



Strategisk byledelse – fra vision til strategi

Strategier og planer indgår i stadig stigende omfang i kommunernes arbejde. Ledelse, planlægning og design af fremtiden indtager en større og større plads i de kommunale beslutningsfora og administrationer. Denne artikel berører to temaer inden for strategisk byledelse: vision og strategi og projekternes egendynamik samt dilemmaet om den strategiorienterede ledelse contra den sektorspecifikke faglige kompetence, stolthed og autonomi.



Af lektor emeritus **Henrik Toft Jensen**, RUC og leder af et følgeforskningsprojekt for DACs kurser om Strategisk Byledelse for kommunale direktører

Strategier forudsætter visioner, billeder og forestillinger om den gode fremtid. Hvordan kan kommunen være med til at fremme en ønsket udvikling? Hvordan kan kommunen søge at dæmme op for en utilfredsstillende udvikling inden for eksempelvis trafik, befolkningsstruktur og erhverv? Ønsker til fremtidens skal på dagsordenen, samtidig skal de daglige udfordringer løses gennem samarbejder i den kommunale administration. Hertil kommer, at kommunerne i stigende grad har samarbejde med eksterne investorer og bygherrer. Dette samarbejde forudsætter, at disse tror på, at kommunen kan fastholde strategi, politikker og aftalevillighed.

Strategisk byledelse **1**

Projekternes egendynamik og strategisk beslutningskraft

Strategisk byledelse forudsætter en klar vision for kommunens og byens udvikling. Byledelse, strategi og planlægning er de værktøjer, der kan realisere visionen, hvis de ydre rammer gør det muligt. Udviklingen i en kommunens økonomiske og regionale vilkår spiller en stor rolle for kommunens muligheder for at realisere strategier, der fremmer kommunens visioner.

Hvis man ikke ved, hvor man vil hen, er der ingen udvikling, der er gunstig. Derfor er visionen sammen med de vilkår, som betinges af omgivelserne, det

FOTO: FOTOVOYAGER



Prøv at sætte egen kommune ind i skemaet og prøv at placere følgende tilfældigt udvalgte projekter i det konstruerede firefeltsskema:

egentlige grundlag for realiseringen af strategien. En visions- og strategiudformning bør bygge på en politisk enighed, der muliggør at fastholde visionen, selvom det politiske flertal skifter. Det er vigtigt at søge at sikre, at opbakningen til visionen opfattes som blivende, så kommunalbestyrelsen ikke ændrer kurs for mange gange. Visionen skal være så robust, at vision og strategi ikke ændres løbende. Samtidig må visionen ikke spærre for udsyn, så man overser nye muligheder, som kræver justering af strategien.

Nogle kommuner har formået at tilrettelægge processer, der sikrer, at visionerne for kommunens fremtid er opnået gennem seminarer for kommunalbestyrelsen med dialoger om fremtidsvisioner, så der er sikret en fælles vision, som der er ejerskab til blandt politikerne, i administrationen, i kommunens interessegrupper og blandt ildsjælene i kommunen. Den overliggende vision står over for de enkelte projekters egendynamik. Dilemmaet er visionen contra fristende tilbud. Strategien kan opfattes som et værktøjssæt, der kan være med til at sikre, at visionen får indflydelse på udviklingen. En god robust strategi er et godt middel til at sikre, at visionen ikke forsvinder i fristende tilbud eller bygherrekrav.

Projektplanlægningens egendynamik

Når kommunernes faktiske fysiske planlægning skal beskrives, vil det ofte kalde på begrebet projektplanlægning. Projektplanlægningens udgangspunkt er ofte relateret til en samlet by- og kommunevision, men denne relation kan ofte synes mindre tydelig end projektplanlægningens egendynamik, når projektet udvikles og realiseres. I virkelighedens verden degenererer megen bystrategisk ledelse til projektplanlægning med fokus på de enkelte projekters succes ofte uden megen relation til den samlede vision og strategi for kommunens udvikling og projektets rolle i vision og strategi. Der spørges ofte: Hvor blev visionen af?

Dette gælder ikke blot for kommunernes samarbejde med private developere og investorer, men også for kommunernes samarbejde med store offentlige investorer som f.eks. regionssygehuse, universiteter

og testvindmøller. Her er det ofte den store offentlige investor, der i realiteten dikterer vilkårene ud fra institutionens ønsker. Institutionens funktioner søges optimeret ud fra forestillinger om, hvordan institutionen skal fungere, mens kommunens og den lokale ledelses visioner og strategi for kommunal sammenhængskraft og andre strategier ofte må vige pladsen for en udefrakommende institutions strategi.

Sammenhængen mellem de kommunale visioner, ressourcer og økonomiske formåen er illustreret i skema 1. En kommunes eller et steds karakteristika er en vigtig parameter for al strategi, men stedets muligheder er også stærkt afhængige af de ændringer i stedets omgivelser, som konjunktur og regional udvikling giver.

- Frederiksberg hospitalsgrund
- Tønder
- Randers Flodby
- Trekroner og Musicon Roskilde
- Fredericia og Aabenraa Havn
- NærHeden Tåstrup
- Holbæk Havn
- Forstæder til Odense
- Carlsberg
- Kalvebod Brygge
- Aarhus Havn



Skema 1: Kombinationen af vilkår og vision


VILKÅR: Økonomiske og regionale vækstmuligheder, handlekapacitet

		STORE	SMÅ
Ledelsens fokus på vision og strategi	STOR	Vision og strategi	Vision, men ingen strategikapacitet
	LILLE	Fremad uden retning	Laissez-faire

Frit efter: Eskild Hansen og Bjarne E. Jensen: Lokal ledelse, lokal vækst 2018, side 43.

Projekter, der er sig selv nok

En del projekter skabes med stort fokus på en vision og gode muligheder for høj vækst. Ofte ender projekterne med i store træk at være sig selv nok, uden at det kan ses, at visionen om projektets rolle i den samlede by- eller kommuneudvikling spiller den centrale rolle, som det oprindeligt var planlagt. Det gælder flere af de projekter, der kan placeres i kategorien "fremad uden retning".



Det er sjældent, at ingeniører, arkitekter og andre planlæggere sætter deres lys under en skæppe og indimellem ses en vis distance til kommunaldirektørens regime.

Strategisk byledelse 2

Det administrative set-up: koordinering, silobekæmpelse og respekt for ekspertise (et dilemma i dagligdagen)

Den kommunale administration har traditionelt været og er i stor udstrækning stadig indrettet, så de enkelte forvaltningsområder har deres egen afdeling, hvad der i mange sammenhænge er en fornuftig organisering, idet kommunens specialviden på hvert forvaltningsområde således er samlet. Samtidig resulterer dette dog ofte i en silotænkning med en ret svag koordination mellem de forskellige forvaltningsområder. Dette er i øvrigt ofte understøttet af kommunalbestyrelsens udvalgsstruktur, der parrer forvaltningsområderne og kommunalbestyrelsens udvalg. I de mest ekstreme tilfælde i lukkede konstruktioner der hverken kan brydes af kommunalbestyrelsen eller kommunaldirektøren.

Den overordnede strategiske byledelse og planlægning hænger ikke altid lige godt sammen med de strategier, der er inden for en række kommunale sektorpolitik- og forvaltningsområder. Hensynet til de enkelte sektorområders velbeskrevne service- og udviklingsmål skal naturligvis tilgodeses. Kunsten er imidlertid at arbejde på at få sektorplanernes mål og

kommunens samlede vision til at hænge sammen. Det gælder for alle de kommunale forvaltnings- og politikområder lige fra ældreområdet til klima og bæredygtighed. Dette skulle gerne resultere i planer og strategier, der dels bygger på kommunale visioner dels på kommunale ressourcer og økonomisk formåen.

Borgerservice som en fælles indgang

Etableringen af borgerservice som en fælles indgang til kommunal service har mindsket nogle af de uheldige konsekvenser af de enkelte afdelingers siloautonomi.

De senere års bestræbelser på at styrke den samlede byledelse på bekostning af siloautonomien har tydeligvis styrket den tværgående koordinering. Der opstår samtidig et tydeligt behov for at enes om en ny balance mellem tværgående koordinering og overblik samt den sektorspecifikke faglige ekspertise.

Når strategi og fremtidsvisioner er på dagsordenen, er det imidlertid ikke kun de politiske brudflader i civilsamfundet og kommunalbestyrelsen, der er på spil, men også balancen mellem politikere og administration ofte materialiseret i samarbejde og balance mellem borgmester og kommunaldirektør. En gennemarbejdet strategi og en vellykket implementering forudsætter et samarbejde mellem de forskellige sektorer og enheder i den kommunale administration. Dette indebærer en bekæmpelse af silotænkningen og ønsker om at være herre i eget

FOTO: FOTOVOYAGER



Den samlede byledning må sikre, at projektagerne ikke slippes løs uden hensyn til den samlede kommunale strategi og vision

administrative hus. Der kræves en tydelig byledning, som samtidig respekterer den faglige ekspertise, der er i den kommunale administrations forskellige sektorer. Her er en opgave, hvor kommunaldirektøren har en stor rolle at spille.

En særlig autonomi

I danske kommuner har planafdelingen ofte haft en særlig autonomi set i forhold til den øvrige kommunale administration. Afdelingen er lidt mindre præget af drift og i stedet af den tekniske og kreative fysiske planlægning. Det er sjældent, at ingeniører, arkitekter og andre planlæggere sætter deres lys under en skæppe og indimellem ses en vis distance til kommunaldirektørens regime.

Mange projekter fordrer forhandlinger med projektagerne, udviklere, kapitalinteresser og entreprenører. Ofte er kommunaldirektøren involveret i tilrettelæggelsen af disse forhandlinger. En strategisk byledning, der bygger på kommunale visioner, inddrager naturligvis planafdelingen i disse forhandlinger og i diskussionen af den samlede strategi i relation til projektageriet. Den samlede byledning må sikre, at projektagerne ikke slippes løs uden hensyn til den samlede kommunale strategi og vision eller uden hensyn til de relevante forvaltningers sektorplaner og ekspertise.

Kommunaldirektørens rolle bliver så at sikre dannelsen af fora, hvor projektageres ønsker og krav konfronteres med kommunens strategi og vision. Det er ikke nok blot at se på planafdelingens og

developernes projekter og resultater, men at sikre en integreret planlægning med en styrket teamkoordinatorrolle i planafdelingen, der konfronteres med kommunens visioner og strategier.

Den sektorspecifikke kompetence og autonomi, hvor hver sektor ved bedst og passer sit, stilles overfor en strategiorienteret ledelse med inddragelse af flere faglige kompetencer. De sektorspecifikke kompetencer må arbejde sammen og skabe fælles værdi med respekt for, men ikke dominans af sektorspecifikke kompetencer.

Dilemma og dobbeltopgave

Dilemmaet er: den strategiorienterede ledelse kontra den sektorspecifikke faglige kompetence, stolthed og autonomi.

Kommunalbestyrelsen og administrationen får samlet set en dobbelt opgave, nemlig at sikre en vision som omsættes til en strategi, der kan være en ledetråd for politiske beslutninger og administrationens afgørelser. Samtidig bør domæne- og silotænkningen mindskes, ligesom de forskellige afdelinger bør interessere sig for, hvorledes kommunens strategi kan få indflydelse på afdelingens administrationsopgaver.