området (Realdania, n.d) ser ud til at være grunden til at BMC og Sønderborg Kommune fandt sammen hinanden. Disse problemer krævede nye løsninger som ingen af aktørerne formåede at løse selv.

Industrivirksomheders omlægning af produktionen har medført, at der er behov for højere uddannet arbejdskraft. Det hævdes at en regions mangel på uddannelsesinstitutioner gør at især unge mennesker fraflytter regionen og ikke ønsker at bosætte sig der igen (Lyck 2014). Figur 1 og 2 understøtter dette.

Danfoss og kommunen har derfor aktivt gået sammen om at løse de problemer som ingen af dem kunne løse selv. Danfoss' overlevelse afhænger af at egnen har en tilstrækkelig tiltrækningskraft og kan få nye borgere til at bosætte sig der. Aase Nyegaard fremhæver hendes eget rationale og behovet for virksomhedernes engagement.

"Vi mister jo arbejdspladser hele tiden fordi folk rejser væk, ikke. Og der bliver desværre heller ikke lavet nok nye virksomheder, selvom vi prøver alt hvad vi kan med iværksætteri i kommunen også. Og det er jo derfor, vi gør alt hvad vi kan på uddannelsesområdet, om det nu er ovre på Alsion eller om det er på EUC syd eller hvor det er henne. Det er det der skal gøre, at unge mennesker vil komme herved for at læse og måske ligesom mig selv, jeg er jo blevet her, jeg er jo ikke hernede fra. Det at man bliver her fordi, at så får du et arbejde. Da jeg var borgmester, tog jeg fat i virksomhederne og sagde, I bliver nød til at hjælpe os med at skabe studiepladser og skabe praktikpladser og andet." – Aase Nyegaard

BMC valgte at indgå i samarbejdet på samme baggrund. Deres ønske er at egnen har en tilstrækkelig tiltrækningskraft, både over for medarbejdere, men også deres ægtefælder. Det var vigtigt for at skabe et stærkt rekrutteringsgrundlag. Som Henrik Skourup Hansen udtrykker det:

"Man kunne jo vælge at sige Danfoss kunne jo bare tage vores hovedkvarter og flytte til London. Så behøves vi ikke at være nervøse for at vi kan rekruttere folk, for i London der bor der en masse folk i forvejen. En masse dygtige folk." – Henrik Skourup Hansen

Hansen fremfører samme argument som Dahl, om at virksomheden kunne flytte hovedsæde, hvis ikke den får hvad den har brug for. Nedenfor skulle det dog, også som hos Dahl, vise sig at det ikke er helt så lige til.

*"Men nu gjorde Bitten Clausen jo den fantastiske ting, [...] at hun lagde halvdelen af Danfoss' aktier i en fond. Og hendes holdning var dengang, at Danfoss skulle blive på Als. For Clausen så jo at Danfoss' succes skyldes blandt andet alle de dygtige medarbejdere og den opbakning hende og Mads havde fået på Als. Så hun var stærkt knyttet til Als. Og derfor lagde hun også halvtreds pct. af aktierne i en fond, hvis formål er at støtte Danfoss, men samtidigt støtte op om lokalområdet hvor Danfoss er. Så vi har ikke bare sådan en mulighed for at flytte, for vi er forankret på Als. Mads Clausen er forankret på Als. Og det er jo sådan et tosidigt sværd. Det vil sige at vi er afhængig af at vi bliver på Als, men vi er også afhængige af at vi **kan** blive på Als. Og det der gør sig gældende for at vi **kan** blive på Als, det er en forudsætning at vi kan få de rigtige medarbejdere til Als." – Henrik Skourup Hansen*

Als' tiltrækningskraft er derfor det væsentligste argument for BMC's engagement. Og svaret på denne udfordring blev at BMC og Sønderborg Kommune, gik sammen om at tiltrække borgere (især de

højtuddannede ingeniører) og ændre image. For BMC er det vigtigt at have en bred vifte af aktiviteter som var understøttende for hinanden. For der er ikke én simpel løsning på problemet.

”Det er jo derfor vi involverer os i mange af de her fyrtårnsprojekter. Noget af det vi for eksempel også er stolte over, at i antal, ikke per borger, så har vi flere musikarrangementer end Aalborg har, fordi vi har Alsion koncertsal. Vi har Mølleparken, hen over sommeren, hvor der er koncerter hver fredag. Sidste år havde vi Bon Jovi. Så vi har masser af musikarrangementer. Det er jo noget af det vi også siger, at hvis folk skal flytte til Sønderborg, jamen kan vi opleve noget?” – Henrik Skourup Hansen

Derfor er det heller ikke overraskende at Fyrtårnene står højt på dagsordenen som noget af det mest vigtige for Sønderborg. Hvis der ikke er hjælp at hente fra den nationale regering (som ellers er en af Mossberger og Stokers indvendinger), så må man selv træde i karakter. Som den tidligere borgmester i Sønderborg udtrykker det:

”Der skal være noget at komme efter. Der skal både være nogle oplevelser, der skal være noget kultur [...], men der skal også være et job til ægtefællen. Og det vi altid har snakket om, og jeg har sagt det i alle mine taler. Også ude i verden. Vi gør det her, også med ProjectZero, vi gør det her, for at få vækst, udvikling og arbejdspladser. Det er noget af det allermest vigtige hernede. Og vi mister jo arbejdspladser hele tiden.”

– Aase Nyegaard (Fælleslisten (lokalliste)), tidligere borgmester i Sønderborg

Nyegaards citat understøtter argumentet om, at i Sønderborgs case, er egnsudvikling noget af det allermest vigtige. Med hensyn til autonomien fra den nationale regering, så fremhæver borgmesteren det som et særtræk ved Sønderborg, at de selv kan få tingene til at ske.

”Jeg tror altid vi har været klar over hernede [...], at hvis de ikke vil gøre noget fra Christiansborg eller fra København, så må vi bare selv gøre det. Det er altså en god indstilling at have. Vi vil ikke sidde og vente på at nogen gør noget for os. For så kan vi vente lang tid. Og så fandt vi ud af at der var så mange fordele, hvis vi kunne arbejde sammen med Danfoss.” – Aase Nyegaard

Det første projekt, der kom ud af den sociale produktion mellem BMC og Kommunen, blev Alsion og de efterfølgende studieretninger på SDU. Argumentet var at det skulle bringe højtuddannet arbejdskraft til virksomhederne i området og derved afhjælpe områdets generelle lave kompetenceniveau. Endvidere ville en højere læreanstalt tiltrække studerende og forskere til kommunen. Med en forsikring om at der ville være praktikpladser, projektsamarbejde og fastansættelse hos regionens industrivirksomheder, havde de Sønderborgske politikere derfor et stærkt argument for at støtte projektet.

Men målet var ikke nået. For den gamle industrihavn stod også tom efter tidligere tiders livlighed. Sønderborg Havneseelskab blev stiftet og visionen om Byens Havn og byfornyelse blev cementeret. Byfornyelsen skulle tiltrække borgere, erhverv og turister. Styrke forretningspotentialet og ændre mulighederne for borgerne i området. Ydermere skulle havnen vise Sønderborgs høje ambitionsniveau med ProjectZero, angående bæredygtighed og klima og derved forbedre byens image.

Begge Als-aksens aktører indgik i selskabet og begge har også på egen hånd benyttet egne ressourcer til at få projektet til at lykkes. De har fungeret som bygherrer på egne projekter ved havnen. Sønderborg Kommune har opført et multikulturhus, promenader, grønne områder, sikret infrastrukturen i form af omlægning af veje samt renoveret kaje og opført et parkeringshus (Realdania, n.d.). BMC har opført nye bygninger i forlængelse af Alsion og er bygherrer på det største projekt ved havnen, hotellet Alsik. Byens Havn er derfor endnu et eksempel på, hvordan den sociale produktionsmodel kommer i spil og bidrager til projekter, som kommunen ikke alene kunne realisere

Sønderborg Kommune understøtter også denne udlægning. Det er kommunens egen vurdering at Byens Havn ikke ville kunne realiseres uden etableringen af Havneseelskabet. Det kunne ikke have været frembragt i et udelukkende kommunalt projekt. Gennem de private investorers økonomiske kapital og deres ønske om en kontinuerlig fremdrift, har projektet kunne holde sit fokus og blevet realiseret (ibid.). Som Aase Nyegaard sagde i kapitel 3, så kunne kommunen godt ligge nogle bro- og kantsten og gøre det pænt, men ikke lave et hotel. Det er ikke økonomisk bæredygtigt for kommunen og de har heller ikke kompetencerne til det, selvom de måtte have en interesse i at få et hotel til byen. Kommunen får derfor egne ønsker opfyldt ved at indgå i samarbejde med de private. De private til gengæld, får del i kommunens kompetencer i form af processer, høringer og "håndtering". Den tidligere borgmester Aase Nyegaard udtrykker det således:

"Det er jo attraktivt at få fat i kommune til også at være med i det. Hvis vi skal se på deres (BMC, red.) fordele. Hvis de gerne vil have lavet det her nede på havnen. Nu siger vi Bitten og Mads Clausen vil gerne have lavet et hotel. Så er det jo fantastisk godt at have en samarbejdspartner der hedder kommunen. Udover vi skal betale nogle penge til det også, selvfølgelig til infrastruktur og andet, så er det også noget med, at vi ved hvordan sådan nogle processer skal køres igennem med høringer og ved hvordan vi skal håndtere de her ting. Det ved en virksomhed jo ikke. De er bare vant til at trykke på en knap også gør vi det, ikke." – Aase Nyegaard

Den tidligere borgmester mener at virksomheden derfor, gennem samarbejdet med kommunen, får en nemmere sagsbehandling og at kommunen bidrager med de ressourcer inden for offentlig forvaltning som

de private aktører ikke besidder. Rent praktisk er det kommet til udtryk ved at Byens Havns medarbejdere har arbejdet sammen med afdelingsledere og medarbejdere i kommunens tekniske forvaltning.

Den fælles policyagenda som Als-aksen er opstået af, har bl.a. gennem Danfoss' tiltrækningskraft fået flere aktører med på ideen om egnsudvikling. Linak er blevet en deltager i ambitionen om at vende den negative spiral. De har samme ønsker som Danfoss ved etableringen af Nordals Ferieresort om at få vendt det negative image af Nordals og for at gøre det attraktivt for tilflyttere.

Derfor bliver svarene på Stones spørgsmål i Sønderborg:

1) Als-aksen fandt sammen om komme med svar på social forandring. Som beskrevet ovenfor, fandt aksens medlemmer sammen, da der skulle nye svar til angående den negative udvikling på Als og Sønderborg. De har tilmed formået at tiltrække flere partnere. 2) I forbindelse med den stigende arbejdsløshed grundet faldet i ufaglærte arbejdspladser og den følgende fraflytning, igangsatte Sønderborg Kommune et arbejde om at udvikle området. BMC så at de havde en fælles policyagenda og gik med ønsket om at kunne tiltrække de nødvendige medarbejdere, med ind i samarbejdet. De to aktører gik derfor sammen om at tiltrække ressourcestærke borgere og arbejdskraft til områdets industrivirksomheder. 3) Konsekvenserne heraf var en plan for et attraktivt bymiljø, boliger, uddannelse og arbejdspladser der skulle give byen et nyt image. Blandt disse var Byens Havn, ProjectZero, Nordals Ferieresort og Alsiön.

Det Urbane Regime

Findes det i Sønderborg? Ja, det gør det! Stone fandt i Atlanta et regime, som bestod af mange forskellige aktører. Atlanta er imidlertid en millionby og rummer derfor potentielt mangeartede interesser. I Sønderborgs case og i Byens Havn, findes der imidlertid kun to forskellige aktører som synes at være gennemgående. Als-aksen, bestående af Sønderborg Kommune og BMC. Andre aktører som Linak og SDU indgår i regimet, men er ikke så integrerede i alle aspekter sådan som Als-Aksen er det.

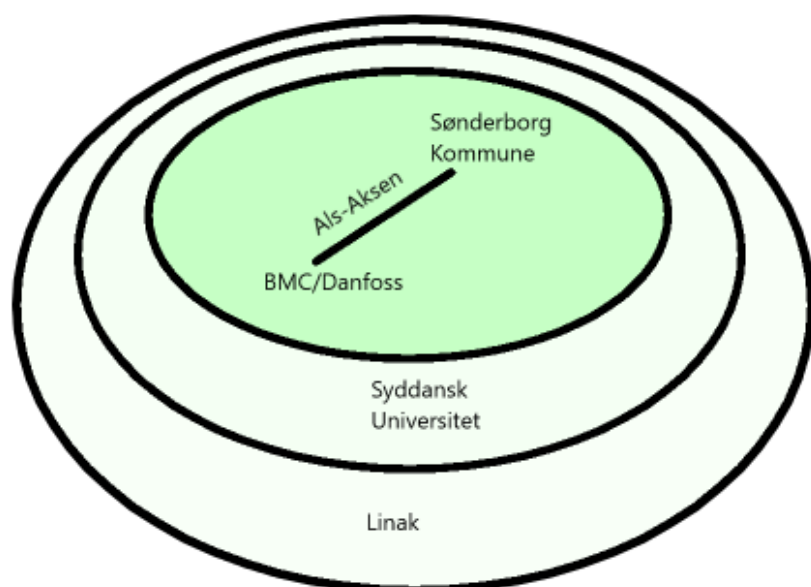
I Sønderborg viser Byens Havn, og de andre offentlige-private partnerskaber, at der findes et uformelt arrangement mellem de politiske aktører og de private interesser. De er gået sammen om at formulere og implementere "governing decisions"³. Beslutningerne har ikke til formål at styre eller kontrollere alting, men til at håndtere konflikter og foretage adaptive svar på social forandring (Stone, 1989, pp. 6), som fx negativ udvikling på Als. Als-aksen udspringer derfor af et ønske om at håndtere utilfredshed, konflikter og

³ Governing decisions er vanskeligt at oversætte. Stone bruger begrebet til at beskrive hvordan private og offentlige aktører går sammen om at implementere fælles policy.

komme med et svar på den sociale forandring der skete i Sønderborg. De offentlige-private partnerskaber blev stiftet på baggrund af problemer som var svære at løse med de traditionelle former for government.

Byens Havn som casen i casen viste hvem der var aktiv i regimet i Sønderborg. Figur 4 viser hvordan det ser ud. Visse af Stones roller er ikke med i figuren fordi de ikke er relevante for Sønderborg. I Sønderborg er det ikke alle aktører som er at finde i Fyrtårnsprojekterne. Det var heller ikke alle som var lige relevante eller deltog i samme grad. Ydermere er det nødvendigt at opdatere rollerne, da det sønderborgske eksempel viste at erhvervsdrivende fonde også var yderst relevante.

Figur 4. Regimet i Sønderborg



Af mine interviews fremgik det, at universitetet ikke spillede den store rolle i Byens Havn. De burde ellers ud fra en stakeholder logik være interesserede, eftersom de blev nabo til hele området. Andre interviews, samt dokumentundersøgelser viste dog at SDU havde haft en væsentlig rolle at spille i egnsudviklingen. Deres direkte involvering i opførelsen af Alsion og deres samarbejde med de andre aktører i regimet, bevidner om, at de har en tæt på central rolle at spille i regimet. Universitetet trak ligesom de andre aktører på hinandens ressourcer for at skabe studieretninger. De er dog en nyere aktør og kun stærkt engageret i et enkelt af de undersøgte projekter (jf. tabel 3), derfor er de placeret i den midterste cirkel. Linak er placeret i den yderste cirkel da de er en forholdsvis ny aktør i regimet. De deltager dog i 2 ud af 4 af de undersøgte projekter, så i fremtiden må de nok rykkes tættere på de andre aktører.

Kernen i figur 4 er dog stadig BMC og Sønderborg Kommune. De har ved at trække på hinandens ressourcer formået at udvikle Sønderborg. Konsekvenserne heraf blev en universitetsafdeling med tilhørende ingeniøruddannelser, byudvikling af den gamle industrihavn, opførelse af et stort hotel, turismeprojektet Nordals Ferieresort og klimaprojektet ProjectZero. Tilliden, længden og samarbejdet mellem disse aktører må siges at være på et andet plan, end det er ved de andre aktører. Om samarbejdet siger Henrik Skourup Hansen:

”Kommunen har jo begrænsede midler. Og der må vi sige, at der har vi et fremragende samarbejde, Sønderborg Kommune og Bitten og Mads Clausens Fond. At de ideer som kommunen kommer op med, dem støtter vi. Og de ideer vi kommer op med, dem støtter de. Så det er jo meget, meget svært at gøre noget selv, men sammen med kommune og erhvervsliv, der kan vi rykke mange ting. Og vi er jo meget, meget kapitalstærke i fonden. Og det gør at vi er villige til at investere i de ting vi tror på. Som understøtter [Als].”

– Henrik Skourup Hansen

Indikatorerne i Mossberger & Stokers definition er også at finde i Sønderborg. Tabel 4 viser Sønderborgs eksempel sammenholdt med indikatorerne på urbane regimer. Ovenstående analyse viste et omfangsrigt samarbejde mellem partnere fra det offentlige og private virksomheder i form af BMC, Sønderborg Kommune, SDU og Linak og at samarbejdet er baseret på social produktion. Als-aksens aktører bidrager hver med fragmenterede ressourcer for at fuldføre opgaver og der er fælles policymål i form af at gøre Sønderborg og Als til et attraktivt område og for at tiltrække ressourcestærke borgere og arbejdskraft til kommunen og kommunens virksomheder.

Tabel 4. Mossberger & Stokers regimeindikatorer i Sønderborg

	Hvordan?
Partners drawn from government and nongovernmental sources	1) Borgmesteren i Sønderborg med opbakning fra byråd og specifikt de store partier. 2) BMC/Danfoss 3) Linak 4) Universitetet
Collaboration based on social production	Koalitionen er gået sammen om en række OPP'er (Fyrtårne) der skal tiltrække yderligere investering mhp. at få borgere til området. Fx Byens Havn og oprettelsen af nye studieretninger
Shared policy agenda	Egnsudvikling og tiltrækning af borgere (specielt ingeniører)
A longstanding pattern of cooperation	Samarbejdet spænder over flere valgperioder, flere borgmestre, flere partifarver og flere policyområder

Kapitel 6: Konklusion

Urban regime theory har cementeret sig som en væsentlig tilgang til studiet af lokal og urban politik i USA. I Danmark er der indtil nu, ikke blevet identificeret nogen regimer. Middelfart kommune er dog blevet fremhævet som en kommune, der har regimelignede træk, uden at være det. Konstellationen i Middelfart, bliver af Berg & Kjær (2007) beskrevet som en alliance mellem en sparekassedirektør og borgmesteren. At der ikke indgår flere aktører i regimet og at alliancen ikke er "dominerende" for politikken gør, at Middelfart ikke lever op til regimebegrebet. I Sønderborg må Als-aksen også siges at være en alliance, men med de seneste års deltagelse af andre aktører, som Linak og Universitetet, adskiller Sønderborg sig fra

Middelfart. Desuden bliver egnsudviklingsdagsordenen også vægtet højt af alle aktørerne og spænder over flere policyområder.

Endvidere har John & Cole (1998) hæftet sig ved at der er fem forskellige forhold der kan lede til fremkomst af et urbant regime. De lyder: local business ownership, business integration, large metropolitan context, economic advantage og economic disadvantage.

Erhvervslivet i Sønderborg er integreret gennem deres styrkeposition indenfor industri. Deres fælles mangel på ingeniører har ledt dem til at følge samme policyagenda. Dog er det kun de to ledende virksomheder på Als der har tilsluttet sig. Andre efterspørges, men det er ikke en stor forening af de erhvervsdrivende i Sønderborg, som det var i fx Atlanta.

De to store virksomheder er begge familievirksomheder og ejet af lokale folk som også bor i området. Hovedsædelogikken er derfor gældende. Den potentielle økonomiske nedtur, grundet fraflytning og økonomisk tilbagegang i arbejdspladser, har forårsaget regimets fremkomst. Størrelsen på Sønderborg er dog ikke sammenlignelig med de store amerikanske byer.

På baggrund af dette og de tidligere kapitler, må urban regime theory siges at være dækkende for de lokalpolitiske forhold i Sønderborg, og at der findes urbane regimer i Danmark.

Stones teori er hovedsagelig blevet brugt til at omtale udenlandske forhold. I Danmark er det hovedsageligt de mere overordnede governance teorier som er i spil, især i kommunalpolitiske sammenhænge. Dog viser Sønderborgs regime at Stones teori også har sin anvendelighed i Danmark. Derfor er der ikke nogen væsentlig grund til at forkaste urban regime theory i Danmark og opfinde nye begreber til lejligheden. Teorien må nok antages at udfylde en niche, da det nok er plausibelt at regimer ikke findes i "normale" kommuner (Berg & Kjær, 2007). Ikke desto mindre viser Sønderborg case at teorien har sin plads i danske governanceundersøgelser.

Dog adskiller Sønderborg Kommune sig også fra normale kommuner. De har én meget stor, global virksomhed. Kan det tænkes at tilstedeværelsen af store virksomheder og lokalt forankrede fonde i kommunen, er forhold som burde tilføjes til John & Coles (1998) eksisterende forbehold for fremkomsten af regimer?

Ifølge Dahl måtte virksomhederne være interesserede i kommunens anliggender fordi de er interesserede i kommunens tiltrækningskraft overfor ny arbejdskraft. Eftersom Danfoss er en global virksomhed, har de behov for at kunne tiltrække dygtige folk fra hele verden. Derfor er det nødvendigt, at området hvori de er placeret, er attraktivt for potentielle tilflyttere. Dette har jeg kaldt hovedsædelogikken. Det blev klart af

analysen at Danfoss havde en vis tiltrækningskraft for at få andre til at gå med i deres projekter. De kunne dog ikke løse opgaven om fortsat tiltrækningskraft alene. De har behov for offentlige kræfter til at udvikle de forskellige aspekter af området. Fx lave attraktive uddannelses tilbud, byfornyelse og oprette biblioteker og kulturtilbud. De har tilmed behov for at hele området udvikler sig, derfor er andre virksomheders (som fx Linak) succes, også deres succes. Derfor blev de også karakteriseret som en del af en UGM. Derfor kommer det måske ikke som nogen overraskelse, at Danfoss/BMC er blevet en del af et regime som er baseret på en fælles policyagenda og social produktion. Fordi virksomheden har behov for kommunal tiltrækningskraft og ikke kan skabe tilstrækkeligt meget af det alene, indgår den i et regime⁴.

Udover fremkomsten af regimet, afleder det Sønderborgske regime og dets aktører flere spørgsmål for urbane regimer i Danmark. For hvad betyder regimet for Sønderborg? For vores forståelse af demokratiet i kommunen? Og hvad betyder det for vores forståelse af magt?

Regimets betydning for Sønderborg

En væsentlig opdagelse i denne undersøgelse var fonden som en regimeaktør. Bitten og Mads Clausens fond udøvede, på mandat af Danfoss, væsentlig indflydelse i forskellige OPP'er. Fondens betydning for regimet i Sønderborg må derfor ikke undespilles.

Fonde er ikke en traditionel offentlig eller privat aktør. De er nye spillere på banen og sidder nu med, gennem deres investeringer, ved et bord hvor der træffes væsentlige beslutninger. BMC er med til at udforme hvordan livet og sammensætningen af borgere vil være omkring Als. De vil have ingeniører. De vil have kultursteder. De vil have ferieresort.

Fonde som BMC og Realdania går derfor ind i store prestigeprojekter som fx Alsik og Alsion og bevilliger flere milliarder til sådanne formål. Generelt set ville mange kultursteder så som museer, udstillinger, koncertsteder og teatre ikke eksistere uden fondenes gavmildhed. Idrætten har dem som sponsorer og forskningen nyder også godt af dem. Fondene er derfor på den ene side fantastiske gavmilde gavegivere, på den anden en utraditionel politisk aktør.

I analysen kom det frem at BMC virker som en form for mæcen for SDUs nye afdelinger for ingeniørvidenskab på Alsion. Det er ikke overraskende at fonden støtter sin modervirksomheds kommercielle interesser ved at investere i netop disse områder. Men forskning er et typisk politisk indsatsområde. Derfor kan fondens investeringer anses for at være med til at forårsage en skævvridning på dette område. Deres interesse er legitim, og de udøver stor indflydelse på området. Men fordi de ikke er en

⁴ Mere forskning på dette område er påkrævet for at give et mere fyldestgørende svar.

traditionel politisk aktør, kan de operere uden for offentlighedens opmærksomhed.

Tilmed kan fondenes store gavmildhed give problemer for de offentlige kasser. Fx AP Møller fondens gave i form af Operaen til det Kongelige teater. Byggeriet blev finansieret, men fordi det er det Kongelige Teater der skal drive det, blev det en udgiftspost på 140 mio. kr. om året for det offentlige (Elmelund, 2019). På samme måde er SDU bundet op på at drive de to nyanlagte ingeniørcentre ved Alsion. Spørgsmålet bliver så, om samfundet har råd. Da Realdania blev involveret i Alsion blev det pludselig også dyrt for byrådet (jf. kapitel 3).

Fondene, BMC og i mindre grad Realdania, som er aktive i Sønderborgs case, har med deres engagement været med til at tage politisk initiativ til samfundsforbedringer. Med pres på de offentlige midler, er fondene gavgivere til samfundet hvor der ellers er knaphed på ressourcer. Med ambitiøse projekter udfordrer de det etablerede demokrati. BMC som bygherrer på Alsik viser, at fonden er en aktør, som er villig til at påtage sig potentielt dårlige forretningsscases for at løfte en samfundsudfordring. En traditionel privat aktør i Stones forstand, fx et privat byggefirma eller investor havde nok ikke gjort det samme. BMC adskiller sig derfor fra de traditionelle private og offentlige aktører på flere punkter. 1) Deres store pengekasser gør at de ikke på samme måde er afhængige af kortsigtet afkast. 2) De er principielt uafhængige af politiske valgperioder. Det betyder at fonden kan investere i ambitiøse, langsigtede og risikovillige projekter. 3) De har en filantropisk vinkel.

Derfor passer fondene godt ind i regimeteorien. De har en virksomhedssynsvinkel, en interesse i lokalområdet, står ved lokaludvikling forankret i UGM-tanken og de har en filantropisk vinkel. De skal ikke blot have afkast eller overskud på bundlinjen som en virksomhed, de skal (jf. fondens formål) bidrage til udviklingen af et område. Samarbejde med dem giver politikerne mulighed for langsigtede projekter. Derfor er de en attraktiv samarbejdspartner for at få tingene til at ske, selv hvis business casen er dårlig (som den var ved Alsik og Byens Havn). Den filantropiske vinkel er her relevant, da fonde i mange tilfælde giver deres penge væk. De er derfor ikke i samme omfang bundet op på virksomhedslogikken. Det kan bl.a. ses på byggeriet ved Alsik hvor BMC valgte at bygge en tagterrasse med fri adgang for byens borgere på toppen af hotellet. Traditionelle aktører havde nok valgt at undgå den udgift. En fond vil derfor højst sandsynligvis være glade for at deltage i et regime.

For Sønderborg har regimet betydet, at der effektivt er sket store tiltag, som uden regimet ikke ville kunne realiseres. Der er fx kommet nye afdelinger på universitetet som ikke ville have været der, hvis ikke det havde været for de store virksomheders finansiering. Byudviklingen på havnen var ikke sket og havde ikke kunne få et så gennemgående og samlet "look", hvis ikke det havde været for Als-Aksens stædighed om at gennemføre Gehrys Masterplan til punkt og prikke.

Regimet betyder at de store aktører i kommunen kan stå sammen og svare fælles på vegne af hele kommunen. Det kan tænkes at være med til at gøre kommunen mere attraktiv overfor eksterne aktører som staten, andre fonde eller investorer, og hvis der lobbies for nye offentlige organisationers placering.

Men når man opererer i og med det offentlige, så er der andre spilleregler. Åbenhed, transparens, demokratisk forankring og legitimitet til at træffe beslutninger, er alle komplekse størrelser som adskiller det offentlige fra det private. Her kan historier om særinteresser hurtigt blive til "dårlig omtale" i mediernes. Kåre Riis Petersen, som senere skulle blive chef for Erhvervsministeriets Disruptionråd, mente at fondene skulle finde en måde hvorpå de kunne samarbejde med myndigheder og legitimere deres rolle (Petersen, 2017).

Det blev klart af mine interviews, at det havde BMC øje for, og derfor var det vigtigt at fonden kom til som partner og ikke som idemager eller med særinteresser. De løste problemet ved at stifte et OPP (Byens Havn) som skulle skabe klare retningslinjer og give demokratisk forankring i byrådet.

Regimets betydning for demokratiet

En af grundene til at OPP'er og andre former for interactive governance bliver taget i brug, er (jf. kapitel 2) at de traditionelle former for governance ikke er tilstrækkelige for nutidens udfordringer, samt antagelsen om, at ingen aktør, og heller ikke det offentlige, råder over alle nødvendige ressourcer i nutidens samfund. Derfor stifter man OPP'er eller netværk til at få de nødvendige personer med i beslutningsprocessen. Selvom det er byrådet der ratificerer beslutningerne i et OPP som Byens Havn eller giver grønt lys til det som er blevet besluttet i konstellationer af netværksledelse, så rejser det stadigvæk spørgsmål om legitimitet, transparens og om man kan holde beslutningstagerne ansvarlige.

For hvis der bliver truffet en beslutning i Byens Havn og man ikke direkte kan pege på hvem i bestyrelsen der er kommet med den pågældende beslutning, så kan man sætte spørgsmålstejn ved hvem man skal kunne holde ansvarlig for både "godt og skidt". For det er kun byrådet som hæfter politisk og kan blive erstattet ved et valg. F.eks. kan BMC i Byens Havn træffe politiske beslutninger uden tilstrækkelig transparens.

Offentlige private partnerskaber er derfor, retteligt, blevet udsat for kritik. For ulemperne ved OPP'er er at de kan være manglende på transparens og offentlig deltagelse (Kort & Klijn, 2013). Derfor er der flere hensyn som må tages.

Specifikt til OPP'er som er oprettet til at bygge infrastruktur, fremhæver FN at vigtige emner er: 1) transparens, herunder involvering af stakeholders og konkurrenceprægede udbudsregler. 2) Accountability, herunder value for money. Der skal være klart definerede mål som kan måles og åbenhed om hvad

projektet kommer til at koste skatteborgerne over den ofte lange årrække som projektet strækker sig over.

3) Bæredygtighed mhp. klima og miljø (FN 2004; OECD 2012).

Om Sønderborg Havneseelskab lever op til disse pejlemærker, kan blive til en hel analyse for sig. Dog tyder tidligere kapitler i denne undersøgelse på, at Sønderborg Havneseelskab efterkommer en del af disse.

Bæredygtigheden i Byens Havn er cementeret i ProjectZero og her er der klart definerede mål.

På den anden side, kan man rejse spørgsmålet om hvilke af disse pejlemærker Sønderborg Havneseelskab *ikke* lever op til ifølge nutidens demokratiske idealer. For med hensyn til stakeholder involvering, kan det gøres på mange forskellige måder. Udover de lovbestemte høringer kan der holdes lokale afstemninger.

Der kan være repræsentanter for borgere, fagforeninger, NGO'er, MF'ere mv. involveret i bestyrelsen. Der kan indkaldes til diskussionsmøder. I Sønderborg Havneseelskabs case valgte de en mindre bestyrelse for nemmere at kunne nå til enighed. Borgerne var repræsenteret gennem byrådet og blev inddraget gennem en kommunikationsstrategi. Det kan give fleksibilitet, hurtighed og gøre havneseelskabet mere effektivt.

Ydermere bliver det derfor vanskeligt, med demokratiske briller, at adskille hvad den økonomiske elite har besluttet og hvad den politiske har besluttet, hvis de overlapper hinandens områder.

Spørgsmål om demokratisk legitimitet kan derfor rejses. Kort & Klijn (2013) har fremhævet at OOP'er kan hente demokratisk legitimitet fra tre kilder. Den første er, som nævnt ovenfor, 1) accountability, hvor det er klart, hvem der skal holdes ansvarlig og hvem der *kan* holdes ansvarlig. 2) At borgerne kan udtrykke deres "voice", dvs. at borgerne kan deltage aktivt i konkrete beslutninger og processer. 3) At der har været tilstrækkelig diskussion, vidensdeling og værdiudveksling.

På de to første af disse tre kilder kan der argumenteres for, om Sønderborg Havneseelskab halter efter. For man kan stille sig det normative spørgsmål, om brugerne af området i sidste ende ikke burde blive konsulteret?

I Havneseelskabets bestyrelse indgår begge relevante typer af eliter (jf. tabel 1). OOP'ets opbygning gør at hele bestyrelsen bevæger sig på grænsefladen mellem virksomhed og politik. Som sagt, så har borgerne indflydelse på *hvem* der bliver den politiske elite hvert 4. år. De har ikke meget indflydelse imellem valgårene. Hvis vi accepterer denne præmis, så må borger- og stakeholderdeltagelsen i Sønderborg Havneseelskab siges at være lav.

Internt i havneselskabet ser det også ud til at være elitært. Den kommunale del af bestyrelsen i Havneselskabet består kun af "frontbenchers"⁵, eftersom alle er en del af økonomiudvalget. Andre byrådsmedlemmer sidder der ikke. Det er toppen af byrådet der sidder i bestyrelsen.

I forhold til Mills' elitesyn og det videre regime, så må det siges at "tjekke alle boksene" Jf. tabel 1. I kapitel 4 kom det frem at Bent Jensen (CEO & Ejer af Linak) og Peter Clausen (bestyrelsesformand i BMC) var skolekammerater. Det er helt i takt med Mills' budskab om, at eliten er en sammenspist gruppe.

Ydermere er en del af kritikken af elitesynspunktet, at det er vanskeligt, med demokratiske briller, at adskille hvad den økonomiske elite har besluttet og hvad den politiske har besluttet, hvis de flyder ind på hinandens områder. Et OOP er netop sådan en konstellation hvor de to sfærer kan flyde sammen.

På den anden side er fordelene ved at have et regime, at det er effektivt. Det får tingene til at ske også hvis der ikke er hjælp at hente fra Christiansborg, som Aase Nyegaard gjorde opmærksom på. Effektiviteten kan dog ifølge aktørerne selv, kun bibeholdes, hvis regimet er forholdsvis forenet i dets synspunkter.

Skillelinjen mellem lighed og effektivitet

Deltagerne i regimet kan hævdes at have en privilegeret rolle i den kommunale politik. For at blive en del af regimet skal man ifølge teorien, besidde ressourcer som kan løse fælles problemer. Havneselskabets bestyrelse viser en skillelinje mellem lighed (equity) og effektivitet (effectiveness). Som Aase Nyegaard udtrykker det:

"Jeg tror også vi var sådan meget bevidste om, at hvis det bliver en meget stor bestyrelse med mange interesser, så kan det blive svært at holde sammen på, og måske at få gjort noget."

Besværligheden ved at styre og have mange forskellige synspunkter har derfor begrænset adgangen til bestyrelsen. Stone stødte på samme skillelinje i Atlanta, hvor vanskeligheder ved at styre race antagonisme gjorde at adgangen til regimet blev begrænset (Stone 1989, pp. 200). Urbane regimer rejser spørgsmål omkring lighed. Hvis det primært er en lille cirkel af valgte, og mere kritiserbart, *ikke valgte* personer der bestemmer, så kan det komme til at gå ud over andre. Argumentet er, at det er ineffektivt at have en stor mængde af uorganiserede mennesker når der skal besluttet noget. Men giver det den mest demokratiske løsning? Atlanta flyttede fx en stor del af de fattigste (sorte) borgere ud af centrum, til mindre bemidlede områder, med dårligere transportmuligheder. Det gik altså ud over de mindrebemidlede, at regimet besluttede at forretningsområdet i midtbyen skulle redefineres (Stone 1989).

⁵ Se Bækgaard et al., 2013.

Vælgerne er ofte meget forskellige, både i henseende til ideologi og interesser. De er sjældent stærkt forenede. Det er de private aktører til gengæld. Det er derfor de kan være effektive.

Det kunne give anledning til at kritisere regimet for at være elitært og derfor ikke inkluderende. Med de ressourcestærkes involvering i regimet, ser både Havneselskabet, men også regimet som helhed, umiddelbart ud til at skabe effektivt, men ikke lighed.

Regimets betydning for forståelsen af magt

Elitesynspunktet og lighedsdiskussionen afledes af sig, en naturlig diskussion om magt. Sønderborgs case bidrager til forståelsen af, hvordan vores lokale demokratier fungerer. Ifølge Dahl er den økonomiske elite ikke interesseret i politiske sager, deltager kun aktivt i økonomiske foretagender eller også er der er konkurrence mellem eliterne og de kan holde hinanden i skak. Men hvordan virker Dahls forklaringsmodel, hvis vi tager et par skridt ned af politystigen? I Danmark har man flere kommuner som huser én meget stor virksomhed. Fx Sønderborg og Danfoss, Viborg og Grundfoss, Billund og Lego. Derfor er der er tilsyneladende i disse kommuner, mangel på sådan en konkurrence fra andre ligevægtige aktører, som Dahl omtaler.

Fordi Sønderborg har én meget dominerende virksomhed i Danfoss, der har så stor betydning for regionen, både igennem arbejdspladser, men også gennem deres velvillighed til at investere i egnsudvikling, har virksomheden særstatus på Als. Virksomheden kunne blive udfordret af Linak, men de to aktører er tilsyneladende forenet i fælles policymål på flere områder. De kan derfor betragte hinandens medparter i stedet for modparter. Det er tilmed svært at vide om der er en modbevægelse mod akslen. I min research fandt jeg intet der tydede derpå, men en klar afvisning af modarbejdende interesser ville være uhensigtsmæssigt. Danfoss og Linaks fælles ønsker gør dem til en meget indflydelsesrig enhed og er medvirkende til, at det kan være svært at modsætte sig dem.

Efter Finanskrisen i 08/09 blev betegnelsen "too big to fail" brugt om de store banker. De nødlidende banker måtte understøttes ved hjælp af massive skattebetalte hjælpepakker, for at undgå økonomisk kollaps. Hvis Danfoss bliver for stor og for vigtig for området, hviler områdets økonomiske skæbne til en grad på virksomhedens foresatte vækst og tilstedeværelse. I sådant et tilfælde vil virksomheden være "heldig" som Stoker (1998) udtrykte det. Hvis vi fortsætter i tråd med Stokers tankegang, så har virksomheden systemisk magt gennem dens socioøkonomiske status i lokalområdet. Danfoss/BMC har dog

fokus på at det ikke er i deres interesse at blive dominerende. Som sagt, så vil det være nemmere at tiltrække arbejdskraft, hvis det går godt for de andre virksomheder også.

Men det afleder ikke den grundlæggende diskussion. Selvom det ikke er Danfoss' eget ønske, så er faktum at de har en systemisk magt gennem deres anseelige størrelse, eksistens og betydning for regionen. Virksomheden kan udøve magt selvom den ikke nødvendigvis selv er aktiv i dette.

For hvad hvis den får, hvad den vil have uden at deltage aktivt? Stoker (1998) kaldte det for "held", men logikken er, at andre aktører, som fx byrådet, overvejer deres beslutninger i hensyn til Danfoss. Kan man forestille sig en situation hvor politikere eller administration forkaster et forslag allerede inden det når byrådsalen, fordi man antager at virksomheden ville sætte sig imod? Ved en såkaldt "anticiperet reaktion" (Thomsen, 2009) fra Danfoss, vil virksomheden på den måde blive tilgodeset af byrådet og dermed indirekte udøve betydelig indflydelse.

Denne systemiske magt kan også komme til udtryk ved, at virksomheden simpelthen bliver for stor til at kunne tales imod. Det kunne være tænkeligt at Sønderborg kommune kunne havne i en situation hvor virksomheden lægger et konkret forslag på bordet og spørger: "Vil I have det? Hvis kommunen er tilstrækkelig afhængig af virksomheden, vil den nok have vanskeligt ved at sige virksomheden imod.

Som et eksempel til at illustrere dette, kan vi bruge SDU's afdeling på Alsion. På den ene side giver det mening, at afdelingen skal være ingeniørfokuseret i forhold til at virksomhederne er en væsentlig del af kommunen. Det ligger lige til højrebænet ift. samarbejder, praktik og senere ansættelse af studerende, at SDU Sønderborg har fokus på ingeniører. Størrelsen (Danfoss og Linaks systemiske magtposition) på disse virksomheder gør at egnen omkring Sønderborg har en styrkeposition inden for disse områder. Derfor er det en selvfølge at fokuset er på ingeniører og hvad der virker for at tiltrække ingeniørerne, der bliver prioriteret. Derfor bliver disse virksomheders ønsker også prioriteret af byrådet.

På den anden side har Sønderborg vel også andre virksomheder som ikke får gavn af ingeniørerne og i højere grad ville få gavn af, hvis universitetet fokuserede på en bredere vifte af speciale områder. De andre virksomheder må derfor affinde sig med at regimets aktører er prioriteret. Dog høster de også de afledte effekter af fx ægtefællejobs.

Eksistensen af regimet i Danmark må være tegn på at konstellationen "kan noget", i forhold til de andre teorierne. Regimet ser ud til at have fundet sin plads midt imellem Mills og Dahl og taget det bedste fra begge teorier.

Mellem elitisme og pluralisme

Hver af de fire teorierne kan i denne undersøgelse tilknyttes forskellige normative synspunkter.

Elitismen er sammenspist og i normativ forstand, negativ og kynisk. Eliten kan udskiftes, men den magt de besidder vil blot overgå fra den ene elite til en anden. Regimet er på mange måder en koalition af eliter. Dog er regimet anderledes. Urban regime theory anerkender at det er eliterne, de ressourcestærke, som regerer, men at der ikke er, nogen gruppe som kan udøve kontrol i en kompleks verden (Stone 1989). I stedet for bringer urban regime theory de forskellige eliter sammen om at levere med et fælles formål. For at levere på ambitiøse policies, er der behov for at trække på ressourcer som ingen enkelt aktør besidder. Der er behov for de private virksomheders investeringer for at skabe samfundsmæssig velstand. Urban regime theory optager i sig derfor den pluralistiske ide om at magtens fordeling er mere spredt ud (jf. tabel 1).

Urban regime theory fortsætter også ideen om at være inkluderende. Teorien opretholder den pluralistiske tanke, om at magten er spredt ud. Alle grupper kan i princippet være med (Mossberger & Stoker 2001). Dog adskiller teorien sig fra pluralismen ved at den ser anderledes på hvad der dikterer den lokale regeringsgørem. Pluralismen antager at regeringen vil svare på forskellige vælgergruppers elektorale styrke og intensiteten af deres interesser. I kontrast, antager urban regime theory, at den lokale regering vil arbejde sammen med dem som besidder en væsentlig mængde ressourcer og derfor kan omsætte disse ressourcer til policyløsninger. Som det fremgik af Sønderborg, arbejdede kommunen sammen med ressourcestærke aktører og undlod at inkludere uorganiserede borgere.

Normativt kan der argumenteres for, at det er bedre for borgerne at de får leveret det de har stemt på, i stedet for selv at sidde med ved bordet og blive hørt. Det urbane regime er en form for netværksledelse og fordelen ved det er, at det er effektivt og besidder ressourcerne til at levere på fx "wicked problems" som ikke kunne løses ved traditionelle former for "government". Fx argumenterer Torfing & Sørensen (2007) for, at netværksledelse bidrager til skabe bedre og mere kvalificerede policies, fordi medlemmerne har en bedre forståelse for problemerne. BMC og til dels Linak må formodes at have bedre styr på hvad der er vigtigt for den type medarbejdere, som egnen har brug for, end bureaukrater og politikere i kommunen. Regimet undgår desuden de typiske problemer ved netværksledelse som fx ineffektiv snak og skiftende lederskab.

Regimet placerer sig tilmed som en subkategori af interactive governance og netværksledelse, som med tiden er blevet et centralt aspekt af den moderne politiske ledelse i Danmark (Torfing & Sørensen 2007).

Regimet er tydeligt *leverende* og de Sønderborgske aktører er også positivt stemt om samarbejdet. Regimet ser endda ud til at tage til i ”styrke” og være tiltrækkende over for nye medlemmer og aktører.

Regimet placerer sig derfor mellem pluralisme og elitisme. Det tager det vi godt kan lide, med at de ressourcestærke tager ansvar, ”gør noget” og bidrager, fra elitisme. Og det vi godt kan lide fra pluralisme, at magten ikke er samlet ved en sammenspist elite, men er spredt ud og leverer på vanskelige problemer.

Tilstedeværelsen af urbane regimer i Sønderborg bevidner derfor om, at konstellationen er nyttig for de danske lokalsamfund og må undersøges nærmere. Regimet i Sønderborg kan endda undersøges nærmere. En svaghed ved denne undersøgelse er, at interviewmaterialet er begrænset og kun bygger på få respondenter. Regimet kan i princippet inkludere mange flere aktører, fx mindre virksomheder. Min undersøgelse havde kun interviews med de store aktører, som åbenlyst indgår i regimet. Men eftersom regimet er uformelt, kan det ikke udelukkes at andre aktører kan indgå eller opfatter dem selv som inkluderede i regimet.

Det Sønderborgske regime med Danfoss i midten, afleder dog diskussioner om disse meget store virksomheders indflydelse og magt i kommunen. Det må undersøges videre om tilstedeværelsen af en meget stor virksomhed, specielt i et yderområde, kan være et regimefremmende forhold.

For deres blotte størrelse kan gøre at de bliver *nødt* til at blive tilgodeset i takt med deres socioøkonomiske plads i lokalområdet. Kan det tænkes at de indirekte får en forhåndsret af politikerne uden aktivt at gøre noget selv? At de bliver for store til at sige nej?

Sønderborgs case viser desuden at fonde må og burde inddrages i kredsen af aktører, som kan være relevant at undersøge i fremtidige forskningsprojekter, om urbane regimer og governance undersøgelser. Især lokalt forankrede fonde må antages at være særligt relevante i urban growth machines, egnsudvikling og urbane regimer.

Fondene kan være en fantastisk ”gave” og hjælpe til hvor der er knaphed på ressourcer, men også udfordre det offentlige på driftsudgifter. Deres inklusion ved bordet, hvor der bliver truffet væsentlige politiske beslutninger, rejser også spørgsmål om særinteresser og fondenes forhold til de demokratiske spilleregler som accountability, transparens og legitimitet.

Litteratur

- Agger, A., & Lund, D. H. (2017). "Collaborative Innovation in the Public Sector – New Perspectives on the Role of Citizens?" *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3), 17-37.
- Alsion (n.d.). *Historien om Alsion*. Alsion.dk (retrieved 20-04-2020).
- Andersen, L. B., Binderkrantz, A. S. & Hansen, K. M. (2012). "Forskningsdesign" in *Metoder i Statskundskab*, edited by Andersen, L. B., Hansen, K. M. & Klemmesen, R., Hans Reitzels Forlag. Pp. 66-96.
- AlsFynBroen (2019). *Nye prominente navne i AlsFynBroens komité*. AlsFynbroen.dk (retrieved 16-03-2020).
- Bitten & Mads Clausens Fond (n.d. a). *Sønderborg Havneseelskab*. Bmcfond.dk (retrieved 25-03-2020).
- Bitten & Mads Clausens Fond (n.d. b). *Nordals Ferieresort*. Bmcfond.dk (retrieved 08-04-2020).
- Bitten & Mads Clausens Fond (2020). *Ny Uddannelse i Sønderborg*. Bmcfond.dk (retrieved 07-04-2020).
- Bredsdorff, M. (2007). *Danfoss: Et nationalt industriminde*. Ing.dk (retrieved 16-03-2020).
- ByensHavn (n.d. a). *Sønderborg Havneseelskab A/S*. ByensHavn.dk (retrieved 08-04-2020).
- ByensHavn (n.d. b). *Fire bolig-byggerier*. ByensHavn.dk (retrieved 16-03-2020).
- ByensHavn (n.d. c). *Bæredygtige byggerier*. ByensHavn.dk (retrieved 08-04-2020).
- ByensHavn (2016). *Derfor lykkes masterplanen*. ByensHavn.dk (retrieved 27-03-2020).
- ByensHavn (2017). *I Sønderborg er Byens Havn ikke kun et navn*. ByensHavn.dk (retrieved 25-03-2020).
- Bækgaard, M., Jakobsen, M. & Kjær, U. (2013). Kommunalpolitikernes samspil med administrationen – er der forskel på frontbenchers og backbenchers? *Økonomi & Politik*, 86(4), 48-59.
- Dahl, Robert A. (1958). "A Critique of the Ruling Elite Model". *The American Political Science Review*, 52(2), 463-469.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press. New Haven & London.
- Domhoff, G. W. (2007). "Wright Mills, Power Structure Research, and the Failures of Mainstream Political Science. *New Political Science*, 29(1), 97-114.
- Elmelund, R. (2019). *Private fonde styrer kulturlivet. Den politiske opgave er at få det bedste mulige ud af dem*. Information (8-8-2019).
- FN (2004). *Governance in Public Private Partnerships for Infrastructure Development*. United Nations Economic Commission for Europe. Draft. United Nations, Geneva.
- Harrits, G. S., Pedersen, C. S. & Halkier, B. (2012). "Indsamling af interviewdata" in *Metoder i Statskundskab*, edited by Andersen, L. B., Hansen, K. M. & Klemmesen, R., Hans Reitzels Forlag. Pp. 144-172.

- Hochschild, J.L. (2008). "Clarence N. Stone and the Study of Urban Politics". In *Power in the City: Clarence Stone and the Politics of Inequality*. edited by Marion Orr and Valerie Johnson. Lawrence, KS: University Press of Kansas; pp. 317-334.
- Holst, S. (2018). *SDU udvider i Sønderborg*. SDU.dk (retrieved 07-04-2020).
- Jepsen, H. (2007). *Jeg kan jo ikke kysse det....* JydskeVestkysten Sønderborg (28-10-2020).
- Jepsen, H. (2018). *Mission Byens Havn tæt på at være opfyldt*. JydskeVestkysten Sønderborg (27-11-2018).
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. SAGE Publications.
- John, P. & Cole, A. (1998). "Urban regimes and Local Governance in Britain and France – Policy Adaption and Coordination in Leeds and Lille". *Urban Affairs Review*, 33(3), 382-404.
- Kidd, C. & Rose, J. (2017): "The perils of political advice". *IPPR Progressive Review*, 24(3), 243-253.
- Kirkpatrick, O. & Smith, M. P. (2011). "The Infrastructural Limits to growth: Rethinking the Urban Growth Machine in Times of Fiscal Crisis" *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(3), 477-503.
- Kjær, Ulrik (2015). "En konkret politisk lederskabsbeslutning: Skal borgmesteren deltage i direktionmøderne?". in *Lokalpolitisk lederskab i Norden*. Edited by Nils Aarsæther & Knut H. Mikalsen Norsk Gyldendal. Oslo. Pp. 148-168
- Kjær, Ulrik & Opstrup, Niels (2016). "Variationer i Udvalgstyret. Den Politiske Organisering i Syv Kommuner". *Kommunernes Jubilæumsfond af 1995*. København.
- Kort, M. & Klijn Erik-Hans (2013). Public-Private Partnerships in Urban Regeneration: Democratic Legitimacy and its Relation with Performance and Trust. *Local Government Studies*, 39(1), 89-106.
- Larsen, J. (2015). *Statslig udflytning: Næstved og Sønderborg er de store vindere*. DR Nyheder (01-10-2015).
- Lyck, L. (2014): *Udkantsdanmark og sammenhængskraften i Danmark – en helhedsanalyse*. Center for Tourism and Cultural Management. Copenhagen Business School.
- Mills, C. Wright (2000 [1956]). *The Power Elite*. Oxford University Press. New York.
- Molotch, H. (1976). "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place" *American Journal of Sociology*, 82(2), 309-332.
- Mossberger, K. & Denters, B. (2006). "Building Blocks for a Methodology for Comparative Urban Political Research" *Urban Affairs Review*, 41(4), 550-571.
- Mossberger, K. & Stoker, G. (2001). "The evolution of Urban regime Theory" *Urban Affairs Review*, 36(6), 810-835.
- OECD (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. OECD Publishing.
- Pedersen, R. T., & Thau, M. (2019). *Udvalgstyret i danske kommuner – Demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme i udvalgstyret og alternative styreformers*. VIVE. København.
- Petersen, K. R. (2017). *Fonde for Folket*. Altinget.dk (15-5-2017).

- Pierre, J. (2005). "Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities". *Urban Affairs Review*, 40(4), 446-462.
- ProjectZero (n.d.). *Om ProjectZero*. Projectzero.dk (retrieved 07-04-2020).
- Reeh, H. (2010). "Møder og grænser – tværkunstneriske planer for byens havn. En Sønderborg-historie". *K&K - Kultur Og Klasse*, 38(109), 133-148.
- Realdania (n.d.). *Strategisk Ledelse af Byudvikling*. Realdania.dk (retrieved 27-03-2020).
- SDU (n.d.). *Handelshøjskole Syd, Sønderborg (1984)*. Sdu.dk (retrieved 05-05-2020).
- Stoker, G. (1998). "Theory and Urban Politics" *International Political Science review*, 19(2), 119-129.
- Stone, Clarence N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas.
- Sønderborg Kommune (2009). *Lokalplan nr. 402-5 Sønderborg Nordhavn*. Sonderborgkommune.dk (retrieved 27-03-2020).
- Sønderborg Kommune (2015). *Nordals Ferieresort – en del af Nordals Natur og Oplevelsespark*. Sønderborg Kommune, Land, By og Kultur.
- Sønderborg Kommune (2017). *Sønderborg Succesfuld udflytning af statslige arbejdspladser*. Sønderborg Kommunes Erhvervsservice.
- Sønderborg Kommune (2018). *Masterplan for Handel og Turisme*. Sonderborgkommune.dk (retrieved 24-04-2020).
- Sønderborg Kommune (2019). *Fyrtårne*. Sonderborgkommune.dk (retrieved 24-03-2020).
- Thomsen, J. P. F. (2009). "Teorier om Magt" in *Klassisk og Moderne Politisk Teori* edited by Kaspersen, L. B. & Loftager J., Hans Reitzels Forlag. Pp. 873-888.
- Torfig, J. & Ansell, C. (2017). "Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance" *Public Management Review*, 19(1), 37-54.
- Torfig, J., Guy Peters, B., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). "The Governance Debate and the rise of interactive governance" In *Interactive Governance: Advancing the paradigm*, edited by Torfig, J., Guy Peters, B., Pierre, J. & Sørensen, E., Oxford University Press.
- Torfig, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2016). "Transforming the Public Sector into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, And Ways Forward" *Administration & Society*, 51(5), 795–825.
- Torfig, J. & Sørensen, E. (2007). "Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation" in *Theories of Democratic Network Governance*, edited by Torfig, J. & Sørensen, E. Palgrave Macmillan.