



AALBORG UNIVERSITET

Arbejdet med bæredygtig udvikling i en kommunal kontekst

Et casestudie af Klimasekretariatet i forvaltningen Teknik og miljø, Aarhus kommunes arbejde med styring af den bæredygtig indsats

Jon Redlich Brønd

Stud. Nr. 20177833

31.03.2020

4. Semester

Politik & Administration

Aalborg Universitet

Vejleder: Andrej Christian Lindholst

Antal anslag: 179.948 svarende til 74,9 normalsider

Abstract

Implementing sustainable development in a municipal context is a complex task that involves several dimensions. This paper examines management in a municipal context by using a case design based on Aarhus municipality's authority *Technical and Environmental Service (TM)* and their department *The Secretary of Climate and Green Transition*. The purpose of this case study is to investigate the types of public management mechanisms The Secretary of Climate and Green Transition applies in the work with sustainable development and green transition.

By using a qualitative research strategy, combined with documents and observation the paper analyses the application of three public management paradigms; *Public Administration*, *New Public Management* and *New Public Governance*. The results of the analysis show that The Secretary of Climate and Green Transition uses a wide variety of management mechanisms within each of the three paradigms where New Public Governance in particular is dominant. Governance networks are used to address the sustainable task, by increasing the coordination of resources between authorities and develop cooperation in the sustainable agenda Aarhus Municipality. Interorganizational governance networks have also been used in efforts to promote sustainable development. These governance networks concern the management in public-private partnerships in order to reduce CO2 emissions, and collaboration with local green NGO's in the process of mobilizing the local population to sustainable change.

The analysis reveals furthermore that the Climate Secretariat uses hybrids of management by combining the three paradigms in the effort towards implementing sustainable development in Aarhus Municipality, and how governance networks work in this agenda.

The thesis discusses the challenges that may be associated with applying New Public Governance mechanisms such as partnerships because it can lead to an unclear division of responsibilities. On the basis of the results of the paper it is concluded that the Climate Secretariat's effort in implementing sustainable development are characterized by a mixed use of management mechanisms. Where the use can be seen on the basis of the organisation of the Climate Secretariat as a part of an old institution with tradition in management as well as the work of the secretariat is characterized by newer type of management as governance which is particularly evident in their wide use of New Public Governance mechanisms including partnerships.

Indholdsfortegnelse

Abstract	2
1. Indledning	6
1.1. Bæredygtig udvikling	6
1.1.2. Verdensmålenes implementering i Danmark	8
1.2. Problematisering - Lokalt arbejde med bæredygtig udvikling	9
1.2.1. Aarhus kommune – et caseeksempel	11
2. Læsevejledning	14
3. Teori	15
3.1. Public Administration (PA)	16
3.1.1. Hierarkisk styring	17
3.2. New Public Management (NPM)	17
3.2.1. NPM-marked	19
3.2.2. NPM-kontrakt	20
3.2.3. NPM's indflydelse på bæredygtig udvikling i Danmark	22
3.3. New Public Governance (NPG)	23
3.3.1. Netværksstyring	26
3.3.2. Metastyring (metagovernance)	27
3.3.3 Partnerskaber	28
Typer af partnerskaber	29
Formål	29
Aktører og styring	30
Tidsdimension	30
Niveau	31
Implementering	31
Fordele	31
Ulemper	32
3.3.4 Samskabelse	33
3.3.5 NPG i dansk miljø- og bæredygtighedspolitik	34
4. Operationalisering	35
5. Undersøgelserstrategi	36
5.1 Design	36
5.1.1. Undersøgelsens case	37
5.2. Generaliserbarhed	37

5.3. Metode	38
5.4. Empiri	38
5.4.1. Semistrukturerede interviews	38
Interviewguide	39
5.4.2. Ustrukturerede korte interviews og observation	40
Interviewpersoner	40
5.4.3. Dokumenter	42
5.5. Kodnings- og analysestrategi	44
5.5.1. Transskription	44
5.5.2. Kodning	44
5.6. Fordele og ulemper ved metodisk anvendelse	45
6. Analyse	47
6.1. Arbejdsområder i Klimasekretariatet	47
6.2. PA styringsmekanismer	48
6.3 NPM-styringsmekanismer	50
6.3.1. Direkte ledelse	50
6.3.2. Måling af performance	51
6.3.3. Output kontrol	52
6.3.4 Dokumentationsstyring	52
6.3.5. Incitamerter	53
6.3.6. Kontrakter	53
6.4. Opsamling	54
6.5. NPG-styringsmekanismer	54
6.5.1 Det politiske niveau	54
6.5.2 Klimapartnerskaber	56
Fordele i klimapartnerskabet	58
Ulemperne i Klimapartnerskabet	59
Virksomhedernes incitament for inddragelse	60
Metastyring	61
Opsummering	62
6.5.3. Samskabelse i TM	62
Opsamling	65
6.5.4. Tværgående samarbejde	66
Samarbejde mellem Lokalt Engagement og Vækst og Kultur og Borgerservice	67

Behov for øget koordination i indsatsen	68
Opsummering	70
6.6. Delkonklusion	70
7. Diskussion	71
7.1. Ansvar for den bæredygtige udvikling	71
7.2. Kritisk stillingtagen til specialets metode - et most-likely casedesign?	73
8. Konklusion	75
9. Litteraturliste	77
10. Bilagsoversigt	82
Transskriptioner	82
Koder	82
Observation	82
Dokumenter	82
Interviewguides	82

1. Indledning

Menneskeskabte klimaforandringer er i dag et vidtrækkende problematiseret fænomen, som diskuteres på flere politiske niveauer lokalt, nationalt og globalt. Klimaforandringerne er skabt som følge af drivhuseffekten, hvor menneskeskabte drivhusgasser ophobes i atmosfæren og skaber temperaturstigninger på kloden også kaldt drivhuseffekten (Sønderiis, 2013). Drivhuseffekten skaber ændrede naturforhold, der påvirker klimaet eksempelvis ved stigende temperatur og vandstand i verdenshavene, tørke og oversvømmelser m.fl. Forandringen af jordens klima medfører nye vilkår for verdens befolkning, hvor man i fremtiden vil se mere ekstreme vejrforhold, som kan resultere i naturkatastrofer, sult og flygtningestrømme mm. Klimaforandringer har altså store konsekvenser for menneske- og dyreliv (Sønderiis, 2013). Adressering af klimaforandringer kalder på forandring både på individ og samfundsniveau. Her er særlig dagsordenen om bæredygtig udvikling relevant.

1.1. Bæredygtig udvikling

Agenda om bæredygtig udvikling er en central del af denne kontekst og omhandler håndteringen af de aktuelle klimaudfordringer. Definitionen af bæredygtig udvikling er blandt andet defineret i Brundtland rapporten "Our common future" som: *'Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs'* (UN, 1987, s. 15). Bæredygtig udvikling, kan med baggrund i dette citat, betegnes som en udvikling, der opfylder de nuværende behov, uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare. Definitionen i Brundtland rapporten betegner tre dimensioner af bæredygtighed: miljømæssig, social og økonomisk bæredygtighed (UN, 1987). Det er således disse dimensioner, der har dannet baggrund for arbejdet med bæredygtig udvikling i FN-regi.

Specialet vil tage udgangspunkt i den miljømæssige del af bæredygtighed. I den miljømæssige bæredygtige udvikling arbejdes med klima og menneskeskabt påvirkning af biodiversitet og økosystemer. Disse påvirkninger af miljøet vedrører blandt andet overforbrug af naturens ressourcer samt udbyggelse af infrastruktur. Menneskelige landvindinger som eksempelvis udbygning af infrastruktur har været med til at opdele natur, hvilket gør økosystemer sårbare over for lokal udryddelse (Miljøstyrelsen, u.å.) Menneskelig påvirkning af naturen har også betydning for arters udbredelse og robusthed. Store naturområder bliver mere individualiseret og betyder, at økosystemer bliver sårbare over for drastiske ændringer i klimaet, der kan regulere sammensætningen af arter (Miljøstyrelsen, u.å.).

Arbejdet med bæredygtig udvikling kan altså foregå på alle politiske niveauer, da klimaforandringer er et globalt fænomen. Dette arbejde har stået på i årtier og har længe været et politisk fokus som særligt opblomstrede i 60'erne og 70'erne. På den globale dagsorden afholdte FN i 1972 den første miljøkonference, hvor man vedtog en række principper for miljøbeskyttelse samt økonomisk udvikling (Bjerregaard, 2013). Konferencen affødte FN's miljøprogram UNEP (UN Environment Programme), hvis formål var at sætte miljøproblemer på den globale dagsorden, samt koordinere udviklingen af miljøpolitik (Bjerregaard, 2013). På daværende tidspunkt var bæredygtig udvikling endnu ikke udviklet, men opstod i takt med, at man fik øget kendskab til klimaforandringer og miljøpåvirkninger, som gjorde det nødvendigt at komme med løsninger til, hvordan man kunne forandre denne udvikling – deraf begrebet bæredygtig udvikling.

Bæredygtig udvikling kom for alvor på dagsordenen i ovennævnte rapport *Our common future* fra 1987, da Gro Harlem Brundtland og hans dertilhørende kommission, udgav den såkaldte Brundtland Rapport (UN, 1987). Denne rapport dannede således udgangspunkt, for det FN i dag betegner bæredygtig udvikling. Rapporten satte for første gang fokus på bæredygtig udvikling i FN-regi, hvori den beskrev, hvordan den menneskelige udvikling kan fortsætte uden, at fremtidige generationer får dårligere livsbetingelser. Ydermere beskrev rapporten, at miljøproblemer ikke alene skyldes produktions- og forbrugsmønstre, men at der også er en sammenhæng mellem miljø- og udviklingsproblemer. Det blev yderligere fastslået, at miljøproblemerne i stigende grad er globale, og derfor kræver samarbejde og løsninger på tværs af lande (UN, 1987).

I 1992 afholdte FN den hidtil største miljø og bæredygtig udviklingskonference i Rio, som også er kendt som Rio-konferencen. Denne konference affødte blandt andet Agenda 21 programmet. Heri betones behovet for, at inddrage aktører fra lokalsamfundene og engagere disse til at selv udvikle planer i lokalsamfundene med hensyn til bæredygtig udvikling. Agenda 21 er et program, der stadig er aktuelt i dag (Danmarks Naturfredningsforening, u.å.). Omkring årtusindeskiftet præsenterede FN *Millennium Development Goals* (MDG), der primært var rettet mod udviklingslande (UN, 2019). Målsætningen indeholdte 8 mål, der bl.a. omhandlede afskaffelse af ekstrem fattigdom, nedbringelse af HIV- og malaria smittede, samt nedbringelse af analfabetisme og sikring generel bæredygtig udvikling (United Nations Development Programme, u.å.). Målene blev ikke hundrede procent opnået, men der blev gjort betydelige fremskridt på mange af områderne (Verdens Bedste Nyheder, 2019).

I 2015 blev MDG-målsætninger afløst af den aktuelle målsætning for bæredygtig udvikling *The 2030 Agenda for Sustainable Development*, eller blot *Sustainable Development Goals (SDG)*,

som i daglig tale betegnes *Verdensmålene* (VM). Disse er i tråd med Brundtland rapporten ved at være i overensstemmelse inden for de tre dimensioner af bæredygtighed; social, miljømæssig og økonomisk bæredygtighed (UN, 2019). SDG-målsætningerne adskiller sig fra MDG-målene ved at være universelle og dermed være gældende for alle lande på alle niveauer og ikke blot fokuseret mod udviklingslande. Det betyder, at de både stiller krav til landene om et globalt engagement og et lokalt/indenrigspolitisk engagement. Det bevirker, at Danmark har forpligtet sig på linje med alle FN's øvrige medlemslande ved at skrive under på en erklæring, hvor man forpligter sig til at implementere og opfylde alle 17 mål. SDG er ikke juridisk bindende ved lov men henviser til internationalt bindende aftaler og lovgivning på blandt andet miljø- og menneskerettighedsområdet (Globalt Fokus, 92-gruppen, 2015). Arbejdet med at implementere SDG nationalt søger mod samarbejde på tværs af ministerier, civilsamfund og virksomheder. I det følgende afsnit vil det beskrives, hvorledes man i en dansk kontekst har grebet dette implementeringsarbejde an.

1.1.2. Verdensmålenes implementering i Danmark

Siden 2017 har Regeringen haft en konkret handleplan med initiativer til, hvorledes Danmark realiserer SDG målsætningerne (VM). Handlingsplanen var således det første aktive initiativ, den danske regering udarbejdede til at konkretisere de bæredygtige målsætninger fra FN til reelle handlinger og dermed sikre målopfyldelse frem mod 2030 (Udenrigsministeriet, 2017). I handlingsplanen er det beskrevet, at Danmark generelt er højt positioneret i forhold til at fremme bæredygtig udvikling i dets tre dimensioner – økonomisk, social og miljømæssig. På daværende tidspunkt, lå Danmark nummer to på *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN) og OECD's liste i forhold til at nå VM (Bertelsmann Stiftung & Sustainable Development Solutions Network (SDSN), 2017). Med argumentet om at Danmark besidder en førerposition og generelt er i mål på mange af områderne, valgte regeringen i denne handlingsplan at udvælge konkrete fokusområder:

- Vækst og velstand
- Mennesker – Personlig frihed
- Miljø og Klima
- Fredelige og trygge samfund

VM skal endvidere fremadrettet være rettesnor i ny dansk lovgivning, så denne er i overensstemmelse med VM (Udenrigsministeriet, 2017). Foruden Regeringen og Folketinget har en lang række aktører herunder virksomheder, kommuner, regioner, NGO-organisationer, uddannelsesinstitutioner mm. aktivt implementeret VM og bæredygtig udvikling i deres arbejde. Der er således i Danmark et bredt engagement i at opnå VM inden 2030.

På baggrund af ovenstående redegørelse af den historiske baggrund for bæredygtig udvikling i dag manifesteret gennem VM, kan der argumenteres for, at der længe har været politisk vilje særligt drevet frem af FN's initiativer til at finde løsninger på dette globale problem. Dog er den politiske vilje til at skabe reel forandring blevet problematiseret af aktivistiske bevægelser eksempelvis *Fridays For Future* med Greta Thunberg i spidsen. Thunbergs aktivisme har mobiliseret særligt den yngre del af befolkningen, som med månedlige fredagsdemonstrationer, deltagelse ved klimatopmøder m.fl. viser, at de kærer sig om klimaet og kræver omfattende politisk handling. Den stigende efterspørgsel efter handling på området var ligeledes kernetema i folketingsvalgkampen i 2019, og i udgangen af 2019 vedtog Folketinget med den nye regering i spidsen, som den første i verden en klimalov, hvor man bl.a. forpligtiger sig på at nå målet om 70 pct. reduktion af drivhusgasser frem mod 2030 (Regeringen, 2019).

På trods af årtiers viden om problemets omfang og FN's forsøg på at påvirke den globale dagsorden, kan man argumentere for, at det først er indenfor de senere år, at der er sket et skred i den politiske dagsorden, hvor særligt den yngre del af befolkningen kræver politisk handling (Dansk Ungdoms Fællesråd, 2019). Aktuelt er viljen til handling slået fast med regeringens klimalov og i de kommende år ligger der et stort arbejde i at få implementeret loven. Skal Danmark formå at leve op til VM og implementere den netop vedtagne klimalov, kræver det, at der er politisk vilje og handlekraft i kommuner og regioner såvel som nationalt og globalt. I det følgende vil jeg fremhæve, hvorfor et fokus på bæredygtig udvikling er interessant set ud fra en lokal kontekst og i den forlængelse præsentere specialets problemfelt og baggrund for Aarhus som caseeksempel.

1.2. Problematisering - Lokalt arbejde med bæredygtig udvikling

Arbejdet med at implementere VM og bæredygtig udvikling lokalt er øjensynligt afgørende for at målene præsenteret ovenfor opnås. Dog er der ikke fastlagt retningslinjer for, hvorledes implementeringen skal foregå, og det er derfor op til den enkelte kommune at afdække, hvordan man konkret vil operationalisere de gældende målsætninger til konkrete initiativer lokalt.

I 2019 var C40 netværket samlet til konference i København. C40 er et netværk, der har til formål at adressere klimaforandringer ved at udarbejde og implementere policy, der fører til målbare resultater (C40, u.å.). Netværket består af en række af verdens største byer og er et udtryk for det ansvar byerne bærer i bæredygtig udvikling, da byer står for 70 pct. af verdens CO2 udledning men kun dækker 2 pct. af klodens landareal (Jensen et al., 2019). Ligeledes er C40 et udtryk for politisk handling på et mere lokalt niveau frem for nationale og transnationale niveauer, som redegjort for ovenfor.

I Danmark udgøres det lokalpolitiske niveau af byer og kommuner. Flere peger således på, at de udgør en nødvendig faktor for, at der kan sikres en fremtidig bæredygtig udvikling. På C40 topmødet i København deltog Vandana Shiva – en indisk biolog og miljøaktivist. I et interview med Information peger hun på, hvilken betydning lokalpolitik og borgmestre kan have i den bæredygtige udvikling (Shiva, 2019): *”Enhver stamme har en høvding, der kan bringe lokale beslutninger videre og op på et højere niveau. Borgmestrene kan være vor tids høvdinge. Når de samles og kræver at blive en ny global magt, er det en form for genrejsning af det lokalt forankrede demokrati og derved det eneste sunde demokrati”* (Shiva, 2019).

I dette citat peger Shiva på, hvilket potentiale lokalsamfundene kan have for den bæredygtige udvikling i et lokalt såvel som globalt perspektiv. Kommunerne er således en vigtig aktør i denne proces, da de er det politiske organ, der er tættest på borgere og virksomheder i Danmark. Derfor er kommunerne afgørende aktører i arbejdet med at sikre en bæredygtig retning. Som nævnt ovenfor er der ingen praksis eller retningslinjer for, hvordan bæredygtig udvikling og VM implementeres lokalt, hvilket nødvendiggør en handlingsorienteret dagsorden, hvis regeringens og FN's målsætninger skal opnås.

I arbejdet med bæredygtig omstilling skal kommunen mobilisere virksomheder og borgere – en stor opgave, som kræver en større strategisk organisering i kommunen. Endvidere er VM komplekse og forskelligartede, og der er derfor ikke tale om entydige problemstillinger, der er nemme at løse. Dette udgangspunkt fordrer en tværgående koordineret indsats mellem sektorer, hvor aktører i form af borgere og virksomheder inddrages i arbejdet med bæredygtig omstilling. Dette understøttes af det 17. verdensmål, der udtrykker, at VM realiseres gennem partnerskaber mellem staten, den private sektor og civilsamfundet (UN, 2019). Dette arbejde kan synes at lægge op til anvendelse af New Public Governance (NPG) styringsmekanismer, som i tråd med ovenstående bl.a. betoner mindre kontrol, borgerinddragelse og samarbejde med andre aktører (Torfing & Triantafillou, 2017). Omvendt har kommunernes arbejde med styring siden 80'erne været præget af styringstiltag inspireret

af New Public Management herunder arbejdet med mål- og rammestyring, rationaliseringer, udliciteringer m.fl. (Bøgh Andersen, 2017). Det er derfor interessant at afdække, hvordan styring i arbejdet med bæredygtig udvikling på klimaområdet finder sted, og hvordan kommuner anvender, inddrager og kombinerer forskellige styringsredskaber.

En undersøgelse fra KL (Samfundsøkonomen, 2019) undersøger, hvordan kommuner arbejder med bæredygtig udvikling. Her fremhæves det, at der *ikke* findes en samlet indsigt i, hvordan bæredygtige projekter styres og koordineres. Det er særligt viden om, hvordan kommunernes arbejde med partnerskaber foregår, der efterspørges i undersøgelsen, da der aktuelt ikke er samlet indsigt i, hvordan sådanne projekter styres og ledes (Samfundsøkonomen, 2019, s. 20). Der er altså brug for at undersøge, hvordan kommunerne griber opgaven med at sikre bæredygtig udvikling, herunder, hvordan kommunerne anvender forskellige styringsredskaber. Grundet specialets omfang vil arbejdet med at undersøge ovenstående tage udgangspunkt i en case; Aarhus Kommune, og deres arbejde med bæredygtig udvikling. I det følgende afsnit jeg argumentere for, hvorfor Aarhus som caseeksempel er en interessant og relevant kommune i denne forbindelse.

1.2.1. Aarhus kommune – et caseeksempel

Aarhus kommune er landets andenstørste kommune målt på antal indbyggere og er dermed en stor kommune i dansk kontekst (Social- og Indenrigsministeriet, u.å.). Aarhus har sat et ambitiøst mål, om at være klimaneutral inden 2030. Det mål er kun overgået af Københavns kommune, hvis ambition er at være neutral i 2025 (Sekretariatet for Klima og Grøn Omstilling, u.å.; Københavns Kommune, u.å.). Aarhus kommune har siden 2008 haft et klimasekretariat, hvor man har arbejdet med bæredygtig omstilling, hvilket bl.a. har medført en halvering af CO₂ udslippet siden 2008 ved eks. strategisk energiplanlægning, der er fremstillet som præmiecase i Realdania og C40's Cities 100 rapport (Realdania et al., 2019). Aarhus har endvidere involveret sig i et klimaprojekt, hvor 20 danske kommuner skal udarbejde ambitiøse klimaplaner med inspiration fra verdens førende byer på området i samarbejde med C40, Realdania og CONCITO (CONCITO, 2019). Man kan altså argumentere for, at Aarhus kommune over en længere årrække har været en central aktør i arbejdet med bæredygtig omstilling og har derfor på nuværende tidspunkt opbygget knowhow, erfaring og praksis, som kan være interessant for andre kommuner.

Endvidere kan man argumentere for, at det er særlig vigtigt, at de større byer tager et ansvar, såfremt Regeringens og FN's målsætninger skal nås, en pointe, som klimachefen ved Aarhus kommune, Henrik D. Müller også peger på: "*Vi har mange landbrugskommuner i Danmark, som får*

svært ved at nå regeringens 2030-mål om 70 pct. reduktion, så hvis vi samlet set skal nå målet i Danmark, skal de store byer gå foran.” (Müller, 2019). Citatet understreger vigtigheden af, at Aarhus tager ansvar og går forrest i den bæredygtige udvikling, og dermed viser vejen for mindre kommuner i Danmark, der muligvis ikke har de samme ressourcer til at skabe løsninger på klimaområdet. Derfor kan Aarhus produktion af løsninger være til inspiration og skaleres til andre kommuner i landet.

Aarhus manifesterer sig endvidere som foregangskommune i arbejdet med bæredygtig omstilling i en rapport fra Realdania, hvor der præsenteres 100 gode klimaløsninger fra danske kommuner, hvoraf 11 løsninger er anbefalet efter århusiansk eksempel (Jægerfelt et al., 2018). Dermed er Aarhus kommunen næsten på niveau med Københavns kommune, som bidrager med 12 løsninger i rapporten. Der tegner sig ud fra denne rapport et billede af, at Aarhus kommune er en af de kommuner i Danmark, som går forrest i en mere bæredygtig udvikling (Jægerfelt et al., 2018). Dette ligger således til grund for, hvorfor Aarhus Kommune er en interessant case at undersøge i en dansk kontekst.

Aarhus og København er altså to foregangskommuner i arbejdet med bæredygtig omstilling i Danmark. Årsagen til at Aarhus kommune er valgt frem for København bygger på ønsket om, at specialets resultater og konklusioner kan oversættes til andre kommunale kontekster, og her kan man argumentere for, at København, som hovedstad skiller sig ud sammenlignet med andre større bykommuner i Danmark som Aarhus, Odense, Aalborg, Esbjerg, Randers, Kolding, Horsens, Vejle og Roskilde. Eks. har København høj befolkningstæthed, flere muligheder for offentlig mobilitet med metro, bus og s-tog, og færre landdistrikter mm. Man kan på den baggrund argumentere for, at det københavnske arbejde med bæredygtig udvikling tager afsæt i en kontekst, som adskiller sig væsentlig mere fra andre danske bykommuner i sammenligning med Aarhus kommune.

Ydermere er der politisk også indikationer for en stor velvilje til at forfølge VM i Aarhus. Ifølge KL's handlingsplan for den fælles indsats for VM, er Aarhus kommune nævnt som en af tre kommuner, der har nedsat et såkaldt §17 stk. 4 udvalg (Kommunernes Landsforening, 2018, s. 4). Denne type af udvalg har til formål at varetage bestemte hverv eller udføre forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen (Kommunestyrelsesloven, 2019). Dette udvalg er benævnt som bæredygtighedsudvalget og har til formål at kortlægge potentialer, synergier, prioriteringer af indsatser samt arbejde med forslag, der fremmer udvikling og implementerer ambitioner inden for cirkulær økonomi, klima og bæredygtighed (Aarhus Kommune, 2019). Ligeledes har byrådet udarbejdet en overordnet kommunal strategi; *Aarhusmålene*, som er en fælles retning for de overordnede mål i kommunen, der foreskriver hvilken retning, de ser Aarhus udvikle

sig i. I *Aarhusmålene* er der tydelige referencer til VM dog uden, at de eksplicit er nævnt men indeholder blandt andet målsætninger om klima og vækst (Aarhus Kommune, u.å.). På trods af at VM ikke nævnes eksplicit i den overordnede kommunale strategi for Aarhus, er der noget, som tyder på, at Aarhus konkret arbejder med at indtænke klima og bæredygtig udvikling. Forvaltningen Teknik og Miljø (TM) er den forvaltning, der løfter og styrer den primære opgave med bæredygtig udvikling i Aarhus kommune, hvor dette ofte er benævnt som bæredygtig omstilling, der kan synes at være det samme. Klimastrategien og Sekretariatet for Klima og Grøn Omstilling (Klimasekretariatet) er forankret i TM (Sekretariatet for Klima og Grøn Omstilling, u.å.-a). Så ønsker man at forstå kommunens arbejde med bæredygtig udvikling, er det en interessant og relevant kontekst at tage udgangspunkt i.

Arbejdet med bæredygtig udvikling er omfangsrig og involverer mange forvaltningsområder i kommunen. Varetagelsen af dette område kræver derfor en bred indsats, hvilket gør det interessant at afdække hvilke styringsmekanismer, der benyttes i bæredygtighedsindsatsen i Aarhus Kommune. Formålet med nærværende speciale er således at undersøge, hvilke styringsmekanismer TM herunder Klimasekretariatet gør brug af i implementeringen af bæredygtig udvikling. Ydermere forventes det, som nævnt, at resultaterne af dette speciale vil være relevante for andre større bykommuner, hvor den producerede viden kan være med til at "sætte retningen" for, hvilken vej andre kommuner kan gå, når det kommer til at implementere bæredygtige løsninger i det kommunale arbejde. På baggrund heraf udledes følgende problemformulering:

Hvilke styringsmekanismer benytter Klimasekretariatet hos Teknik og Miljø i Aarhus Kommune sig af i implementering af bæredygtig udvikling?

I det følgende vil jeg præsentere specialets læsevejledning, som udgør et overblik over specialets opbygning og afsnit.

2. Læsevejledning

I dette afsnit vil jeg beskrive specialets bestanddele og progressionen i opbygning, der skal lede til en besvarelse af problemformuleringen. Specialet inddeler sig i 6 dele med dertilhørende afsnit og underafsnit.

Første del af specialet har læseren på nuværende stadie i opgaven været igennem og består af **Indledning** som indeholder: **1.1. Bæredygtig udvikling, 1.1.2. Verdensmålenes implementering i Danmark** disse afsnit kontekstualiserer specialets problemfelt. Afsnit **1.2. Problematisering - Lokalt arbejde med bæredygtig udvikling** samt **1.2.1. Aarhus Kommune - et caseeksempel** præsenterer opgavens problemfelt og dertilhørende problemformuleringen.

Del 2 udgør dette afsnit **Læsevejledning**.

3. del udgør opgavens **Teori**, og består af tre hovedafsnit, som udgør opgavens teoretiske paradigmer: **3.1. Public Administration (PA)** herunder afsnittet **3.1.1. Hierarkisk styring, 3.2. New Public Management** med dertilhørende underafsnit: **3.2.1. NPM-marked, 3.2.2. NPM-kontrakt, 3.2.3. NPMs indflydelse på bæredygtig udvikling i Danmark**. Hvor tredjedel af teorien udgør **3.3. New Public Governance** med underafsnittene: **3.3.1. Netværksstyring, 3.3.2. Metastyring (metagovernance), 3.3.3. Partnerskaber, 3.3.4. Samskabelse** samt **3.3.5. NPG i dansk miljø- og bæredygtighedspolitik**.

Del 4 udgør opgavens **Operationalisering** hvor opgavens teori operationaliseres, så denne kan anvendes i opgavens undersøgelse.

Del 5 præsenterer opgavens **Undersøgelingsstrategi** og rummer afsnittene: **5.1. Design; 5.1.1. Undersøgelsens case, 5.2. Generaliserbarhed, 5.3. Metode, 5.4. Empiri; 5.4.1. Semistrukturerede interviews, 5.4.2. Ustrukturerede korte interviews og observation, samt 5.4.3. Dokumenter. 5.5. Kodnings- og analysestrategi** herunder **5.5.1. Transskription, 5.5.2 Kodning** og **5.6. Fordele og ulemper ved metodisk anvendelse**

6. del udgør opgavens **Analyse** og inddeles ligesom teoriafsnittet i tre afsnit med afsæt i de tre teoretiske paradigmer samt en beskrivelse af den kontekst, som analysen befinder sig i: **6.1. Arbejdsområder i Klimasekretariatet, 6.2. PA-styringsmekanismer, 6.3. NPM-styringsmekanismer; 6.3.1. Direkte ledelse, 6.3.2. Måling af performance, 6.3.3. Output kontrol, 6.3.4. Dokumentationsstyring, 6.3.5. Incitament**er og **6.3.6. Kontrakter**. Herefter følger en opsamling på afsnittene om PA- og NPM-styringsmekanismer; **6.4. Opsamling. 6.5. NPG-styringsmekanismer** indeholder underafsnittene: **6.5.1. Det politisk niveau, 6.5.2.**

Klimapartnerskaber, 6.5.3. Samskabelse i TM, 6.5.4. Tværgående samarbejde. Sidste afsnit i teorien udgør **6.6. Delkonklusion** som samler om på analysens pointer.

Del 7 er opgavens **Diskussion** som består af **7.1. Ansvar for bæredygtig udvikling og 7.2. Kritisk stillingstagen til specialets metode - et most-likely casedesign?**

Specialets **8. del** er **konklusionen** som besvarer opgavens problemformulering og sammenfatter de centrale pointer, som kan drages på baggrund af specialets resultater.

Del 9 er hvor **litteraturlisten** for findes.

Del 10 udgør **bilagsoversigten** specialet.

3. Teori

Nærværende speciale er et teorifortolkende casestudie. Den udvalgte teori retter sig mod *styringsmekanismer* og derfor vil teoridelen gøre rede for *Public Administration (PA)*, *New Public Management (NPM)*, og *New Public Governance (NPG)*. Styringsparadigmer er valgt, da de kan ses i historisk forlængelse af hinanden, hvoraf opstanden af et nyt styringsparadigme baseres på en kritik eller svaghed ved daværende styring. På trods af, at man kan mene, at de forskellige paradigmer er modsætningsfulde, er det vanskeligt at adskille dem i en praktisk kontekst, hvor praksis i eks. forvaltningen er udtryk for erfaringer, viden og rammer, som er udviklet over tid. Man ser altså hybrider af de forskellige styringsformer, hvor man selektivt anvender forskellige styringsformer efter relevans og behov.

Dog kan man argumentere for, at ordlyden af VM, hvor der som nævnt eks. lægges vægt på partnerskaber, stemmer godt overens med NPG. Hvilket kan indikere, at denne styringsform er særlig relevant i denne kontekst. Omvendt er bæredygtig udvikling en omsiggribende proces, som skal udføres af eksisterende institutioner eks. kommuner, der har en forudgående historik og praksis indenfor styring. Af den grund vurderes det relevant at inddrage PA og NPM i forståelsen af Aarhus Kommunes koordinering og styring af bæredygtig udvikling, da der er tale om væsentlig forandring.

I det følgende vil der blive redegjort for de tre bølger af styringsparadigmer, som har kendetegnet den offentlige sektor. Endvidere vil jeg i forlængelse af redegørelsen af de tre paradigmer kontekstualisere disse til en historisk kontekst med selektiv fokus på miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling.

3.1. Public Administration (PA)

Public Administration paradigmet er også det, som på dansk betegnes det *bureaukratiske styringsparadigme*. Paradigmet kendes også som det *weberianske bureaukrati* eller *Old Public Administration*, hvor grundtanken er, at politikere og embedsfolk skal producere og levere standardiserede ydelser. Paradigmet opstod, da der herskede forventninger til statens imødekommelse af befolkningens økonomiske og sociale behov (Osborne, 2010).

PA fokuserer på administrative procedurer, som skal være med til at sikre en standard i ydelserne således, at der er lighed i kvaliteten af ydelser. Paradigmet voksede hastigt i årene efter Anden verdenskrig frem til slutningen af 70'erne, hvor velfærdsstaten også voksede (Hood, 1991). Baggrunden for bureaukratiet som styringslogik var, at tidligere styreformer var præget af korrupsion, vilkårlighed og ineffektivitet. Styreformen har en række særlige kendetegn, der kan defineres som brug af love og regler med fokus på at administrere anvisninger og regler. Det er således gennem regulering, at bureaukratiet udfører styring. Den hierarkiske organisationsstruktur er ligeledes særligt kendetegn ved det bureaukratiske paradigme, som bevirker, at policy implementeres top-down (Osborne, 2010).

Indenfor PA hersker en dikotomi mellem administration og politik, hvor det politiske aspekt handler om at sætte retning, mens administrations formål er at forfølge denne retning bedst, billigst og hurtigst. Således udgjorde denne adskillelse af det politiske med det administrative kernen sammen med den horisontale arbejdsdeling af specialiserede forvaltninger, hvilket kan karakteriseres som sektoropdeling. Anvendelsen af denne styringsform er den dag i dag fortsat udbredt. Således bygger mange offentlige sektorer i dag på denne styreform og dets basale principper, hvor disse bl.a. er med til at sikre upartisk sagsbehandling og reducere korrupsion i den offentlige sektor (Bøgh Andersen, 2017). Opsummerende kan kendetegnene for et bureaukratiske paradigme, ifølge Hood (1991) beskrives som værende;

- Dominansen af retsstaten
- Fokus på at administrere og opbygge regler og retningslinjer
- Implementering af policy top-down
- Politik og administration opdelt i offentlige organisationer
- Specialiserede professionelle medarbejdere

I specialets analysedel vil ovenstående kendetegn være fokus i forbindelse med identificering af PA i specialets empiri. I det følgende afsnit vil jeg gøre rede for den historiske udvikling af hierarkisk styring ud fra en dansk kontekst.

3.1.1. Hierarkisk styring

Dansk lovgivning har en lang tradition for forskellige lovgivninger vedrørende miljø heriblandt vandløbsloven af 1880 samt naturfredningsloven i 1917 (Holm et al., 2017). Bureaucrati på dette område er altså ikke ny praksis. Gennem 1960'erne voksede miljøbevægelsen frem, der kritiserede industrien for forurening og kemikalieudslip. Som følge af det folkelige pres, miljøbevægelsen førte med sig, måtte staten finde løsninger på udfordringer med forurening af luft og vand. Dette arbejde begyndte i 1969 ved nedsættelse af en miljøkommission, som ledte til oprettelsen af Forureningsministeriet i 1971 (fra 1973; Miljøministeriet) samt styrelser, hvilket endte ud i den første samlede miljøbeskyttelseslov i 1973. Loven medførte administrativ miljøkontrol gennem styrelser, hvor man indførte tilsyn med kommuner og amters arbejde med miljøbeskyttelse (Møller, 2019, s. 109). Her ser man altså, hvordan bureaukratisk styring bliver en del af arbejdet med miljøbeskyttelse bl.a. via sektoropdeling i bl.a. miljø- og naturstyrelsen under ministeriet.

Som nævnt er lovgivning udtryk for bureaukratisk styring og generel opbygning af lovgivning. Konkret ses det i denne kontekst ved de grænseværdier som vand lovgivningsmæssigt måtte indeholde, samt regler om beskyttelsesudstyr til folk, som beskæftigede sig med giftige kemikalier (Holm et al., 2017).

New Public Management som styringsparadigme opstod på baggrund af kritik af PA og opstår derfor i historisk kronologi efter PA. I det følgende afsnit vil jeg gøre rede for indholdet af NPM.

3.2. New Public Management (NPM)

Pollitt & Bouckaert (2017) omtaler PA, NPM og NPG som bølger, der har haft indflydelse på den forvaltningsmæssige styring. NPM er ifølge Pollitt & Bouckaert den anden bølge, der fulgte i kølvandet på PA. NPM forbindes med den globale økonomiske krise, der fandt sted i slutningen af 1970'erne og start 1980'erne. Hvor der i denne periode var en udbredt kritik af, at vestlige velfærdsstater var blevet bureaukratisk overløst, hvilket medførte et ufleksibelt og ineffektivt system for borgere og arbejdsgivere. Ligeledes førte bureaukratiet i de vestlige velfærdsstater til et stigende budgetunderskud, hvilket skabte et pres for at gennemføre økonomiske reformer.

Disse reformidéer byggede på koncepter, hvor man ønskede at gøre staten mere virksomhedsorienteret ved bl.a. at fokusere på besparelser, øge effektiviteten og forpligte det offentlige bureaukrati til at agere mere ansvarligt overfor borgerne, som i NPM anses som forbrugere af ydelser (Pollitt & Bouckaert, 2017). Politiske aktører, der ofte sættes i forbindelse med dette paradigme, er eks. den tidligere engelske premierminister Margaret Thatcher og den amerikanske præsident Ronald Reagan. De havde det tilfælles, at de ikke var tilhængere af planlægning og bureaukratiet, men derimod havde en mere virksomheds inspireret tilgang til offentlig styring. Det bevirkede, at de gradvist i begge lande fik reformeret den offentlige sektor ved hjælp af en ”trial og error” tilgang (Pollitt & Bouckaert, 2017). I en dansk kontekst er Schlüter-regeringens moderniseringsprogram fra 1983 billede på NPM (Lerborg, 2013). Denne bølge af reformidéerne fik tilnavnet New Public Management af Christopher Hood i *A public management for all season?* (Hood, 1991). Hood (1991) anser NPM som et flerfacetteret fænomen, der er inspireret af ny institutionel økonomi herunder *public choice* og *principal-agent teori* (Hood, 1991; Lerborg, 2013). Hood (1991) advokerer for 7 doktriner, der udgør en række fællestræk ved NPM, de er som følger;

1. ”Hands on” (direkte) professionel ledelse i den offentlige sektor.

Denne form for ledelse er en aktiv og synlig form, hvor der er klarhed over hvilke aktører der er ansvarlig for hvilke opgaver.

2. Eksplicite standarder/kriterier for måling af performance.

Klart definerede mål og kvantitative indikatorer for målopfyldelse.

3. Output control, lægge vægt på at måle hvad man får ud af den offentlige sektor.

Et mindre fokus på processen og større fokus på effekten.

4. Et skift til mere og mindre decentrale enheder i den offentlige sektor.

Et opgør med store monolitiske enheder og en omlægning til decentrale og mindre enheder, styret efter ”armslængde principper”

5. Et skift til mere konkurrence i den offentlige sektor.

Rivaliseringen i konkurrence fører til billigere og bedre standarder. Løbende kontrakter og offentlige udbudsrunder.

6. Fokus på anvendelse af styringsredskaber hentet fra den private sektor

Flytte væk fra det traditionelle bureaukratis styringslogik og anvendelse af afprøvede styringsværktøjer fra den private sektor.

7. Større vægt på disciplin og sparsommelighed i ressourceforbruget

Skære i omkostningerne, hæve arbejdsstyrken, modstå fagforeningskrav og få mere effektivitet ud af systemet, ved at ”gøre mere for mindre”

Doktrinerne er ifølge Hood ikke alle repræsenteret i enhver case, men kan forekomme i højere eller mindre grad. Leon Lerborg (2013) har ligeledes bidraget til diskussionen om indholdet af NPM. Lerborg inddeler NPM i henholdsvis NPM-marked og NPM-kontrakt, hvilket bidrager til en forståelse af udgangspunktet for NPM, og hvordan NPM styrer gennem kontrakt. Nedenfor vil jeg gøre rede for Lerborgs begreber om NPM-marked og NPM-kontrakt.

3.2.1. NPM-marked

NPM-markedet opstår som en bevægelse i de angelsaksiske lande på baggrund af 1970'erne krise, ukontrollerede vækst offentlige udgifter og høj arbejdsløshed. Styringsparadigmet bredte og udviklede sig som en generel bevægelse, der gradvist bredte sig til de europæiske velfærdsstater op gennem 1980'erne. NPM baserede sig ifølge Lerborg på neoliberale teorier og politikker, hvor disse var et oprør med den klassiske keynesianske tilgang til krisehåndtering ved at øge den statslige efterspørgsel. NPM reducerede derimod skatter, afgifter og bureaukrati, hvor målet var at øge profit for erhvervslivet og skabe en mere effektiv offentlig sektor (Lerborg, 2013). NPM-marked var altså en nyskabelse, som havde til formål at skabe en radikal forandring, der skulle ske hurtigt og ikke inkrementalistisk, som bureaukratiet var blevet bygget op. Sammenfattet argumenterer Lerborg for, at NPM-marked var det største forsøg på forandring af vestliges stater offentlige sektorer, der nu skulle dereguleres, effektiviseres, privatiseres, resultatorienteres, modsat bureaukratiet, der havde et opbyggende sigte (Lerborg, 2013).

NPM's grundlæggende formål, var altså at ”kurere” de problemer, som bureaukratiet havde skabt. Markedsmekanismer kendt fra det private marked skulle overføres til den offentlige sektor, hvor mekanismen skulle skabe incitamenter, øget råderum, bestyrelser, resultatlønn mm. Ifølge NPM manglende den offentlige sektor to grundlæggende egenskaber, som markedet var i besiddelse af, nemlig evnen til at producere effektivt og evnen til at forandre sig kontinuerligt. Det havde markedet derimod, hvor der modsat den hierarkiske styring, var incitamenter i markedet for udvikling effektivitet, hvilket er et vilkår for at overleve som virksomhed. Incitamenter er ifølge NPM centralt, da det er dem som i ordets betydning tilskynder en given person at gøre en bestemt handling. NPM lægger især vægt på økonomiske incitamenter. Derfor er NPM, som nævnt, et resultatorienteret styringsparadigme, der i meget høj grad har fokus på output og dermed resultater. Derfor opstiller

NPM også en række eksplicite mål for hvilke resultater, der skal opnås. Målene skal gerne udformes på en måde, så de kan måles og vejes, hvor disse så skal udgøre strategiske målsætninger for offentlige institutioner. De strategiske målsætninger samt den økonomiske ramme for udførelsen er ifølge NPM politikernes rolle at definere, mens forvaltningen bliver holdt ansvarlig for at realisere målene til resultater. Dette gøres hovedsageligt gennem ”armslængdeprincippet”, der bliver beskrevet længere nede i afsnittet (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Mål og resultater skal ifølge NPM være orienteret mod modtageren af offentlige ydelser. Denne orientering betød et skift i borgerens rolle, hvor man hos bureaukratiet var underlagt de offentlige myndigheder og dennes ”magt” til at borgere nu ansås som *brugere* af ydelser, hvilket gav borgerne mere indflydelse og selvbestemmelse (Lerborg, 2013).

NPMs kritik af det bureaukratiske system var som nævnt, at det var blevet ineffektivt og regulerende, og NPMs løsning herpå var indtænke frie markedsmekanismer i offentlig forvaltning. Derfor havde NPM fokus på afbureaukratisering, hvor deregulering vil gøre det nemmere for private virksomheder og offentlige institutioner at agere effektivt. I den henseende var der et skift fra et fejlfokus på regler til et fokus på resultater og brugere (Lerborg, 2013). Decentralisering var også et vigtigt element for NPM dog ikke med hensyn til en reducere af centralisme men derimod som et element i bestræbelsen på at skabe et øget råderum for offentlige institutioner, så disse kunne agere som private virksomheder.

Selvejende institutioner er også en idé, der opstod i dette paradigme. I praksis betød det, at de offentlige institutioner blev sat fri med en selvstændig bestyrelse, der satte retning og styring for institutionen. Det handlede i høj grad om at skabe afstand mellem politik og forvaltninger. Dette kom ligeledes til udtryk gennem det såkaldte armslængdeprincip, hvor man modsat stram/hård styring af den enkelte forvaltning havde frihed til at manøvrere på markedet og dermed udvikle unikke ydelser til brugerne (Lerborg, 2013).

3.2.2. NPM-kontrakt

Lerborg (2013) beskriver NPM-kontrakt som et selvstændigt paradigme, der dog er en udvikling af NPM-marked. Argumentet herfor er, at NPM-marked var et paradigme, der var sat i verden for både at deregulere bureaukratiet via markedsmekanismer men også, at NPM havde et ledelsessigte (Lerborg, 2013). I udviklingen af NPM er der opstået diskrepans i den grundlæggende idé om NPM, hvor deregulering og fokus på effektivisering indgår ved tilførte elementer i paradigmets udvikling og stigende krav til resultater. Der er derfor tale om en udvikling af NPM, hvor grundtanken af

paradigmet er blevet udfordret af nye tilføjede elementer. Disse elementer er således en del af styringen i NPM og vil blive redegjort for i dette afsnit. Lerborg argumenterer for, førnævnte udvikling i NPM-kontrakt er en dialektisk proces, der omhandler følgende elementer:

- Markedsstyring
- Resultat- og kontraktstyring
- Dokumentationsstyring
- Processtyring
- Værdistyring

Markedsstyringen omhandler, som tidligere nævnt i afsnittet markedsmekanismer, hvor man ønskede at sætte konkurrencen og den offentlige sektor fri og derved skabe innovation og øge kvaliteten af service. Universiteterne er et eksempel herpå. De er selvejende med egne bestyrelser, der har ansvaret for det strategiske lederskab og ligeledes er underlagt en taxameterstruktur.

Resultat- og kontraktstyring er et redskab, ledelsen kan gøre brug af og bygger på erkendelsen af, at markedsmekanismer ikke kan stå alene i styringen. Derfor skete der en forskydning, hvor fokus flyttede sig fra resultatorientering til kontraktstyring, således at den forvaltningsmæssige styring og politiske indflydelse kunne øges.

Dokumentationsstyring omhandler kravet om dokumentation af, hvorvidt målene er opfyldt i resultatkontrakterne. Det element var således udtryk for stigende krav, som opstod i kølvandet på et ønske om at opfylde målene for resultatkontrakterne. Årsagen til det stigende dokumentationskrav var ligeledes, at resultaterne blev anvendt til læring i *best practice* og *benchmarking*, som vil beskrives senere i dette afsnit.

Processtyring opstår, ifølge Lerborg (2013), når markedsmekanismen ikke i tilstrækkelig høj grad kan motivere til effektivisering og derfor skaber et behov for at stimulere dette ved direkte midler. Eksempler herpå kan være LEAN management, akkrediteringer mm.

Værdistyring omhandler det fokus på værdier, der kan anskues som blødere værdier, eks. ”noget for noget” eller ”ansvar for egen læring” (Lerborg, 2013).

NPM-kontrakt handler dermed modsat NPM-marked mere om den direkte styring i stedet for at ”overlade det til markedet alene”. Kontraktstyringen sætter i højere grad fokus på resultaterne og er medvirkende til formaliseringen i fokuset på resultater. Gennem kontrakter havde man midlet til at forpligte de offentlige institutioner til at opnå bestemte resultater. Realiseringen af disse resultater

skulle gerne være målbare eks. gennem mindsket frafald på uddannelser eller en øget brugertilfredshed. I kontraktstyringen medfølger en indre logik, som indeholder forskellige værktøjer. *Resultatlønskontrakter* til ledere af forvaltninger er bl.a. en del af denne logik. Det indebærer, at ledere af forvaltninger i den offentlige sektor kan modtage belønning for at opnå bestemte resultaterne (Lerborg, 2013). Kontrakterne skal ligeledes opfølges med bestemte handlingsplaner i den enkelte organisation, hvor der internt i forvaltningen/organisationen bliver indgået aftaler om løn og resultater mellem top- og mellemlidelse. Disse kontrakter udgør således de *interne kontrakter*.

Dokumentation af resultater er ydermere en nødvendighed for at sikre, at kontrakternes mål bliver opfyldt. Det gøres ofte gennem opbygning af administrative systemer. Disse resultater skal, som før nævnt, anvendes i *benchmarking* henseende, hvor udviklingen kan følges over tid og sammenlignes med andre institutioner. Denne sammenligning fører til såkaldt "*best practice*", hvor institutioner, som klarer sig bedst, identificeres. Gennem best practice kan ministeriet således anvende resultater til beregninger af, hvad der kan spares, hvis man lever op til højeste standard (Lerborg, 2013). NPM-kontrakt var således en del af NPM, der ifølge Lerborg (2013) først blev "tilføjet" i 1990'erne i takt med et stigende fokus på resultater.

3.2.3. NPM's indflydelse på bæredygtig udvikling i Danmark

I slutningen af 1980'erne var miljøområdet blevet kraftigt bureaukratiseret gennem love, cirkulære og bekendtgørelse og på trods af denne vækst, var der ikke fremgang i miljøbeskyttelsen. Årsagerne til det var forskellige, bl.a. havde den hidtidige strategi om fortynding og spredning ikke ført til mindre forurening. Samtidig var kommunerne mislykket som tilsynsførende myndighed. Bl.a. var kun 50 pct. af relevante virksomheder blevet miljøgodkendt 15 år efter lovens vedtagelse. Årsagerne til den mislykkede indsats var bl.a., at kommunerne var præget af underbemanding og inkompetence på området. Undersøgelser viste endvidere, at der ikke var politisk vilje i kommunerne til at gennemføre miljølovgivningens intentioner, da lovgivningens mål skulle opvejes med andre politiske mål for kommunerne (Harvig, 2000).

Dette var således baggrunden for, at man som på så mange andre områder i 1980'erne ønskede at gøre sektoren enkel og effektiv. NPM-ideer vandt som bekendt frem i 1980'erne og ligeledes i ideerne, til hvad der skulle ske på miljøområdet. Deregulering af området blev derfor udført og betød ifl. Harvig (2000) bl.a.:

- Mindre virksomheder fritages for miljøgodkendelser
- Indskrænkelse af klagemuligheder

- Miljøgodkender erstattes af forureningstilladelser på nogle områder
- Regeludstedelser erstattes med indgåelse aftaler mellem kommuner og brancheforeninger

Ovenstående beskriver, hvordan den traditionelle hierarkiske regelstyring erstattes med regelforenkling og effektivisering i administrationen. Styringen var således i høj grad præget af NPM-paradigmet. Det bevirkede, at miljøindsatsen i høj grad blev lagt ud til virksomhederne og ansvaret for overholdelse af denne. Udviklingen fortsatte ind i 1990'erne, hvor det førte til en ny miljøbeskyttelseslov i 1992, der ligeledes havde til formål at effektivisere miljøsektoren. Markedsorienteringen fandt ligeledes indpas gennem aftaler, der forpligtede brancherne, som skabte problemerne til selv at løse dem (Harvig, 2000).

NPM kritiseres af sin efterfølger NPG for, at de mange hensyn NPM tog til borgernes individuelle ønsker og behov via det frie valg mellem offentlig og privat serviceleverandører, regelmæssige brugertilfredshedsundersøgelser m.fl. medvirkede til, at borgerne blev forvente og anså deres ansvar udi løsninger af deres problemer som små. Forventningerne om mere og bedre service harmonerede endvidere ikke med knappe ressourcer, som var i det offentlige særligt efter Finanskrisen i 2007. Samlede kaldte det på nye former for styring, som kunne imødegå disse udfordringer.

3.3. New Public Governance (NPG)

New Public Governance (NPG), udgør det sidste styringsparadigme i dette speciales teoriafsnit. NPG anses som et vigtigt supplement eller som afløser for NPM (Osborne, 2010). NPG tilbyder løsninger på problemer i policy implementeringen, som bureaukратиets og NPM har vanskeligt ved at løse. Udviklingen af dette styringsparadigme opstår i 1990'erne og udgør den tredje bølge af styring i den offentlige sektor (Pollitt & Bouckaert, 2017).

NPG opstod, da styringsstrukturerne PA og NPM havde vanskeligt ved at efterkomme de krav, som var til den offentlige service og sektor. Årsagen hertil var bl.a. at den offentlige sektor i stigende grad var præget af kompleksitet og pluralisme (Rhodes, 1997). Osborne (2010) påpeger, at denne kompleksitet og fragmentering betød stigende koordinationsproblemer, hvilket medførte kompleksitet i styringen. Eksistensen af NPG baseres på en flerdelt, pluralistisk stat, der søger mod at forstå udviklingen og gennemførelsen af policy i denne sammenhæng (Osborne, 2010). Fragmenteringen af den offentlige sektor er således forstærket af NPM gennem udlicitering af en række opgaver til private aktører. Ligeledes er opgavevaretagelsen overgået til *special purpose*

agencies, som betegner afgrænsede forvaltningsenheder, der er dedikeret til at løse én særlig opgave (Rhodes, 1997; Pollitt & Bouckaert, 2017).

NPG søger at løse problemer, der er funderet i samfundet, det kan eksempelvis være stigende ulighed, negativ social arv eller frafald på ungdomsuddannelser. Den bæredygtige omstilling er endvidere et samfundsmæssigt problem, som er præget af kompleksitet, da det er vanskeligt at definere entydigt og dermed løse, da problemet er tværgående mellem sektorer. Fælles for disse typer af problemer er ofte mangel på specialiseret viden, målkonflikter mellem aktørerne og modsatrettede interesser. Problemerne betegnes som *wicked problems* (Torfing & Triantafillou, 2017) og er problemer, som er vanskelige at løse ved hjælp af markedsmekanismer eller hierarkisk struktur, der kendetegner NPM og PA. I stedet kræver denne type af problemer inddragelse af parter og aktører, hvor disse kan samarbejde om innovative løsninger.

Målet med NPG er således at skabe holdbare, robuste løsninger og forandringer, der er langsigtet i den samfundsmæssig udvikling. Ligesom NPM har NPG fokus på effekter af den politik, som bliver implementeret. Målsætninger søges indfriet gennem mobilisering af ressourcer fra civilsamfundet og den offentlige sektor til problemløsning (Torfing & Triantafillou, 2017).

I NPG taler man ligeledes om et skifte fra *government* til *governance*. Her argumenterer bl.a. Pollitt og Bouckaert (2017) for, at der er sket signifikante forandringer i synet på, hvordan staten styrer samfundet ved stigende involvering af aktører i policy dannelse. Konceptet *governance* er mere inkluderende end *government*, hvor *government* baserer sig på en forestilling om en administrativ monopollignende politisk styring.

NPG-paradigmet indeholder altså en række styringsmodeller, der bygger på samarbejde og har derfor rod i netværksteori (Osborne, 2010; Rhodes, 1997). Modellerne anvender bl.a. partnerskaber, tillidsbaseret ledelse og netværksstyring. Disse modeller kan også forefindes i NPM paradigmet, hvor forskellen i denne kontekst er, at NPG søger mod at inddrage private, offentlige og civile aktører, der kan spille sammen på kryds og tværs (Sørensen & Torfing, 2005).

Som nævnt er NPG er ligesom forgængeren NPM baseret på kritik af det foregående paradigme. Som tidligere beskrevet var fokus i NPM på service til borgerne og et generelt større hensyn til borgernes individuelle ønsker og behov. Konkurrencen i NPM skulle holde den offentlige sektor kørende men blev udfordret af utilfredse borgere, hvilket medførte problemer for offentlige institutioner. Baggrunden for den stigende utilfredshed var borgernes stigende forventninger om bedre kvalitet i serviceydelser, hvilket var udfordret af knappe ressourcer, som udfordrede

opfyldelsen af resultater og målsætninger. Denne situation gav anledning NPG-initiativer om at involvere borger og interessenter, da deres bidrag kunne være med til at løfte offentlige opgaver.

Ydermere opstod muligheden for, at borgere og interessenter kunne medvirkende til at skabe innovative og effektive løsninger på fremtidige udfordringer i den offentlige sektor. Det bygger på tanken om, at ressourcemobilisering gennem samarbejde og netværksstyring vil forbedre mulighederne for koordination samt gensidig læring, hvilket vil lede til en effektiv offentlig styring, samt øget demokratisk deltagelse og dermed en styrkelse af den demokratiske styring (Bøgh Andersen, 2017). Denne udvikling har ændret synet på den offentlige sektor, som autoritativ stat og som servicevirksomhed. I stedet anskues den offentlige sektors rolle ud fra et NPG-perspektiv som faciliterende, hvor denne deltager i samarbejde med andre parter, der i fællesskab skaber og implementerer løsninger, der virker (Torfing & Triantafillou, 2017). Endvidere har NPG et holistisk fokus på offentlig styring, hvor der anlægges et helhedsorienteret syn på løsninger.

Styringen, hvorved NPGs målsætninger realiseres, sker gennem en række styringsværktøjer. Grundlæggende er samarbejde og samskabelse kernen i NPG-paradigmets styring. NPG anbefaler, at dette samarbejde finder sted gennem netværk, hvor aktørerne er gensidigt independente. Styring og ledelse foregår altså gennem netværk. Implementeringen af disse netværk skal ifølge NPG finde sted bottom-up, modsat PA og hierarkisk styring, hvor implementeringen er top-down. Det er således det, der gør, at aktørerne i netværket er gensidigt afhængige af hinanden ved at have ”stakes” eller aktiver i dele af løsningen (Pollitt & Bouckaert, 2017). Denne bottom-up tilgang understøttes af Rhodes (1997), der er en af de første som konceptualiserede governance (Kjær, 2011) og hvis definition af governance lyder: ” (...) *self-organizing, interorganizational networks characterized by interdependence, resource exchange rules of the game and significant autonomy from the state.*” (Rhodes, 1997, s. 15).

Definitionen hos Rhodes (1997) peger på udvekslingen af ressourcer mellem aktørerne i det selvorganiserede netværk med autonomi fra staten. Definitionen bygges således på et argument om, at staten bliver udhulet grundet den stigende fragmentering, hvilket, som benævnt, begrænser offentlig intervention, og gør det vanskeligere at styre. Ligeledes argumenterer Rhodes for, at denne udvikling udgjorde et autoritetstab for staten (Rhodes, 1997). Den offentlige styring er altså udfordret. I det følgende vil jeg præsentere styringsformen *netværksstyring*, som er en måde at styre på indenfor NPG-paradigmet.

3.3.1. Netværksstyring

Ifølge Torfing og Sørensen (2005) kan et styringsnetværk defineres ud fra fem karakteristika:

- En relativ stabil horisontal sammenknytning af interdependente men operationelt set autonome aktører
- Disse interagerer og søger at påvirke hinanden gennem forhandling
- Dette finder sted ved et institutionaliseret fællesskab
- Som er selvregulerende inden for de rammer der ofte sættes af de offentlige myndigheder
- Denne bidrager i bred forstand til den offentlige styring

Styringsnetværk dannes i sit udgangspunkt gennem tilknytning til forskellige men relevante aktører og berørte parter, hvor disse, som i Rhodes (1997) governance definition, er gensidigt afhængige af hinandens viden, ressourcer og autoritet. Det bevirker, at aktørerne handler uafhængigt af hinanden ved ikke at være bundet af stram kontrol og instrukser men derimod styrer opgaveløsningen på baggrund af gensidig forpligtelse og tillid. Dermed er der tale om horisontal styring frem for vertikal, som er kendetegnet ved NPG (Sørensen & Torfing, 2005)I netværket har alle noget at bidrage med i forskellige grader. Det kan medføre uligheder i form af ressourcetildeling og autoritet, hvilket fører til større indflydelse for nogle aktører end andre. Deltagelsen i et styringsnetværk er baseret på frivillighed, derfor kan netværket være påvirket af udskiftninger af aktører. Gennem forhandling forsøger aktørerne at påvirke hinanden. Disse forhandlinger har enten karakter af interesser, hvor aktørerne giver og tager fra hinanden eller karakter af at finde et fælles grundlag gennem konsensus opnåelse i form af kompromiser eller fælles målsætninger. Rammerne for disse styringsnetværk er institutionaliseret fællesskaber, hvor disse udgør helheden af en heterogen sammenhæng. Interaktionen inden for denne institutionelle ramme udgør normative aspekter, der vedrører dannelsen af normer og værdier samt regulative aspekter, som indbefatter etablering af procedurer, roller og regler. Derudover indbefatter rammerne også kognitive og imaginære aspekter. Kognitive aspekter indebærer udviklingen af former for koder, begreber og vidensformer, hvor imaginære aspekter indeholder dannelsen af fælles visioner (Sørensen & Torfing, 2005).

Det selvregulerende aspekt i netværksstyringen indebærer at beslutninger, der bliver truffet inden for netværket er til konstant forhandling mellem aktørerne og er modsat PA og NPM ikke styret af hierarkisk struktur eller økonomiske markedsmekanismer. Det tillidsbaserede element i netværket er medvirkende til, at disse styringsregimer har svært ved at opnå indflydelser over styringsnetværket, da det vil være undergravende for frivilligheden og tilliden mellem aktørerne.

Styringsnetværks medvirken til produktion af offentlig styring i bred forstand er således afgørende, da den bidrager til udvikling af problemforståelser og problemløsninger på offentlige områder (Sørensen & Torfing, 2005). Styringsnetværk kan foregå på lokalt, nationalt og transnationalt niveau. Endvidere kan de variere i aktørstørrelse, formål og afgrænses i tid og rum. Rekrutteringen til styringsnetværk kan skelnes mellem *intraorganisatorisk* og *interorganisatorisk*. *Intraorganisatorisk* er baseret på styringsnetværk, hvor rekrutteringen af aktører er inden for den samme offentlige organisation, mens *interorganisatorisk* styringsnetværk kan have private og offentlige aktører fra andre organisationer. Kredsen af aktører kan også være åbne og lukket i forhold til omverdenen. Endeligt kan formålet med styringsnetværket være løbende til forhandling. Formålet kan være styret mod et bestemt resultat eller mål eller være procesorienteret ved at være relationsopbyggende. Styringsnetværk er anvendeligt i bred forstand, hvilket bevirker, at anvendelsen kan være spredt over flere politikområder eller blot et målrettet problem (Sørensen & Torfing, 2005).

I ovenstående afsnit fremgår det, at styringsnetværk er selvregulerende. Styringsnetværks evne til selvregulering bliver opløst, i det øjeblik det bliver udsat for hierarkisk styring og mister derfor sin værdi som styringsredskab. Styring fra den offentlige aktør, må derfor udøves indirekte. Denne indirekte styring af styringsnetværk er betegnet som *metagovernance*, der vil blive nærmere redegjort i følgende afsnit (Sørensen & Torfing, 2005).

3.3.2. Metastyring (metagovernance)

Metagovernance eller metastyring er defineret som: "*organisering af selvorganisering*" (Sørensen & Torfing, 2005, s. 53). Denne forståelse af metastyring vil tage udgangspunkt i en interdependent teoretisk vinkel på, hvordan metastyring udføres. *Interdependensteorien* søger at forklare netværksstyring som en gensidig afhængighed mellem aktører i et samfund, der er kalkulerende og nyttemaksimerende (Sørensen & Torfing, 2005). I interdependensteoriens sondring af metastyring forefindes der to former for metastyring; *netværksstrukturering* og *processtyring*. Metastyring ved *netværksstrukturering* referer til organisering af de overordnede ressourcemæssige og organisatoriske rammer for netværket. Denne tilgang er således en "hands-off" tilgang, hvor rammerne sætter begrænsninger for netværkets handlemuligheder. Ressourcefordelingen i metastyring refererer til, at man styrer ressourcer hen mod de aktører i netværket hvis indflydelse, man gerne ser øget. Metastyringen foregår altså ved, at aktørernes interdependente relationer påvirkes indirekte. I rammestyringen er målet givet på forhånd af den metastyrende, hvilket gør, at opgaven med

metastyring indebærer påvirkning af aktørerne, så de arbejder hen mod det på forhånd givne mål (Sørensen & Torfing, 2005).

Processtyring er den anden form for metastyring i interdependensteorien. Denne adskiller sig fra rammestyringen ved at være ”hand-on”. I denne sondring er der ikke tale om, at netværket skal arbejde mod et bestemt mål som i rammestyring. Derimod handler det om, at netværket skal fungere bedst muligt ud fra en idé om, at et velfungerende netværk løser vigtige styringsopgaver (Sørensen & Torfing, 2005). Målet er først og fremmest at få aktørerne i netværket til at samarbejde, så disse kan løse bestemte styringsopgaver. Denne procesorienterede tilgang skal være understøttende for netværket og dermed være mæglende i forhold til konflikter, der kan opstå og generelt medvirke til, at aktørerne arbejder sammen. Metastyringen kan i teorien udøves af enhver aktør i netværket, der har de fornødne ressourcer. Offentlige aktørers hyppige dominans i udøvelsen af metastyringen skyldes ofte, at de er i besiddelse af betydelig institutionelle og finansielle ressourcer (Sørensen & Torfing, 2005).

På den baggrund kan man argumentere for, at metastyring rummer en række potentialer, når det handler om at skabe holdbare og innovative løsninger, da flere aktører inddrages i problemløsning. Endvidere angiver metastyringen, at offentlige aktører stadigvæk besidder magt i forhold til at sætte dagsorden og retning for styringsnetværk.

3.3.3 Partnerskaber

Som nævnt indledningsvist i redegørelsen af dette paradigme, er partnerskaber en styringsmekanisme og samarbejdsform, der hører under NPG. Dette afsnit om partnerskaber, vil bygge på McQuaids (2000) teoretiske tilgang til partnerskaber. Partnerskaber er et mangfoldigt begreb, da det dækker over mange forskellige samarbejdsformer. De kan være af økonomisk, social, politisk og historisk karakter, og derfor er der mange forskellige definitioner af dette begreb. For at et samarbejde kan blive karakteriseret som et partnerskab, er der en række kriterier, der skal være opfyldt. Først og fremmest skal der være en synergieffekt, hvor delene af partnerskabet udgør en helhed. Denne helhed søger mod, at lade partnerskabet agere som enhed, der leder til nye eller eksisterende veje, der er mere effektive. I et partnerskab er forventningen, at denne form for samarbejde skal skabe udvikling gennem brug af langsigtede strategier eller ved løsning af veldefinerede opgaver eller projekter. Det sidste kriterium er, at den private aktør i et offentligt-privat partnerskab ikke udelukkende forfølger kommercielle mål men også er villig til at indgå i et socialt aspekt af partnerskabet (McQuiad, 2000).

Offentligt private partnerskaber bygger således på, at både den offentlig og privat aktør, kan drage gensidig fordel af et partnerskab. Formålet ved et partnerskab er således at tilføre ekstra ressourcer til opgaven eller projektet, hvor de tilførte ressourcer skal være medvirkende til at skabe en synergieffekt.

Typer af partnerskaber

Partnerskaber har hver især forskellige karakteristika og kan ud fra en analytisk model inddeles i fem forskellige dimensioner. Det vil dette afsnit nærmere vil gøre rede for herfor. De fem dimensioner udgør:

- Formål
- Aktører og styring
- Tidsdimension
- Niveauer
- Implementering

Formål

Partnerskabers formål, og det som partnerskaber søger mod, er, som nævnt, at tilføre ressourcer til et område, projekt eller organisation, hvor synergi bliver skabt gennem samarbejde og allokering af de enkelte aktørers ressourcer, eller at transformere ens eller flere af aktørernes organisationer. Derved kan barrierer blive affejet, og bevirke, at aktørernes evne til at være innovative og derved skabe effektive og rentable løsninger. Allokering af ressourcer til projektet udgør således det eksogene formål, hvor transformering eller omlæggelse af én af parternes organisationer, udgør det endogene formål (McQuiad, 2000). Partnerskaber kan ligeledes karakteriseres ud fra hvilke opgaver, de sigter mod at løse. I denne forstand kan partnerskabet anses som strategisk, hvor der både kan arbejdes ud fra et langsigtet perspektiv inden for et bestemt område. Eller i et kort perspektiv, hvor partnerskabet er iværksat for at løse en enkeltstående konkret opgave.

Partnerskaber kan altså veksle mellem at være programdrevet, der er mere langsigtede, eller projektdrevet, som er af mere kortsigtet karakter. Et underliggende element i partnerskabet er, at det bygger på en høj grad af tillid, hvor partnerskabet kan anses som et ægteskab, der udvikles over tid, og hvor dette understøttes af gensidige opfattelser (McQuiad, 2000).

Aktører og styring

Aktørerne, der er involveret i partnerskabet, er i høj grad anset for at være nøgleaktører. Det er således disse, som er medvirkende til at definere partnerskabet. Deres status kan variere alt efter antallet af aktører, hvilke typer af organisationer der er repræsenteret samt hvilke overvejelser, de besidder i forbindelse med deltagelse i partnerskabet. Al dette har betydning for sammensætningen af partnerskaber, både i forhold til struktur og organisering. Således kan der være variationen i aftalen mellem parterne. Strukturen kan variere mellem at være formel på den ene side, gennem juridisk bindende kontrakter, og uformel ved offentlige aftaler om samarbejde. I denne variation er der således både fordele og ulemper.

Ved den formelle struktur er aftalen således klart defineret, hvilket er medvirkende til at afveje eventuelle misforståelser men kan derimod virke ufleksibelt i forhold til inddragelse af andre ressourcer. Omvendt vil den løse struktur åbne for muligheder gennem fleksibilitet men kan også give anledning til potentielle misforståelser vedrørende aktørernes forpligtelser (McQuiad, 2000). Denne form for styring er, som også tidligere beskrevet, en form, der kan relateres til NPM- og PA-paradigmerne. I partnerskaber, vil der ligeledes ofte være uformelle netværk forbundet med partnerskabet, hvor disse både kan bevæge sig inden for partnerskabet og imellem andre partnerskaber. Det skyldes, at aktører kan have tæt forbindelse til politiske beslutningstagere, der derved kan have stor indflydelse på partnerskabet (McQuiad, 2000). Et yderligere vigtigt aspekt ved partnerskabet er på hvilken aktørs foranledning at partnerskabet er blevet dannet. I denne proces veksles der mellem en top-down og bottom-up proces. Top-down er lig bureaukratiet en etablering, der sker på foranledning af en offentlig aktør, som i denne kontekst vil være kommunens initiativ til at etablere et partnerskabet. Bottom-up relaterer sig til at mobiliseringen af partnerskabet, som bliver etableret på initiativ af borgere eller andre autonome aktører (McQuiad, 2000).

Tidsdimension

Den tredje dimension dækker over tid, og hvordan tiden kan medføre ændring i aktørernes synspunkter, roller og prioriteringer. Dette bevirker, at den enkelte aktørs rolle kan blive forandret i partnerskabet. I hvert stadie i policy processen kan forskydning i magtbalancen mellem aktørerne bevirke forandring. Stadierne i denne policy proces indeholder bl.a.; etablering af overordnede mål, udarbejdelse af specifikke mål, implementering, ressourceallokering, mekanismer, organisatoriske struktur samt evaluering af partnerskabet (McQuiad, 2000). Eksempelvis vil en NGO have relativt stor indflydelse på udarbejdelse af de overordnede målsætninger på et projekt, men de have svært ved

at allokere økonomiske ressourcer til projektet, hvorfra den offentlige myndighed vil have mere magt i denne del af processen, der måske kan bevirke, at den offentlige myndighed vil have større magt i andre stadier af policy processen.

Niveau

Partnerskaber kan foregå på forskellige geografiske niveauer som urbane, lokale, regionale og nationale niveauer. Der kan ligeledes være tale om et partnerskab med fokus på en bestemt målgruppe, der bevæger sig indenfor et afgrænset geografisk område. Aktører kan selekteres til bestemte partnerskaber efter størrelse og geografisk niveau (McQuiad, 2000).

Implementering

Partnerskabet kan have forskellige implementeringsstrategier alt efter, hvad der besluttet aktørerne imellem i partnerskabet. Opgavefordelingen er typisk en afklaring af, hvem der gør hvad, hvem tilfører hvilke ressourcer, og hvem styrer ressourcerne. Det er derfor tale om koordinationen i partnerskabet (McQuiad, 2000).

Forholdene ved partnerskaber: formål, aktører og styring, tidsdimension, niveau og implementering er alle medvirkende til forståelse af partnerskaber samt hvilke karakteristika, som er særlige for partnerskaber. Partnerskaber kan variere og komme til udtryk i forskellige former.

De forskellige former for partnerskaber kan afføde forskellige typer af udfordringer og fordele. I det følgende vil jeg udpensle nogle af de fordele og ulemper, der kan forbindes med partnerskaber.

Fordele

En stor styrke i partnerskaber er, at aktørernes forskellige ressourcer i form af netværk og kompetencer kan være til stor gavn med hensyn til at løse komplekse problemstillinger. I den forbindelse kan der være tale om viden og ekspertise, som en aktør ellers ikke havde mulighed for at tilføre. I et partnerskab er samarbejdet en generel styrke, da det tillader de enkelte aktører at bidrage til et samlet resultat, hvor de hver især kan drage nytte af dette samtidig med, at de kan bevare deres autonomi. Den enkelte aktør kan altså udnytte partnerskabet og dermed få tilført ressourcer, som aktørerne ikke selv har mulighed for at tilføre (McQuiad, 2000).

Gennem samarbejdet i partnerskabet kan koordinationen i arbejdet både i og mellem organisationer bliver forbedret. Koordinationen i partnerskabet reducerer risikoen for dobbeltarbejde og er medvirkende til at skabe synergi og effektivitet i partnerskabet. Partnerskabet kan ligeledes

medvirke til at opbygge tillid mellem aktørerne, der over tid skaber stabilitet og minimere økonomiske risici for aktørerne. Det kan være en vigtig mekanisme til at skabe lokal kapacitet for handling, der samtidig styres af lokalsamfund og andre aktører (McQuiad, 2000).

Partnerskaber er ligeledes legitimitetsskabende og kan være medvirkende til at åbne op for nye partnerskaber. Legitimiteten kan skabes gennem nedbrydning af stereotyper om den enkelte aktør, og i den forbindelse stiger tilliden i partnerskabet. Derved gøres samarbejdet lettere og mere effektivt. Det kan således være legitimitetsskabende for den offentlige aktør i form af policy, der legitimeres gennem inddragelse af aktører fra lokalområdet. Ligeledes kan deltagelse af lokale myndigheder legitimere beslutninger for den private aktør (McQuiad, 2000).

Ulemper

Der er ydermere også ulemper forbundet med partnerskaber. Uklare mål kan være medvirkende til at partnerskabet fejler. Partnerskaber kan have brede målsætninger, men hvis de specifikke målsætninger ikke fremstår klart kan forskellige opfattelser af målet opstå, hvilket kan føre til misforståelse, manglende koordination og mulig konflikt mellem aktørerne. Konflikterne kan således bestå af mistillid mellem aktørerne, hvis en part eksempelvis forsøger at vinde fordel af den uklare målsætning og derved søger at frembringe en skjult dagsorden (McQuiad, 2000).

På trods af at der findes mange argumenter for, at partnerskaber er effektive, kan de også blive ineffektive eksempelvis ved, at aktørerne bruger for mange ressourcer på at diskutere aftaler i det forestående arbejde. Ligeledes kan ansvarsfraskrivelse udgøre en ulempe, hvis en af aktørerne ikke vil tage ansvar for handlinger i partnerskabet (McQuiad, 2000). I de fleste partnerskaber vil der, som tidligere beskrevet, ofte forekomme et ulige magtforhold. Dette kan føre til spændinger mellem aktørerne og udgøre et problem for partnerskabet, hvis en aktør vælger og bruge sin dominerende magt, til at tvinge en anden. Det er særlig problematisk i de tilfælde, hvor en privat aktør, forsøger at lægge pres på en offentlig aktør. Konflikter grundet magtulighed kan ligeledes være problematisk, hvis en aktør forsøger at dominere ledelsen og målsætningen i partnerskabet og derved lader egne prioriteringer være dominerende for partnerskabet (McQuiad, 2000).

Ydermere kan aktørernes diversitet betyde, at der bliver forskellige barrierer mellem aktørerne. Disse kan komme til udtryk som tekniske, lovgivningsmæssige, politiske og organisatoriske, hvilket kan give udfordringer i partnerskabet. Således kan der være mange potentielle problem forbundet med partnerskaber og kan variere afhængigt af hvilken type partnerskab, der er

tale om. Disse relaterer sig således til både ressourceomkostninger, magtfordeling, uklare målsætninger og i den forbindelse forskellige opfattelser af partnerskabets formål.

3.3.4 Samskabelse

I de ovenstående afsnit omhandlende NPG, er det beskrevet, hvordan at NPG som en netværksbaseret styringsmodel skaber løsninger på problemer i den offentlige sektor. Det er blevet beskrevet, hvordan at partnerskaber henvender sig til virksomheder og organisationer. Dette afsnit vil derimod omhandle samskabelse, der i denne forståelse er rettet borgerne. Denne del af redegørelsen tager afsæt i samskabelse som en del af NPG forståelsen, hvor samskabelse er en måde, hvorpå civilsamfundet aktivt bliver part i styring og udvikling af velfærdssamfundet (Agger & Tortzen, 2015). Samskabelse bygger på at skabe innovative løsninger ved at inddrage civilsamfundet og anvende borgernes ressourcer. I denne sammenhæng er der tale om en form for samproduktion, mellem det offentlige og civilsamfundet (Agger & Tortzen, 2015). Det offentlige producerer altså ikke ydelser for borgerne men med borgerne.

Samskabelse kan komme til udtryk på forskellige måder, hvor der sondres mellem demokratisk og effektiv samskabelse. Den effektive samskabelse udspringer af NPM-paradigmet, hvor formålet med samskabelse i højere grad handler om at kvalitetssikre, effektivisere og målrette offentlige service. Denne forståelse henvender sig udelukkende mod output og anser borgerne som rationelle aktører, der agerer nyttemaksimerende (Agger & Tortzen, 2015). Demokratisk samskabelse udspringer derimod af NPG-paradigmet. Det er denne forståelse, som beskrevet indledende, der anser borgeren som central medspiller i styring og udvikling velfærdssamfundet. Samskabelse skal i denne kontekst ses i lyset af netværksstyring, hvor samarbejdet mellem offentlige og private aktører i samspil planlægger, prioriterer og producerer velfærd (Agger & Tortzen, 2015). Denne tilgang handler ikke blot om produktion af velfærdsydelser, men også om input til den politiske proces i forhold til politisk styring og prioritering.

Processen er derfor i høj grad i fokus, hvor den effektive samskabelse har fokus på output, har den demokratiske samskabelse fokus på outcome og langsigtede resultater. Empowerment er således centralt i denne forståelse, hvor det er formålet at bemyndige borgerne (Agger & Tortzen, 2015). Der kan ydermere skelnes mellem rollefordelingen i samskabelse mellem borgeren/civilsamfundets og den offentlige aktørs rolle. I denne sammenhæng skelnes der mellem tre roller (Agger & Tortzen, 2015):

- Co-initiator (Opstiller rammer og tager initiativ til samarbejde)
- Co-designer (Udarbejder policy for løsning)
- Co-implementor (Implementerer løsning)

Rollerne markerer udover aktørernes position, også hvor i processen aktørerne er aktive i samarbejdet. I denne forståelse er muligheden for borgerindflydelse større, da indflydelsesmulighederne er størst, hvis borgeren bliver inddraget tidligt i enten co-initiator eller co-designer rollen.

Dette afsnit har således belyst begrebet samskabelse med stort fokus på den demokratiske samskabelse, der hører under NPG-paradigmet (Agger & Tortzen, 2015). Samskabelse er i dette afsnit blevet beskrevet som et begreb, hvor borgeren er aktiv medspiller i den offentlige styring.

Samskabelse afslutter denne teoretiske udredning af NPG. Det kommende afsnit vil kontekstualisere paradigmet i dansk miljøpolitik.

3.3.5 NPG i dansk miljø- og bæredygtighedspolitik

Miljø- og bæredygtighedskonferencen i Rio affødte som bekendt handlingsplan Agenda 21. Denne handlingsplan havde således betydning for bæredygtig udvikling national, såvel som lokalt.

Under Rio-processen førte Agenda 21 handlingsplanen til en deklARATION benævnt Lokal Agenda 21 (LA21). I LA21 deklARATIONEN blev FN's regeringer og lokale myndigheder opfordret til at udforme lokale bæredygtighedsplaner inden 1996 (Holm, 2010). Årsagen til denne opfordring var, at mange af de problemer og løsninger, som Agenda 21 foreslog, havde ophav i lokale aktiviteter, og derigennem blev behovet for en større folkelig deltagelse belyst (Holm, 2010). Lokale myndigheders position tæt på borgere og virksomheder skulle altså være medvirkende til at fremme den samfundsmæssige mobilisering og oplæring i bæredygtig udvikling.

Arbejdet med den danske implementering af LA21 var en frivillig proces men stærkt opfordret af den daværende regering, som iværksatte kampagner fra det danske LA21-kontor for at komme i dialog med kommunerne. Der var altså tale om en mere netværksbaseret indsats i stedet for en stram implementering via hierarkisk regelstyring. Staten repræsenteret af regeringen ønskede at, LA21 planerne blev en integreret del af kommunernes fremtidsplanlægning, hvorigennem der skulle fastsættes en dagsorden vedrørende bæredygtig udvikling i kommuneplanerne. Måden at tilgå kommunerne med en netværkstilgang var således en del af den politiske modernisering, der udspillede sig op igennem 1990'erne. Således havde kommunerne mulighed for at blive konsulteret

af KL og et politisk netværk af LA21 kommuner i processen med at udforme strategiske tiltag og kampagner (Holm, 2010).

I år 2000 blev der gjort op med den frivillige indførelse af LA21 og en lov om planlægning blev indført for at styrke LA21 indsatsen. Dermed blev det gjort obligatorisk for kommuner at udforme en planstrategi, der rummede mere end blot fysisk planlægning (Holm, 2010). Denne beslutning havde selvfølgelig bureaukratisk karakter, men LA21 planerne var stadig kendetegnet ved inddragelse af borgere, og desuden skulle det tilsigtes at tænke helhedsorienteret, langsigtet og tværsektorielt, hvilket også er kendetegnet ved NPG. Strategisk skulle fem indsatsområder indtænkes herunder; mindskelse af miljøbelastning, fremme bæredygtig byudvikling og byomdannelse, fremme biologisk mangfoldighed, inddragelse af befolkning og erhvervslivet i det lokale Agenda 21 arbejde og fremme samspillet mellem beslutninger, der vedrører miljømæssige, sociale, sundhedsmæssige, kulturelle, uddannelsesmæssige og økonomiske forhold (Holm, 2010). Der skulle således være grænseoverskridende tiltag som sektor koordinering og miljøvurdering i forhold til andre politikker.

Dette afsnit viser, hvordan NPG anvendes i en praktisk kontekst og udgør afslutningen på specialets teori-afsnit. Da teorien i denne opgave skal anvendes i en kvalitativ undersøgelse, er det nødvendigt at operationalisere de teoretiske paradigmer, så de kan måles i specialets undersøgelsesdel. I det følgende vil jeg præsentere operationaliseringen af de tre teoretiske paradigmer for styring, som dette afsnit har gjort rede for.

4. Operationalisering

Som det fremgår af problemformuleringen ønsker dette speciale og undersøge hvordan TM anvender styringsmekanismer i forbindelse med implementering af bæredygtig udvikling. Til besvarelse af denne problemformulering, er de ovenstående styringsparadigmer PA, NPM og NPG valgt og er dermed omdrejningspunktet for specialet. Der tages forbehold for, at styringsparadigmerne skal betragtes som idealtyper, hvor de i en anvendt kontekst vil forekomme i kombinationer, som en form for hybrider. Det er således disse tre begreber, der i dette afsnit vil blive operationaliseret med henblik på at sikre den højst mulige reliabilitet i undersøgelsen. De tre styringsparadigmer vil herunder hver især operationaliseres.

I PA-paradigmet vil analysen lede efter karakteristika af hierarkisk styring i den undersøgende case. Konkret vil der i interviewene søges efter karakteristika af beslutninger i form af regler og lovgivning, som interviewpersoner handler ud fra, og som er foretaget af instanser, der er

højere hierarkisk placeret end TM. Disse beslutninger kan karakteriseres ved begrebet top-down. Ligeledes vil det i de valgte dokumenter undersøges, om disse udgør former for retningslinjer eller, om der er tilfælde af administrationsbygning. Det er således disse karakteristika af hierarkiske styring, som PA operationaliseres ud fra.

NPM-paradigmet vil blive operationaliseret gennem markedsstyring. Konkret vil der her være fokus på at identificere, om styringen i TMs bæredygtige udvikling har elementer, der er inspireret af virksomhedsstyring. I denne forståelse er der fokus stort fokus på målbare resultater, og om disse resultater anvendes til kontrollerende formål, og om der er fokus på effektivisering i indsatsen. Derfor undersøges det også, i hvor høj grad der er fokus på dokumentation i styringen.

Ydermere vil analysen have fokus på, om man søger at få nogle af indsatserne udført af private aktører eller af afdelinger, der er blevet transformeret til selvejende institutioner i forbindelse med indsatsen i TM.

NPG-paradigmet vil operationaliseres efter, i hvor høj grad anvendelsen af netværksstyring finder sted. Det vil i denne sammenhæng være styringsnetværkene intra- og interorganisatorisk omkring den bæredygtige indsats, der vil være fokus. Netværksstyring vil være det overordnede styringsinstrument, hvor karakteristika af samarbejdet vil blive nærmere undersøgt. Partnerskaber vil i denne forbindelse have fokus på samarbejdet mellem kommunen og virksomheder, og samskabelse vil fokusere på samarbejdet mellem civilsamfundet og kommunen.

5. Undersøgelingsstrategi

I dette afsnit vil jeg præsentere undersøgelsens design, metode og overvejelser m.fl. Som det fremgår af specialets indledning og baggrunden for specialets problemfelt, undersøger specialet, hvilke styringsmekanismer Klimasekretariatet i TM i Aarhus kommune benytter sig af i implementering af bæredygtig udvikling. Til besvarelse heraf er valgt en teorifortolkende kritisk case som forskningsstrategi. Nedenfor vil jeg præsentere specialets undersøgelsesstrategi.

5.1 Design

Specialets problemformulering er et åbent spørgsmål uden tilhørende hypoteser om, hvilke styringsformer TM anvender i implementeringen af bæredygtige indsatser. Problematisering har dog, som nævnt, antydning, at særligt NPG anvendes som styringsform i indsatser rettet mod bæredygtig udvikling. Dog er problemformuleringen konstrueret på baggrund af en eksplorativ intention om, at

undersøge hvordan fænomenet (bæredygtig udvikling) og kontekst (Teknik og Miljø, Aarhus kommune) hænger sammen (Antoft & Salomonsen, 2007).

Bæredygtig udvikling som fænomen kan rette sig mod sociale, økonomiske og miljømæssige forhold, hvor denne opgave fokuserer på miljømæssige forhold. Miljømæssige forhold udgør i sig selv et sammensat fænomen, der både kan rumme klima, forurening, biodiversitet og grøn omstilling mm. Derfor er det nødvendigt at vælge et forskningsdesign, som kan håndtere et sammensat fænomen, der er vanskeligt at afgrænse. Til dette formål er casestudiet et nærliggende metodisk valg, da det er en tilgang, som bruges, når det fænomen, man vil undersøge, ikke er let at afgrænse (Yin, 2014). Naturen af fænomenet gør det altså ikke muligt at reducere miljømæssige forhold ved bæredygtig udvikling til veldefinerede isolerede variable. Derfor må det undersøges i sin komplekse kontekst, hvilket casestudiet egner sig til (Flyvbjerg, 2010). Casestudiet retter sig ikke mod bestemte dataindsamlingsmetoder, men kan derimod anvende kombinationer af diverse datakilder (Yin, 2014), hvilket også er tilfældet for dette casestudie.

Ydermere er der her tale om et teorifortolkende casestudie, hvor teorien (PA, NPM og NPG) danner ramme for analyse og fortolkning i casestudiet (Antoft & Salomonsen, 2007). I det kommende afsnit vil jeg beskrive undersøgelsens case og begrunde udvælgelsen heraf.

5.1.1. Undersøgelsens case

I opgavens indledning er der motiveret for udvælgelsen af Aarhus kommunes forvaltning TM som case. Her blev det fremhævet, at Aarhus kommune kan betragtes som en kritisk case, der kan tillade logisk deduktion (Flyvbjerg, 2010). Den logiske deduktion i denne case er, at en kortlægning af hvilke typer af styring Aarhus kommune anvender i implementering af bæredygtig udvikling også vil være gældende for andre cases – her større danske kommuner. Der er således tale om en most likely case ift. større danske kommuners anvendelse af styringsmekanismer i bæredygtig udvikling (Bøgh Andersen et al., 2012).

5.2. Generaliserbarhed

Specialets undersøgelse har til formål at anvende den udvalgte teori til at identificere grænser samt at nuancere og specificere denne. Analysen skal medvirke til at fortolke casen ud fra den valgte teori og konkret afdække de mønstre og forhold, der er for styring i bæredygtig udvikling i Aarhus kommune. Dermed er det ikke et formål for nærværende speciale at nå frem til resultater, som er generaliserbare, hvilket ellers er en kritik som kan rettes mod casestudiet pga. små samples og ikke repræsentative

informanter (Sandelowski & Barroso, 2007). Dog er der i caseudvælgelsen, som nævnt tidligere, valgt en most-likely kritisk case, og man kan derfor argumentere for, at specialets resultater har potentiale til at være overførbare til andre kommunale kontekster. En afprøvning heraf ligger i midlertidig uden for specialets ærinde, men det kan illustrere, at casestudier også kan være med til at belyse sammenhænge, som derefter kan afprøves ved brug af andre forskningsdesigns som eks. kvantitative undersøgelsesmetoder.

5.3. Metode

Til besvarelse af problemformuleringen vælges en kvalitativ tilgang til undersøgelsen, som blandt andet muliggør dialog med aktører og giver mulighed for at få indsigt i deres opfattelser. Samt opnå en løbende udvidet forståelse af fænomenet og derigennem skabe en forståelse af genstandsfeltet og casen (Antoft & Salomonsen, 2007).

Rammerne for undersøgelsen af styring af bæredygtig udvikling tager, som nævnt, afsæt i de teoretiske paradigmer PA, NPG og NPG, og disse skaber rammen for casens undersøgelse. Da Aarhus kommunes klima- og bæredygtighedsindsats styres fra Klimasekretariatet i TM foretages der interviews med aktører i sekretariatet samt andre centrale ledere fra Aarhus kommune, som har et ledelsesansvar i den bæredygtige dagsorden. Ved at foretage interviews med disse aktører bliver det muligt at få indsigt i, hvordan styring af bæredygtig udvikling foregår, samt hvilke tanker, bevæggrunde og interesser, der ligger til grund herfor.

Foruden interviews vil der inddrages dokumenter vedrørende Aarhus kommunes strategier samt observationer og korte interviews foretaget på Aarhus kommunes Klimakonference 2019. Disse skal samlet set give en holistisk forståelse af, hvilke styringsmekanismer TM anvender i bæredygtige indsats. I det følgende vil undersøgelsens metodiske grundlag beskrives.

5.4. Empiri

Empirien udgør interviews, observationer og dokumenter. Indsamlingen heraf er foretaget i perioden november 2019- januar 2020. I det følgende beskrives proceduren for dataindsamlingen samt hvilke metodiske overvejelser, der ligger til grund for tilrettelæggelsen og udførelsen af undersøgelsen.

5.4.1. Semistrukturerede interviews

Der er gennemført tre individuelle semistrukturerede interviews af ca. en times varighed (Kvale & Brinkmann, 2015). De semistrukturerede interviews udgør en guide for samtalen samtidig med, at

der er mulighed for at facilitere uformel samtale, således at interviewpersonen kan komme med sine frie associationer vedrørende specialets problemstilling.

I semistrukturerede interviews har interviewpersonen desuden mulighed for at uddybe synspunkter, ligesom der kan spørges ind til interviewpersonens udsagn. Denne interviewform muliggør altså en vis systematik i form af planlagte spørgsmål samtidig med, at der er mulighed for at forfølge interessante udsagn i interviewsituationen. Ligeledes er der plads til at tilpasse ordlyd og formuleringen alt efter interviewperson og situation (Harrits et al., 2012). Fordelen ved interviewformen er, at man sikrer sig, at alle centrale emner berøres, og at interviewpersonen har mulighed for at nuancere og uddybe sine svar. En ulempe kan være, at interviewet risikerer at bevæge sig i en retning, der ikke er relevant for undersøgelsen, samt at svarene påvirkes af interviewer. Valget af denne interviewform bygger særlig på problemformuleringens eksplorative afsæt, og at der ikke forud for undersøgelsen var forudindtagede hypoteser om interviewpersonernes besvarelser. Ligeledes er der tale om forskellige typer af informanter fra forskellige stillinger, og derfor gav det ikke mening med eks. strukturerede interviews, da alle spørgsmål ikke vil have relevans for samtlige interviewpersoner. Transskriptionerne af de tre interviews kan forefindes i bilag A.a, A.b, A.c.

Interviewguide

Temaerne i interviewguiden bygger på opgavens teoretiske fundament, da teoriens anvendes til fortolkning af casen. Spørgsmålene i interviewguiden er konstrueret med henblik på at belyse, hvilke styringsmekanismer TM benytter sig af i arbejdet med bæredygtig udvikling. Det opnås bl.a. ved at spørge ind til interviewpersonernes erfaringer med at arbejde med bæredygtig udvikling gerne eksemplificeret. Endvidere er der på baggrund af specialets teoretiske grundlag udarbejdet spørgsmål, der har til formål at afdække forskellige typer af styring. Spørgsmålene er inddelt i fire temaer med dertilhørende forskningsspørgsmål:

- Organisation: *har den bæredygtige omstilling medført forandringer i organisationen Teknik og Miljø?*
- Styring: *Hvordan styres indsatsen af den bæredygtige udvikling i Teknik og Miljø?*
- Partnerskaber: *Hvordan styres og koordineres indsatsen af den bæredygtige udvikling? (rettet mod organisationer og virksomheder)*
- Samskabelse: *Hvordan styres og koordineres indsatsen med den bæredygtige udvikling? (rettet mod borgere)*

De fire temaer tager afsæt i opgavens operationalisering af teorien. Dette skal være med til at sikre opgavens validitet, da spørgsmålene retter sig mod opgavens operationalisering af *styring*. Interviewguiden er derudover begyndt med en briefing, hvor interviewets temaer er blevet rammesat for interviewpersonen samt debriefing for at afklare, om interviewpersonen har noget at uddybe eller spørgsmål til undertegnede.

Interviewguiden var ikke et statisk dokument men blev justeret og udviklet på baggrund af de erfaringer, som interviewene gav. Ligeledes blev interviewguiden suppleret med spørgsmål, som rettede sig mod de tre interviewpersoners stilling og den konkrete kontekst (arbejdsplads, organisatorisk placering), de befinder sig i. Interviewguiden fremgår af bilag E.a, E.b, E.c.

5.4.2. Ustrukturerede korte interviews og observation

I december 2019 afholdte Aarhus kommune Klimakonference. Konference blev afholdt d. 11. december 2019 i Scandinavian Congress Center. Deltagerne på konference bestod af politikere, erhvervsfolk, embedsmænd, NGO-organisationer og borgere med interesse for klima og grøn omstilling. Konferencen var et heldagsarrangement, hvor indholdet bestod af forskellige oplæg med centrale aktører fra Aarhus kommune og samarbejdspartnere. Ydermere blev der afholdt workshops med de forskellige spor, som Klimasekretariatet arbejder i. På konference foretog jeg en række observationer og korte interviews. Der var tale om deltagende observation, hvor jeg deltog på en workshop under sporet *Lokalt engagement og vækst*. Dog havde jeg ikke mulighed for at påvirke de observerede men havde status af “fluen på væggen”.

I de indlagte pauser var der lagt op til, at deltagerne kunne netværke på tværs, og her benyttede jeg lejligheden til at stille nogle af de centrale oplægsholdere spørgsmål med afsæt i det observerede.

De øvrige observationer fra Klimakonferencen er blevet nedfældet i et feltnotat, som indeholder forskellige observationer af det visuelle men også af de forskellige aktørers pointer i forbindelse med taler på scenen. Konferenceprogrammet, feltnotatet samt transskriptionerne af de kortere interviews kan forefindes i bilag; C.a, C.b, A.d, A.e og A.f.

I det følgende afsnit vil jeg gøre rede for de overvejelser, som lå til grund for rekruttering af interviewpersoner og præsentere de 6 interviewpersoner.

Interviewpersoner

I den opsøgende kontakt er der lagt vægt på, at interviewpersonerne skulle arbejde med bæredygtig udvikling og var villige til at stille op med navn og stilling. Det er med til at skabe gennemsigtighed

såvel, som det i denne undersøgelse er relevant at vide, hvilken stilling interviewpersonen bestrider, da det kan anvendes i analysen af anvendt styring i TM. Herunder hvorledes styringen og personerne som udfører denne placerer sig organisatorisk, herunder indgåelse af netværk, samarbejder, partnerskaber m.fl. Ligeledes måtte der pga. specialets tidsplan tages pragmatiske hensyn til, hvem der havde tid og mulighed for at deltage i et interview i indsamlingsperioden. På den baggrund blev der lavet aftale om og udført interviews med tre interviewpersoner:

Tabel I: Interviewpersoner

Navn	Stilling	Afdeling og Magistrat	Dato for interview
Jessica Bajer (J)	Projektassistent	Sekretariatet for Klima og Grøn Omstilling, Teknik og Miljø	6/12-19
Thomas Mikkelsen (T)	Udviklingskonsulent	Sekretariatet for Klima og Grøn Omstilling, Teknik og Miljø	22/1-20
Marianne Gjerløv (M)	Afdelingschef	Erhverv og Bæredygtig Udvikling, Borgmesterens Afdeling	9/12-19
Henrik Müller (H)	Klimachef	Sekretariatet for Klima og Grøn Omstilling, Teknik og Miljø	11/12-19
Niels Højbjerg (N)	Stabsdirektør	Borgmesterens Afdeling	11/12-19
Daniel Astola (D)	Konsulent	Kultur og Borgerservice	11/12-19

Rekrutteringen af interviewpersonerne er foregået via mit eget netværk. Interviewpersonerne J og T er rekrutteret efter forespørgsel hos rådmanden for TM, der er bekendt med min tidligere praktikvejleder hos AGF A/S. Jeg blev efter denne forespørgsel kontaktet af J, som gerne ville stille op til interview. Js arbejde består bl.a. i at mobilisere grønne NGO'er til den grønne omstilling i Aarhus Kommune. T arbejder bl.a. med partnerskaber mellem kommunen og virksomheder og organisationer og er ansvarlig for det spor, der hedder *Lokalt Engagement og Vækst*. Både J og T arbejder inden for det samme spor, der er et af seks spor i Sekretariatet for klima og grøn omstilling. Kontakten til Ma blev ligeledes formidlet gennem mit netværk, hvor min svigerfar har en samarbejdspartner der er ansat i Økonomiafdelingen i magistraten Borgmesterens afdeling.

Endvidere interviewede jeg H, N og D på Klimakonferencen. H og N var begge talere på konferencen. De spørgsmål, de blev stillet, var opfølgende i forhold til det, de havde talt om på konferencescenen. D var moderator på den workshop, jeg deltog i. Spørgsmålene til ham var ligeledes opfølgende i forhold til indholdet af workshopen.

Ønsket forud for specialet var at komme i kontakt med interviewpersoner, der havde et ledelsesmæssigt ansvar og dermed kunne fortælle om nogle af de overvejelser, der lå bag styringen. Da det ikke var muligt at finde interviewpersoner med den ønskede profil i TM, foruden det korte interview med H, opstod der i stedet mulighed for interview med T og J, der som udgangspunkt kunne fortælle noget generelt om TM's indsats i bæredygtighed og om deres oplevelse af styringen på dette felt. M er en interessant interviewperson, fordi hun er chef for *Erhverv og Bæredygtig Udvikling i Borgmesterens Afdeling*. Selvom hun ikke er ansat i TM, kan hun sige noget om kommunens bæredygtige indsats, da Borgmesterens afdeling har en tværgående funktion i magistratsstyret i Aarhus kommune. Hun kan altså sige noget om det tværgående samarbejde med bl.a. TM i styringen af bæredygtig udvikling.

Specialet inddrager endvidere en række andre dokumenter til analyse. De vil blive beskrevet herunder.

5.4.3. Dokumenter

7 dokumenter er medtaget som supplement til analysen. De indeholder strategier, handleanvisninger eller rapporter som TM arbejder ud fra. En oversigt over dokumenterne kan findes i Tabel II: Dokumentoversigt nedenfor. Formålet med at inddrage dokumenterne er, at de kan være med til at udfordre, støtte eller supplere udsagnene fra interviewene og dermed nuancere analysen. Dokumenterne er sekundære, da de er offentlige tilgængelige (Lynggaard, 2010). Udvælgelsen af dokumenterne er baseret på deres relevans i forhold til problemformuleringen. Indsamlingen er foregået eksplorativt eksempelvis i interviewsituationer, hvor jeg er blevet gjort opmærksom på dokumenter af interviewpersonerne. Endvidere blev der på Klimakonference forelagt dokumenter i forbindelse med oplæg og workshop, og endeligt har jeg foretaget en række søgninger på Aarhus kommunes hjemmeside.

De udvalgte dokumenter fremgår af oversigten herunder.

Tabel II: Dokumentoversigt

Navn på dokument	Afsender
Klimaplan 2016-2020	Aarhus Kommune
Pejlemærker 2019-2021	Teknik og Miljø, Aarhus Kommune
Mobiliseringsstrategi	Teknik og Miljø, Aarhus Kommune
Mål og forandringsark	Teknik og Miljø, Aarhus Kommune
Fortællingen om Aarhus	Aarhus Kommune
LIS-Rapport	Sekretariatet for Klima og Grøn Omstilling
Aktivitetskatalog	Sekretariatet for Klima og Grøn Omstilling

I indsamlingen af dokumenter, er der også foregået en frasorteringsproces. De fravalgte dokumenter fremgår af Tabel III.

Aarhusmålene temperaturmåling 2018 er en evalueringsrapport med konkrete måleindikatorer, som vurderes ikke at være relevant for miljøkonteksten ud over to indikatorer; klima og mobilitet, som også beskrives i det inddragede dokument *Fortællingen om Aarhus*. Hvilket er baggrunden for fravalget af dette dokument. *Planstrategi 2019* beskriver målsætninger vedrørende byplanlægning herunder grøn omstilling men indeholder ikke bindende handleanvisninger, hvilket vurderes ikke at være relevant til besvarelsen af nærværende problemformulering. I nedenstående tabel III findes en oversigt over de fravalgte dokumenter.

Tabel III: Fravalgte dokumenter

Navn på fravalgt dokument	Afsender
Planstrategi 2019	Teknik og Miljø Aarhus Kommune.
Aarhusmålene temperaturmåling 2018	Aarhus Kommune

Fælles for alle dokumenterne er, at afsenderen er Aarhus kommune. Derfor må der tages forbehold for, at det materiale, som danner grundlag for analysen, alene stammer fra Aarhus kommune og deres ansatte. Dette kan udgøre en mulig bias, da analysen ikke medtager andre (udefrakommende) perspektiver på Aarhus kommunes indsats og styring af bæredygtig udvikling. Dette er et forbehold, man må tage i opgavens analyse og konklusioner heraf.

5.5. Kodnings- og analysestrategi

I dette afsnit vil jeg gøre rede for opgavens kodnings- og analysestrategi, som skal sikre gennemsigtighed og dermed mulighed for at replikere undersøgelsen.

5.5.1. Transskription

De seks interviews er transskriberet i Nvivo. Transskriptionerne medtager alt det sagte men udelader betoning, gambitter, kropssprog og tænkepauser, da det vurderes, at det ikke er relevant for analysen. Transskription og kodning udføres alene af undertegnede, hvilket kan medføre subjektive bias, da det ikke kan sikres, at transskription og kodning udført af en anden person vil have kommet frem til de samme resultater. Dette er med til at udfordre opgavens reliabilitet men er et vilkår for en undersøgelse, der udføres af én person.

5.5.2. Kodning

Kodningen er foretaget manuelt i Word. Kodningen er delt op i to faser: 1) Åben kodning og 2) Lukket kodning. Der er foretaget en åben kodning af de 6 interviews med henblik på at identificere mønstre, sammenhænge og fællestræk i interviewpersonernes udsagn. Den åbne kodning tager afsæt i det sagte, hvor koderne afspejler ord, som interviewpersonerne har benyttet sig af. Således tilstræbes en eksplorativ tilgang til datamaterialet, hvor det undgås at presse teorien ned over data og i stedet lade interviewpersonernes oplevelse og syn på styring af bæredygtig udvikling fremtræde naturligt i første fase.

Den lukkede kodning består af fire koder, som bygger på opgavens teoretiske paradigmer PA, NPM og NPG samt en universel kategori, som rummer koder, der ikke kan afgrænses til én af de tre paradigmer, det er for eksempel koder som: *udvikling*, *ledelse* og *policy*.

Første fase i den lukkede kodning bestod i at placere de åbne koder inden for én af de fire lukkede koder. Fordelingen præsenteres i diagrammet nedenfor:

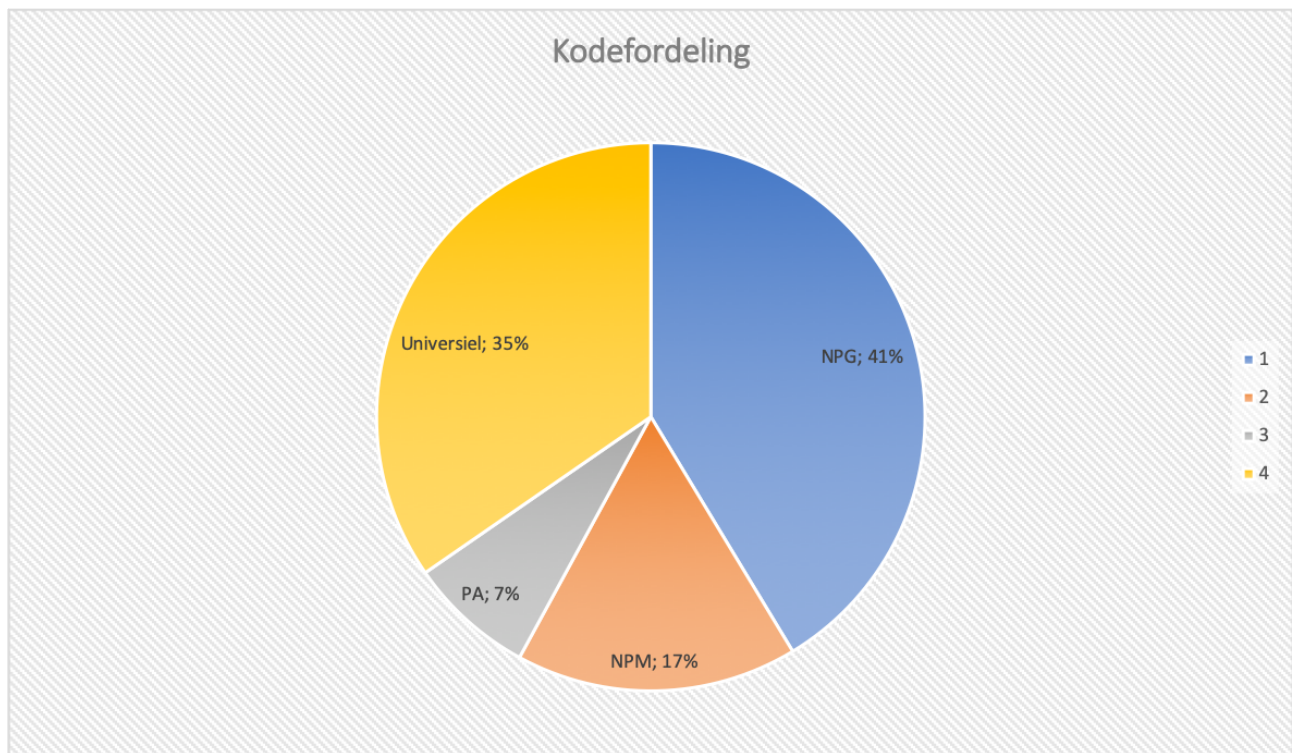


Diagram I: Procentuel fordeling af den lukkede kodning

Dokumenterne og observationen er ikke kodet grundet specialets begrænsede tidsmæssige omfang. Derimod anvendes disse supplerende i analysen til at understøtte og/ eller udfordre koderne og citaterne fra interviewene.

Forinden analysen vil jeg kort diskutere hvilke udfordringer herunder fordele og ulemper, der kan være ved den valgte metodiske anvendelse.

5.6. Fordele og ulemper ved metodisk anvendelse

Der er som nævnt foretaget tre semistrukturerede interviews med relevante aktører, som beskæftiger sig med bæredygtig omstilling i Aarhus kommune. Styrken ved disse interviews er, at de er funderet i specialets teoretiske fundament og formår derfor at rette fokus mod specialets problemformulering samtidig med, at spørgsmålenes åbne format muliggør, at informanterne supplerer med deres egne associationer. En udfordring ved semistrukturerede interviews kan være, at jeg, som interviewer, allerede besidder en viden (forforståelse) i form af min teori, der kan påvirke informanternes svar, hvilket er en risiko, når interviewguiden er udarbejdet på baggrund af teori (Aarhus Universitet, u.å.-a). Denne risiko kan derfor have indflydelse på reliabilitet i specialet. Fordelen ved at anvende

interviews er, at jeg i sikrer høj intern validitet, da jeg får svar på, hvilke styringsmekanismer der anvendes ved at interviewe de personer, der er udfører styringen.

Validiteten kunne være yderligere styrket hvis det havde været muligt at interviewe ledende aktører i indsatsen, da disse antagelsesvist må have en større indsigt i anvendelsen af styringsmekanismer i forbindelse med den bæredygtige indsats.

Interviewene bliver, som tidligere beskrevet i dette afsnit, transskriberet, som vedlægges som bilag. Transskriptionerne gør det muligt for læseren at se, hvorledes undertegnede har kodet og dermed fortolket datamaterialet, hvilket er med til at øge undersøgelsens reliabilitet. Dokumenterne kan ligeledes være medvirkende til at sikre gyldighed af interviewpersonernes udsagn, der sikre og højere grad af reliabilitet (Kvale & Brinkmann, 2014). Omvendt er dokumenterne forfattet af Aarhus Kommune, hvilket kan udfordre reliabiliteten i specialets resultater.

Endvidere er der på Aarhus kommunes Klimakonference foretaget observationer af diverse indlæg, workshops, temaer m.fl. Da jeg var deltager på konferencen påvirkede mine observationer ikke deltagernes autentiske og naturlige adfærd. Det i kombination med, at jeg observerede aktører, deltagere og oplægsholdere i deres vante omgivelser (kollegaer, samarbejdspartnere m.fl.) er med til at styrke den interne og økologiske validitet.

I løbet af konferencen skiftede jeg mellem at være aktiv og passiv observatør. Som passiv observatør tog jeg feltnotater, og som aktiv observatør, hvor jeg blandt andet interviewede deltagere og oplægsholdere, optog jeg samtalerne. Det er med til at øge reliabiliteten såvel, som det er med til at mindske risikoen for fejlagtig analyse og fortolkning (Aarhus Universitet, u.å.-b). De korte interviews, jeg foretog i løbet af konferencen, var spontane, og interviewpersonerne var derfor ikke forberedt. Fordelen herved er, at man får interviewpersonernes umiddelbare svar, hvilket kan være med til at undgå bias i deres besvarelser. Man kan eks. forestille sig, at kommunen har en interesse i at udlægge deres klimastrategier som eks. ambitiøs og omfattende, hvilket kan præge den udlægning, interviewpersonerne i de semistrukturerede interviews kommer med. En ulempe kan være, at en interviewsituation, som ikke er varslet på forhånd, kan give uforberedte og upræcise svar, hvilket kan forringe validiteten af interviewet. Ligeledes kan interviewudsagn fra de ledende aktører om bæredygtig udvikling i Aarhus Kommune, fremstå bedre end hvad end det faktisk er.

Dette afsnit har gjort rede for specialets undersøgelsesmetode, hvor en gennemsigtig beskrivelse medvirker til, at der er mulighed for at replikere denne undersøgelse andetsteds. I det kommende afsnit følger specialets analyse.

6. Analyse

Dette kapitel udgør opgavens analyse og vil besvare opgavens problemformulering ved at analysere, hvilke styringsmekanismer TM herunder Klimasekretariatet gør brug af i indsatsen med bæredygtig udvikling. Forinden selve analyse vil der forefindes en introduktion til Klimasekretariatets arbejdsområder. Efterfølgende vil analysen struktureres efter specialets teoretiske styringsparadigmer for til sidst at afdække, hvornår og hvordan disse kombineres i form af hybrider af styringsmekanismer.

6.1. Arbejdsområder i Klimasekretariatet

Som nævnt, findes der 6 indsats områder i Klimasekretariatet kaldet spor. Analysen vil særligt betone sporet *Lokalt engagement og vækst*, da to af interviewpersonerne, kommer fra dette spor, samt at dette spor har en tværgående funktion i magistraterne, hvilket gør det muligt at belyse den samlede indsat med bæredygtig udvikling herigennem. For at kontekstualisere *Lokalt engagement og vækst* i forhold til Klimasekretariatets samlede arbejde vil der følge en kort introduktion af sporerne herunder. Aktiviteterne i bæredygtig udvikling er i TM forankret i Klimasekretariatet. De seks spor omhandler således;

- *Energi* – Omstilling til vedvarende energikilder
- *Transport* – Elektrificering af transportsektoren, fra fossil til eldrevne transportformer
- *Bygninger* – Energooptimering på nye og eksisterende bygninger
- *Industri* – Understøttelse af energieffektivisering og udfasning af fossile brændstoffer i industrivirksomheders produktion.
- *Lokalt Engagement og Vækst* – Mobilisering af den lokale befolkning til grøn omstilling, samt skabe lokalt engagement til udfordringen hos borgere og virksomheder.
- *Vores arbejdsplads* – Aarhus kommunes eget ansvar i den grønne omstilling. I dette spor handler det bl.a. om kommunens indflydelse på egne medarbejdere har en grøn indkøbspolitik.

(Bilag D.c)

J omtaler disse fire første spor som værende de tekniske spor (bilag A.a). Jævnfør vedlagte aktivitetskatalog, kan man argumentere for, at disse fire spor udgør tamme problemer (Krogstrup, 2016), da disse problemer lægger op til mere tekniske løsninger (Bilag D.b). *Lokalt Engagement og Vækst* og *Vores Arbejdsplads* behandler derimod problemer, der er karakteriseret ved at være socialt

funderet og omhandler sociale aspekter, som ikke har en klar problemdefinition, hvorfor målene for løsningen ikke fremstår klar. På den baggrund kan man argumentere for, at der her er tale om vilde problemer indenfor disse to spor. Vilde problemer udgør komplekse problemstillinger, hvor problemsdefinitionen- og afgrænsning er uklar, hvilket fordrer inddragelse af mange interessenter til innovative løsninger (Krogstrup, 2016). Det ligger i tråd med NPGs tilgang til problemløsning og underbygger den antagelse, som blev præsenteret i problematisering, hvor der blev argumenteret for, at NPG-tilgang vil være særlig anvendt indenfor bæredygtig udvikling, hvilket endvidere bestyrkes af forekomsten af NPG-koder i datamaterialet.

I det følgende vil jeg analysere hvilke PA-styringsmekanismer som forekommer i TM's arbejde.

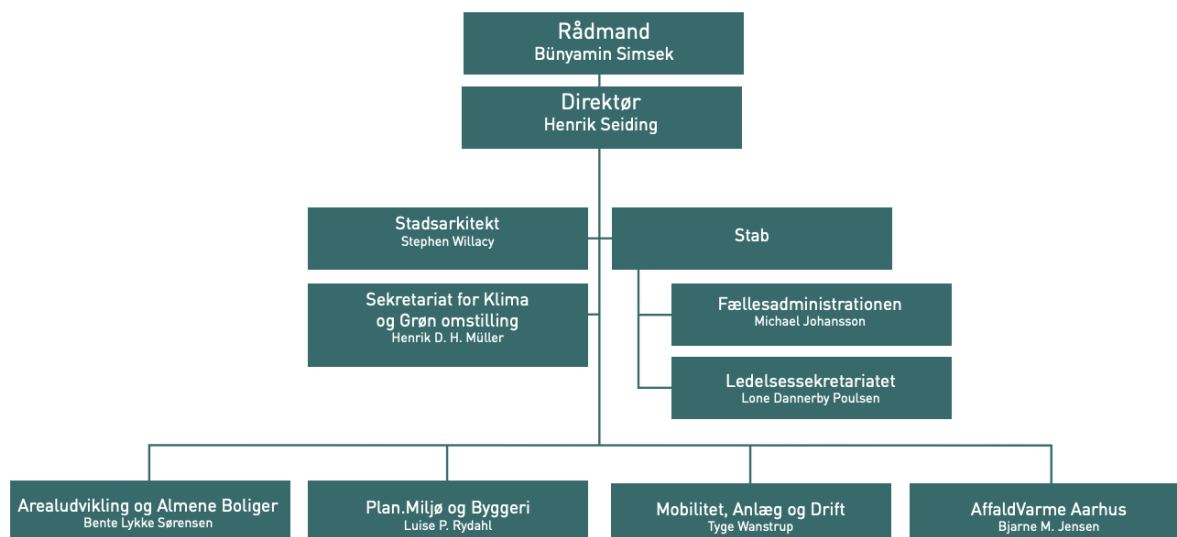
6.2. PA styringsmekanismer

Som det fremgår af *Diagram 1: Procentuel fordeling af den lukkede kodning* over fordelingen af koderne fordelt på PA, NPG, NPM og universel er 7 pct. af koderne relateret til PA. Ligeledes forekommer der koder inden for det universelle tema, som kan forbindes med PA. Man kan argumentere for, at Magistratsafdelingen TM er en stærk specialiserede silo, som er baseret på en bureaukratisk struktur. Ligeledes fremstår Klimasekretariatet umiddelbart som en bureaukratisk administration. Udbygningen af administration og dermed bureaukrati er en del af den styring, som anvendes til den bæredygtig udvikling i Klimasekretariatet. Et eksempel herpå beskriver interviewpersonen J: *"Altså jeg kan sige at vi er i hvert fald personlemæssigt er vokset fra 9 mennesker da jeg startede, så er vi oppe på 15-16 mennesker nu, så det er jo snart en fordobling faktisk, altså hvor der før var nærmest kun en person på hvert spor også en kommunikationsansvarlig"* (Bilag A.a).

I dette citat beskriver J den udvikling, der er sket i Klimasekretariat, siden J begyndte at arbejde hos Klimasekretariat for ca. et år siden. Det vidner om en hastige udvikling i medarbejderstaben og dermed er der tale om *bureaukratisk udvikling*, i kraft af, at antallet af ansatte er fordoblet på et år. På den baggrund kan man formode at denne udvikling i medarbejderstaben er udtryk for den udvikling, som er indenfor arbejdet med bæredygtig udvikling.

Foruden ekspansion i medarbejderstaben kan man argumentere for, at den organisatoriske struktur i TM kan karakteriseres som værende af bureaukratisk karakter. I nedenstående organisationsdiagram illustrerer den hierarkiske struktur i TM.

Diagram I: TM - Organisationsdiagram



Her ses TMs organisatoriske struktur, hvor de specialiserede sektorer illustrerer den horisontal arbejdsdeling mellem TMs opgaver. Klimasekretariatet er i denne illustration anført som en stabsenhed og dermed hierarkisk over sektorerne men under topledelsen. Sådan har Klimasekretariatet ikke altid været placeret. Sekretariatet har ifølge informant T (bilag A.b) været placeret forskellige steder i organisationen, heriblandt under Affaldvarme, én af de fire sektorer som TM står på. I løbet af den periode hvor han har været ansat, har Klimasekretariat flyttet sig fra at være tilknyttet Affaldvarme til at være en stabsenhed under topledelsen.

En forklaring på, at Klimasekretariatet tidligere har været placeret under Affaldvarme kan være, at arbejdet med klimaomstilling tidligere relaterede sig til omstrukturering i infrastrukturen i fjernvarme fra afbrænding af fossile brændstoffer til biomasse. Hvilket er udtryk for traditionel sektortænkning. Efter at dagsordenen indenfor bæredygtig udvikling er blevet mere bredt funderet jf. VM, kan man argumentere for, at flytningen af sekretariatet er udtryk for de mere vidtgående opgaver, som skal løses, samt behovet for at Klimasekretariatet blev en mere tværgående stabsenhed med højere positionering hierarkisk. Ligeledes kan man argumentere for, at TM med omorganiseringen ønsker at sende et signal internt såvel som eksternt om, at man prioriterer arbejdet med bæredygtig udvikling højt. T forklarer desuden, at arbejdet med planlægning af klima- og bæredygtighedsdagsordenen i form af Klimaplanen praktiseres ud fra klassiske kommunale implementeringsprocesser. I forlængelse af arbejdet med klimaplanen for de kommende fire år, skal denne efter udarbejdelse i Klimasekretariatet sendes i offentlig høring. Høringssvarene skal derefter

behandles, før den kan vedtages i byrådet. I den forbindelse er der tale om en klassisk offentlig implementeringsproces, hvor implementering af en ny klimaplan følger lovgivning og anvisninger. PA udgør på baggrund af ovenstående, en del af styringen bæredygtig udvikling i Teknik og Miljø.

Klimasekretariatet og TM gør dermed brug af en række styringsmekanismer indenfor PA herunder udbygning af administration, hierarkisk struktur i organisationen samt PA implementeringsprocesser.

Dette paradigme er det mindst repræsenterede paradigme i den lukkede kodning, hvilket kan indikere, at denne type for styringsmekanismer ikke er særlig anvendt i Klimasekretariatets arbejde med styring. PA er således fast forankret i den organisatoriske struktur, som et levn fra den hidtidige opbygning af TM, samtidig bliver PA stadig anvendes aktivt i form af opbygning af højt specialiseret administration. Ligeledes anvendes lovgivning i form af planloven og dertilhørende anvisninger for udarbejdelse af Klimaplanen.

I følgende afsnit vil jeg afdække, hvor henne i organisationen, og hvilken type af styringsmekanismer indenfor NPM som ses i Klimasekretariatet.

6.3 NPM-styringsmekanismer

I den lukkede kodning udgjorde NPM koderne 17 pct. af den samlede kodning. Ligeledes fremgik NPM styringsmekanismer af den åbne kodning såsom resultater, måling og incitamenter m.fl. NPM-styringsmekanismer er altså forekommende i Klimasekretariatets anvendelse styring. I det følgende vil jeg analysere, hvor denne type af styring placerer sig i organisationen, og hvordan den anvendes. Hoods (1991) syv doktriner vil anvendes til at analysere hvor NPM-styringsmekanismer forekommer, i det omfang det er muligt.

6.3.1. Direkte ledelse

Man ser brugen af direkte ledelse i TM, hvor det umiddelbare argument herfor illustreres i ovenstående *Diagram II: TM – Organisationsdiagram*, hvor de ansvarlige ledere for hver afdeling er nævnt ved navn, hvilket skaber klarhed over, hvem der er ansvarlig for hvilke afdelinger. Ligeledes er direkte professionel ledelse anvendt i Klimasekretariatets indsats. Dette forklarer T indirekte ved nedstående citat: ” (...) jeg har titel af at være udviklingskonsulent i sekretariatet for klima og grøn omstilling (...) og har ansvaret for et spor eller et indsatsområde som vi kalder for Lokalt engagement og vækst.” (bilag A.b). Indirekte illustrerer T ved ovenstående citat, at han er ansvarlig for et indsatsområde herunder de opgaver, der hører til denne indsats. Dette argument understøttes ligeledes

på Klimasekretariatets hjemmeside, hvor den ansvarlige for det enkelte spor er dokumenteret ved navn, billede og kontaktinformation (Sekretariatet for Klima og Grøn Omstilling, u.å.-b).

6.3.2. Måling af performance

I arbejdet med klima og bæredygtig omstilling, er der ligeledes opstillet mål og indikatorer for målopfyldelse. Eks. har Aarhus kommune en eksplicit målsætning om at være CO2 neutral i 2030. De kvantitative indikatorer for målopfyldelse måles i Klimasekretariatet ud fra, hvor meget byen udleder af CO2 på en række områder, samt hvilket niveau de forskellige områder skal være på, før målopfyldelse om CO2 neutralitet er opfyldt. T beskriver, at i forbindelse med udarbejdelsen af Klimaplanen i 2015, var de opmærksomme på, at VM var blevet offentliggjort af FN, men de valgte ikke at benytte disse ind i deres strategi og målsætning. I stedet har Aarhus Kommune udarbejdet en overordnet strategi ved navn Aarhusmålene (bilag D.f). I denne er der opstillet fem mål med dertilhørende underliggende indikatorer for målopfyldelse. For at følge udviklingen med denne strategi, bliver der foretaget en årlig Temperaturmåling af Aarhusmålene. I de fem opstillede mål, er TM og Klimasekretariatet en del af den målsætning, der hedder En bæredygtig by med gode by- og lokalmiljøer. Indikatorerne for denne målsætning er henholdsvis Klima og Mobilitet.

Klimaindikatoren er som beskrevet CO2 neutralitet i 2030, som i Klimaplanen er beskrevet med enkelte aktiviteter og dertilhørende milepæle indenfor hvert spor i Klimasekretariatet (bilag D.c). I udkastet til den nye klimaplan i en såkaldt, *Mål og forandringsbillede-rapport*, er der ligeledes fokus på at opstille kvantitative indikatorer for måling af indsatsen (bilag D.g). I rapportens afsnit om sporet; *Lokal Engagement og Vækst*, er det beskrevet, at der ”mangler en god KPI” (Key Point Indicator) på målinger, der er foretaget via Megafon. På den baggrund kan det udledes, at TM arbejder aktivt med KPI’er som indikator for performance. Ligeledes understøtter T argumentet om, at ledelsen anvender elementer af NPM i deres ledelsestilgang ved: ”*Jeg tror helt sikkert der er noget management tilgang og stil i forhold til at man ligesom kigger i regnearket og vil have tal*” (bilag A.b). Citatet illustrerer, hvordan T har en opfattelse af, at ledelsen ønsker at opnå kontrol over, hvilke output der opnås ud fra en given indsats. Ud fra ovenstående kan det udledes, at NPM-styringsmekanismer er særligt anvendt i forbindelse med måling af CO2 udledningsbesparelser, hvor man målrettet arbejder på at implementere KPI’er, som kan dokumentere effekter. Derved er der et markant fokus på måling af output, i form af CO2 udledningsopgørelse.

6.3.3. Output kontrol

Ledelsen i Klimasekretariatet har en interesse i at følge udviklingen, og hvad man får ud af indsatsen. T forklarer, at der er skabt en afrapporteringskultur i organisationen: ”(...) *Og der afrapporterer vi så, selvfølgelig, altså helt konkret har vi faktisk opbygget en afrapporteringskultur i Klimasekretariatet, hvor vi faktisk har sådan en LIS rapport (ledelsesinformationssystem), så vi kvartalsvis laver sådan en simpel rapportering, på de seks spor, med sådan en grøn, gul, rød markering, hvor er vi i forhold til sidste kvartal er der nogle røde lamper i forhold til noget, er der nogle gode positive historier*” (bilag A.b). LIS-systemet anvendes således som et redskab til at kontrollere medarbejdernes progression i arbejdet med henblik på at nå opstillede mål. Skal man fortolke denne indsats ud fra NPM som idealtipe, kan man argumentere for, at kvantitative enheder vil være mere hensigtsmæssige fremfor farveindikatorer til at måle performance. Man kan argumentere for, at LIS-systemet udgør en form for dokumentationsstyring, da medarbejderne skal dokumentere, hvor de er i processen overfor ledelsen. Resultater, der bliver genereret i de enkelte spor, har ydermere også bestemte anvendelses formål (bilag D.D).

6.3.4 Dokumentationsstyring

Ifølge den igangværende Klimaplan (bilag D.c), på sporet *Bygninger*, der omhandler energieffektivisering i bygninger, er et af de fastlagte mål for dette spor at kompetence- og videns opbygge. Erfaringerne, der opnås indenfor dette felt, skal således udvikle en “best practice” erfaringsopsamling, hvor disse for fremtiden kan videreformidles til andre afdelinger som *Planafdelingen* og *Alment byggeri* (bilag D.c). Ligeledes anvendes der i sporet *Transport* den samme strategi om at opbygge viden og erfaring om omstilling af fossilfri transport til best practice erfaringsopsamling (bilag D.c). Best practice er derfor en måde for ledelsen at dokumentationsstyre, hvor den erfarede viden bliver lagret med det formål at anvende de dokumenterede erfaringer til fremtidig brug. Et yderligere eksempel på dokumentationsstyring, observerede jeg under Klimakonferencen hvor Henrik Müller, der er chef for Klimasekretariatet udtrykte, at de for fremtiden i højere grad ønsker at ”benchmarke” på flere parametre (bilag C.a). I ovenstående er der dermed givet eksempler på, hvordan Klimasekretariatet anvender dokumentationsstyring.

6.3.5. Incitament

I styringen af klima og bæredygtig omstilling anvender Klimasekretariatet incitament til denne dagsorden. T fortæller, hvordan man gennem incitamentstruktur forsøger at få virksomhederne i gang med den grønne omstilling og udvikling af bæredygtige løsninger: *"Kom nu kære venner, vi har et kæmpestort indkøbsbudget, vi vil gerne købe nogle grønne løsninger af jer, så nu må I komme i gang med at udvikle nogle af de her grønne løsninger"* (bilag A.b). I dette citat kan man se, hvordan man via en økonomisk incitamentsstruktur ønsker at tilskynde virksomhederne til at producere grønne løsninger, som kommunen kan købe.

I klimaplanen er det perspektiv ligeledes beskrevet ved, at kommunen har fokus på at anvende markedsorienterede styring ved at stille krav i udbuddene og derved øge efterspørgslen på grønne løsninger (bilag D.c). Kommunen vil ydermere gerne styrke incitamentet for innovative løsninger. Interviewperson M forklarer, at kommunen gerne vil agere testkommune for bæredygtige løsninger med en begrundelse om at: *" (...) hvis der er nogen der udvikler noget nyt, så er det svært og få lavet det der eksperimentarium (...) der vil vi blive bedre Aarhus kommune, vi er jo en kæmpe virksomhed i os selv ikke også. Og hvis vi kan blive bedre til det som test og demonstration af det der løsninger ikke også, så vil vi ikke bare gøre det for enhver pris, så vil vi sætte fokus på bæredygtige løsninger, og på den måde komme et incitament"* (bilag A.c). Ovenstående citat beskriver, at kommunen gerne vil skabe en incitamentstruktur til at tilskynde virksomhederne om at lave nogle bæredygtige innovative løsninger, der kan blive testet af kommunen. Incitamentet for virksomhederne innovation af grønne løsninger er derved styrket, da omkostninger til testning, bliver afholdt af kommunen.

6.3.6. Kontrakter

I nogle af de partnerskaber, som TM anvender i styring af klima og grøn omstilling, bruges kontrakter. T beskriver, hvordan det er indrettet praktisk: *" (...) altså nogen er jo sådan meget med en kontrakt og en skriv om nogle præmisser ind, også er der nogen faste aktiviteter og fælles for dem alle, er stort set, at der altid ligger en eller anden form for netværksdel i det. Fordi det handler meget om videndeling på tværs"* (bilag A.b). I forlængelse af dette udsagn beskrives det, at der er en vekslen mellem og være samarbejdspartner, hvor aftalen består i at arbejde sammen, mens der i andre partnerskaber kan være mere formaliserede rammer: *" (...) nogen af dem er jo bare samarbejdspartnere, hvor vi har aftale om, hvor vi har en aftale om at vi arbejder sammen, også er der nogen hvor det er meget mere formaliserede med deciderede kontrakt, hvad hedder det kontrakter"*

og nogle resultatmål også" (bilag A.b). Resultat- og kontraktsstyring er altså aktivt anvendt i nogle partnerskaber, hvor der i kontrakten er fastlagt konkrete resultatmål for hvad samarbejdet skal have af output. Igen er det et resultatorienteret fokus, hvor kontrakten skal være medvirkende til at samarbejdet opnår forventet output. På den måde synliggøres de forventede resultater af partnerskabet, og forventningerne mellem partnerne om de konkrete aktiviteter er dermed fastlagt. NPM-kontrakt er på den baggrund argumenteret, som værende en del af styringen af grøn omstilling og bæredygtig udvikling i TM.

6.4. Opsamling

Sammenlignet med PA kan man altså se, at NPM styringsmekanismer i højere og bredere grad anvendes i Klimasekretariatets arbejde med bæredygtig udvikling heriblandt direkte ledelse, måling af performance, outputkontrol og dokumentation m.fl. På den baggrund kan man allerede på nuværende stadie i analysen konkludere, at der ikke er tale om rendyrket anvendelse af de forskellige styringsmekanismer, og der opstår på den baggrund hybrider af styring, hvor man eklektisk anvender diverse styringsmekanismer i kombination af styringen. Man kan anskue PA til at være anvendt til de organisatoriske og formelle rammer omkring styringen i Klimasekretariatet, og NPM er anvendt i ledelsens konkrete arbejde med styring af indsatsen.

NPG som paradigme viste sig i den lukkede kodning som det hyppigst forekommende tema i interviewpersonernes beskrivelser af styringen, hvilket ligger i tråd med antagelsen om, at denne type af styring harmonerer "bedst" med bæredygtig udvikling og arbejdet hermed. I den følgende del af analysen vil jeg analysere hvorledes TM og Klimasekretariatet anvender NPG-styringsmekanismer.

6.5. NPG-styringsmekanismer

NPG-koder stod for 41 pct. af den samlede lukkede kodning og er dermed i klar overvægt i forhold til de andre paradigmer. I dette afsnit vil jeg analysere hvordan Klimasekretariatet anvender NPG-styringsmekanismer i indsatsen med bæredygtig udvikling.

6.5.1 Det politiske niveau

Denne brede indsats i bæredygtig udvikling og grøn omstilling, er et område Aarhus Kommune er meget opmærksom på, hvilket betyder at indsatsen ikke udelukkende indskrænker sig til

Klimasekretariatet og TM. Denne brede tværgående indsats har derfor betydet forandring for hvordan kommunen styrer denne indsats. Dette vil dette afsnit nærmere belyse.

På det politiske niveau, er der foretaget en ændring i styringen i, hvordan fremtidige planer og strategier udarbejdes, dette skifte forklarer T nærmere: ” (...) Før var det en ”kan” opgave som lå meget langt nede på deres (andre magistratsafdelinger) prioriteringsliste, så hvis man for eksempel gik til Børn og Unge eller Sundhed og Omsorg, eller Kultur og Borgerservice, så havde de deres kerneopgaver, og klima det lå altså langt nede. Nu er det faktisk vendt på hovedet, det er rent faktisk blevet besluttet, sådan nærmest strategisk at klima nogle gange kommer foran nogen af kerneopgaverne (...) Det er fra politisk side øverst oppe og hos direktørgruppen, man simpelthen har besluttet at klima er et indsatsområde” (bilag A.b). Her illustreres det, at klima har stor betydning for den politiske dagsorden i de forskellige magistratsafdelinger. Denne kan forandring kan forstås som en reaktion på den store bevågenhed, befolkningen har på klimadagsordenen. På den baggrund kan man betragte det som en forandring, der er sket bottom-up. Interessen for emnet er noget, som politikerne i Aarhus er interesseret i, det forklarer T: ” (...) vi har sådan en årlig megafonmåling, som handler meget om hvad er borgernes holdning til den her grønne omstilling (...) man kan sige politikerne kan få en indikation af at, der faktisk er, er folkelig opbakning til den her klimaindsats” (bilag A.b). Udsagnet er i tråd med ovenstående pointe om, at politikere påvirkes bottom-up til at sætte klimaet og bæredygtig udvikling højere på dagsordenen.

Denne dagsordens betydning for strategi og planlægning i Aarhus kommune har ligeledes betydning for Borgmesterens afdeling, hvilket bliver bekræftet af M, som forklarer hvilken betydning, det har haft for hendes afdeling: ”Først hed vi erhvervsafdelingen, så hed vi erhverv og by, for at markere at der også var byudvikling, og nu hedder vi så erhverv og bæredygtig udvikling fordi at, det er egentlig ekstremt det fokus der er kommet på bæredygtighed inden for det sidste halve til hele år (...) Så det er også en synliggørelse af at den afdeling som jeg står i spidsen for hedder erhverv og bæredygtig udvikling og det er også for at markere det udadtil at jeg har fået den her titel, fået ændret titel, for at sige ”vi mener det””(bilag A.c). Det forklares yderligere, at afdelingen har en udadrettet funktion. Dermed er det et udtryk for, at arbejdet for afdelingen retter sig mod virksomheder og andre organisationer og kan derfor betegnes som et interorganisatorisk område. Denne funktion, sammenkoblet med afdelingens navneændring, kan ses som et udtryk for en signalering af den bæredygtige dagsorden, der søger at påvirke de eksterne aktører i en bæredygtig retning. Internt i *Erhverv og Bæredygtighed Udvikling* har den bæredygtige udvikling haft betydning

for den fremtidige planlægning. M forklarer at i forhold til at udarbejde den nye erhvervsplan: ” (...) *alle afsnit skulle indledes, forholde sig til minimum et verdensmål og fokus på det* (bilag A.c).

Denne fremgangsmåde lægger an til en mere holistisk tænkning, hvor det ikke blot er et enkelt politikområde der skal tænkes ind i planer og strategier for afdelingen.

Ydermere er TM også begyndt at indtænke VM, selvom de som tidligere beskrevet ikke aktivt har anvendt VM i den nuværende klimaplan. I den toårige strategi for TM ved navn ”*Et attraktivt og bæredygtigt Aarhus for alle – pejlemærker 2019-2021*” (bilag D.e), beskrives det, at TM bidrager til at indfri *Aarhusmålene*, og ligeledes understøtter VM nummer 17, der handler om partnerskaber for handling. Endvidere beskrives det at: ”*Partnerskaber og samarbejde gør os klogere og giver værdifulde indsigter, så vi bedre tænker i helheder og leverer de rigtige løsninger for alle*” (bilag D.e). Kommunen har altså i højere grad fokus på en bred indsats, som NPG ligeledes søger mod for at opnå målet. Denne brede indsats markerer, at der er flere aktører i spil om at løse fælles problemer. Hvordan styringen af indsatsen konkret udspiller sig i empirien, vil de næste afsnit analysere nærmere.

6.5.2 Klimapartnerskaber

Af interviewene fremgår det, at partnerskaber er en styringsmekanisme, som anvendes i indsatsen rettet mod bæredygtig udvikling. Dette afsnit vil analysere, hvordan partnerskaber anvendes, og hvordan de er karakteriseret som partnerskaber.

Partnerskaber har været anvendt til klimaindsatsen i en årrække, det er derfor ikke et nyt koncept, fortæller T: ” (...) *Vi har arvet et koncept der hedder klimapartnerskaber, som man begyndte og arbejde med tilbage i 2008-9 stykker, som netop var tanken om sige; "vi har nogle tætte samarbejdspartnere, som er nogle store aktører, der en som rådgivere eller, Vestas eller hvem det nu kunne være", der har en stor indflydelse på den her grønne omstilling*” (bilag A.b). T beskriver i dette citat, at ideen med et såkaldt *Klimapartnerskab* er at inddrage større virksomheder i et styringsnetværk, der er implementeret top-down. Det kan eksempelvis være en privat aktør som Vestas, der har en tilknytning i form af deres produktion af vindmøller, og derfor besidder en ressource på området såsom viden, der kan bidrage til problemløsninger eller problemforståelser. Klimapartnerskabet er ydermere forbeholdt større virksomheder, der har en førende position inden for deres felt. T fortæller om rammerne for denne form for samarbejde: ” (...) *Kunne vi lave en samarbejdsaftale hvor vi også forpligter hinanden lidt gensidigt i og sige; "vi arbejder sammen om og løse problemstillinger, men vi stiller også nogle krav til hinanden. Det koncept har vi arbejdet vi*

videre med og vi har 25 klimapartnerskaber, på nuværende tidspunkt som er primært lidt større virksomheder, det er Grundfos, det er Kamstrup det er rådgivende COWI, Rambøll også videre. (bilag A.b) ”

Klimapartnerskabet kan ud fra ovenstående citat ses som et interorganisatorisk netværk, da aktørerne, der er involveret udover Klimasekretariatet, er private organisationer, som ikke hører under kommunen. Partnerskabet opererer altså uden for kommunens organisation. Klimapartnerskabet kan karakteriseres som et styringsnetværk, hvor aktørerne er interdependente, da de stiller krav til hinanden i samarbejdet. De forpligter således hinanden gensidigt i dette styringsnetværk, og aktørerne har derved fælles aktiver i indsatsen. Dermed kan man argumentere for, at Klimapartnerskabet kan karakteriseres som et styringsnetværk, der lever op til Rhodes (1997) definition af at være gensidigt afhængige af hinandens viden, ressourcer og autoritet.

Inddragelse af aktørerne har forskellige formål. T beskrev i ovenstående, at partnerne kunne have en rådgivende funktion i forhold til problemløsning. Aktørernes rolle er medvirkende til at definere, hvad det enkelte klimapartnerskabs formål er. Det illustrerer T: ” (...) *det vi måske har lært, det er at, det der giver mest, der hvor de giver værdi for begge parter, det er når de er koblet på et konkret projekt. Altså hvis vi bare ligesom har et partnerskab, hvor vi mødes en gang om året, og de der skåltaler om hvordan vi skal ud i fremtiden, og CO2 neutral i 2030. Det er okay for nogen af dem, men langt de fleste de er jo meget mere på bundlinjen og sige; "Okay hvad er, hvordan kan vi så komme ind og levere nogen målere til det der fjernvarmesystem, så vi kan få noget data på hvordan vi reducerer CO2 udledningen i Aarhus"*” (bilag A.b). Citatet angiver, at klimapartnerskaberne kan veksles mellem at være programdreven eller projektdreven, hvoraf T i ovenstående citat er fortæller for de projektdreven partnerskaber, hvor aktørerne er koblet op på bestemte projekter. Dette er således også medvirkende til, at aktørerne er mere bevidste om deres rolle i partnerskabet ved konkret at tilføre en bestemt ressource til partnerskabet og problemløsning.

Arbejdet i klimapartnerskaber veksler altså mellem en formel og uformel struktur. Den formelle struktur kommer til udtryk i de projektdreven partnerskaber, hvor rammer og roller for partnerne er veldefinerede, mens de uformelle kan relatere sig til de mere programdreven ud fra ovenstående. Klimapartnerskabet er ikke et åbent partnerskab, hvor alle virksomheder har mulighed for at indgå: ” (...) *Det er ikke åbent for alle og være med (klimapartnerskabet), så det har typisk været koblet op på at vi har haft nogen konkrete projekter eller indsatser hvor man så har sagt; "okay her er de fem, førende aktører på det område, lad os prøve og gå i dialog med dem"* (bilag A.b). Her beskriver T, hvordan man udvælger aktører til bestemte projekter ud fra kompetencer. Man kan derfor

betragte disse partnerskaber som et styringsnetværk, hvor aktørkredsen er lukket for omverdenen. Endvidere har aktørerne i partnerskabet ekspertviden, der er tilknyttet bestemte indsatser, hvilket medfører, at aktørerne i klimapartnerskaberne besidder en nøglerolle alt efter hvilken organisation, de repræsenterer. Aktørernes opgave er ikke udelukkende at rådgive og problemløse bestemte projekter, forklarer T: ” (...) nogen af dem sidder og kan være med til og måske udfordre den måde vi, vi laver udbud på, altså hvad skal vi tænke ind i de her projekter” (bilag A.b). Aktørerne kan ydermere bidrage til udarbejdelse af policy i forhold til at rette udbuddene til. Virksomheder får dermed mulighed for at blive tidligt inddraget i processen i de enkelte projekter. Det bevirker en større grad af indflydelse for de private aktører til de enkelte projekter. Denne øget indflydelse kan være problematisk, hvis aktørerne får for meget indflydelse på udbuddene. Det kan medføre særlige vilkår, der begunstiger bestemte inden for partnerskabet, og derved ikke sikre lige konkurrencevilkår i udbuddene. Dette vil jeg komme tilbage til i opgavens diskussion.

Fordele i klimapartnerskabet

De private aktørers indflydelse på kommunens udbud kan modsat pointerne fremhævet i foregående afsnit have positiv indflydelse på partnerskabet, fremhæver T: “Fordelene er jo det her med at man faktisk kan, opbygge et meget tæt samarbejde man kan skubbe til hinanden, man kan stille krav til hinanden, det betyder eksempelvis at nogen af vores samarbejdspartnere kan gå tilbage til os og sige; "det er fint i vil CO2 neutrale, men så skal i altså også rette til, udbuddene til, ellers kan vi jo ikke komme ind. Det hjælper ikke at i siger en hel masse, men så ikke følger efter, med for eksempel udbud". Så kan de skubbe os tilbage. Omvendt kan vi nogle gange sige; "Kom nu kære venner, vi har et kæmpestort indkøbsbudget, vi vil gerne købe noget grønne løsninger af jer, så nu må i komme i gang med at udvikle nogen af de her grønne løsninger" (bilag A.b). Ovenstående citat påpeger den løbende forhandling, der er mellem aktørerne i styringsnetværket. Udbuddene er altså til løbende forhandling, hvilket også er et udtryk for interagering mellem aktørerne, hvor de søger at påvirke hinanden gennem løbende forhandling. Der er tale om ligeværdige magtforhold, hvor aktørerne kan stille krav til, hvordan de andre aktører skal bidrage med deres ressourcer. Hermed er der tale om horisontal styringsstruktur, hvor aktørerne operationelt er autonome.

Ressourceallokering er en anden fordel, T nævner, som tilføres gennem partnerskabet: ” (...) man sige der ligger også noget positivt i det der med at vi nogle gange får nogen til at smide nogle ressourcer i noget, hvor man kan sige at vi gør det for "the greater good", vi er enige om at nu investerer noget tid og nogle ressourcer og nogle kompetencer i en fælles indsats, og det skal i altså

ikke sende os en regning på”(bilag A.b). Ovenstående citat peger på fordelene i denne styring ved, at der tilføres ekstra ressourcer eksternt fra kommunen men især, at det er nogle ressourcer, der ikke medfører markante omkostninger. Udbud er selvfølgelig en omkostning, der søger at få markedet til at løse opgaven, men i denne sammenhæng medfører partnerskabet ikke omkostninger. T betegner aktørernes villighed til at tilføre ressourcer som noget, de gør, for ”the greater good”. Dermed argumenterer T for, at det er frivilligt, at de vælger at medvirke og bidrage til partnerskabet.

Ulemperne i Klimapartnerskabet

En af ulemperne ved Klimapartnerskaberne er, at de er sårbare overfor forandring på trods af at formelle rammer kan medvirke til klarhed om partnerskabets gøren og laden. Det forklarer T: ” (...) *på negativ side kan man sige det kræver rigtig mange ressourcer og drive det her,(...) der kører ligesom sådan en kurve med at, at det er i starten når man er engageret og man er fælles om projektet så er der stor begejstring og stor aktivitet, også skal der helst komme noget nyt, fordi eller så daler det, og nogen gange så sker der jo det at, når sådan en aftale har ligget to-tre år og projektet måske er løbet i mål, så er der, så er det måske glemt” (bilag A.b).* I dette citat påpeges det, at klimapartnerskabet kan være ressourcetungt at vedligeholde. Partnerskabernes levetid lader heller ikke at være veldefineret i aftalen og kan derfor have en mere programdrevet karakter end projektdrevet. T påpeger derfor, at gradvis tilførsel af nye ressourcer er nødvendigt for at opretholde et stabilt partnerskab. Ydermere er klimapartnerskaber sårbare overfor repræsentantudskiftning i aktørkredsen, det påpeger T ligeledes: ” (...) *Vi har også oplevet det her med at, at vi har siddet med nogle meget personlige relationer til nogen som har lavet en aftale med, ude i sådan en stor organisation. Og lige pludselig så er ledelsen skiftet ud i en virksomhed. Så er det nogle andre der kommer til, og ligeledes i Aarhus Kommune på grund af alle de her organisationsændringer, folk skifter job. Jamen så dem der måske var drivende, ind i den her netværksrelation, lige pludselig er et helt andet sted. Så det er en kæmpe udfordring, det der med hele tiden og drift dem og holde dem relevante ja” (bilag A.b).* Centralt for dette udsagn er, at partnerskabet er sårbart for udskiftning i aktørkredsen både hos den private virksomhed men ligeledes hos kommunen. Hyppige organisationsændringer i kommunen har altså betydning for styringen i den bæredygtige udvikling ifølge T. Denne skrøbelighed kan virke paradoksalt i forhold til målet med NPG om at skabe holdbare og robuste løsninger.

Virksomhedernes incitament for inddragelse

I den åbne kodning fremgår legitimitet som en faktor, der er forbundet med partnerskabet. TM er medvirkende til at legitimere de private aktører ved at inddrage dem i partnerskabet. T forklarer dette: “ (...) Men den går også den anden vej i forhold til at vi nogen, vi blåstempler dem ofte og sådan noget, vi har internationale delegationer på besøg, så prøver vi og trække nogle virksomheder med og fortælle om de her løsninger, vi har erfaringer med og sige; "Nå men på fjernvarmesystemet der har vi brugt rørene fra Logster og målerne fra Kamstrup"(bilag A.b). T påpeger i dette citat, at aktørerne i partnerskabet og deres viden og produkter til grøn omstilling, bliver ”blåstemplet” eller legitimeret af Aarhus Kommune overfor internationale delegationer, der besøger byen for at besigtige kommunens løsninger. Således får de private aktører legitimering af kommunen og får potentielt mulighed for at afsætte deres produkter i udlandet. Derved er det en gevinst for kommunen at afsætte grønne løsninger til eksport, hvilket M også påpeger er et fokus for kommunen: ” (...) det internationale har fået ekstra fokus på grund af det med bæredygtighed, men der er stadigvæk fokus på det der med eksport af gode løsninger også videre, og se de der erhvervspotentialer” (bilag A.c). Aarhus’ arbejde med bæredygtighed er altså todelt i forhold til partnerskaber, hvor det både handler om at skabe gode bæredygtige løsninger til gavn for kommunen men også at skabe grønne eksportmuligheder for erhvervslivet.

En anden ting, som de private aktører får ud af partnerskabet, er netværk, hvor de får adgang til andre aktørers viden og ressourcer: ” (...) altså nogen er jo sådan meget med en kontrakt og en skriv om nogle præmisser ind, også er der nogen faste aktiviteter og fælles for dem alle, er stort set, at der altid ligger en eller anden form for netværksdel i det” (bilag A.c). Citatet viser, at netværk er en del af de aktiviteter, som de private aktører i partnerskaber er interesseret i, og derfor vil have formaliseret ind i partnerskabsaftalerne. Eksempelvis er der faciliteret netværk på bygningssporet i samarbejde med virksomheder med viden om bæredygtigt byggeri, hvor formålet er at producere viden og tilføre ressourcer til aktører fra byggebranchen om bæredygtige løsninger på byggeområdet (bilag D.b).

Netværksdelen kommer også til udtryk i Klimakonferencen, hvor jeg selv var deltager. Der observerede jeg, at der blev opfordret til netværk i pauserne i en uformel ramme, hvilket jeg også selv benyttede mig af til at stille spørgsmål til nøglepersoner på konferencen (bilag C.a).

Metastyring

Da klimapartnerskaberne ikke direkte søger mod at arbejde hen mod et bestemt mål men derimod at arbejde på bestemte programmer, kan metastyringen karakteres som værende processtyring. Partnerskabet fungerer altså bedst, når aktørerne samarbejder om at løse bestemte styringsopgaver, der udgør de spor, som TM arbejder med. Den styrende i disse klimapartnerskaber kan både være kommunen og de private virksomheder. Analysen har belyst, hvordan man kan betragte virksomhederne som eksperter både i rådgivning og i ordinært arbejde med sporene. Derfor besidder de også nøgleressourcer, og de har derfor mulighed for at være metastyrende. Denne tilgang er ydermere en tilgang kommunen gerne ser anvendt i den fremtidige styring i arbejdet med klima og bæredygtig udvikling i Aarhus Kommune. Dette erfarede jeg da jeg på Klimakonferencen observerede stadsdirektør Niels Højberg melde ud, at Aarhus Kommune fremadrettet skal tænke i partnerskaber frem for politik implementering. Dette bad jeg ham uddybe i pausen: ” (...) hvis vi skal lave nogle løsninger som virkelig er holdbare, så skal vi sørge for at de virksomheder og de partnere, at de også være med i og finde løsningerne. Klassisk har vi i den offentlige sektor haft en ide om, sådan at vi tager en ide også finder vi ud af, vi embedsmænd sammen med nogle eksperter om hvad der skal laves (...) det er helt afgørende, det er jo at dem der kan lave forandringen, og vil lave forandringen, de får mulighed for og være med” (bilag C.a). Udtalelsen viser, at det de ønsker er, at styringen i højere grad bliver styret af dem, der vil tage initiativet og ønsker forandring i stedet for, at kommunen styrer hele policyprocessen selvstændigt. Aktørerne i partnerskabet kan være forskellige forklarer han: ” (...) man er nødt til at arbejde med det menneske der kan og vil lave forandringen og typisk er det jo en iværksætter, foreninger, initiativer også nogen af vores egne medarbejder eller virksomheder” (bilag A.d). Den metastyrende i partnerskabet kan altså være alle, der vil deltage i partnerskabet. Kommunen vil ikke nødvendigvis være den som styre indsatsen, deres rolle vil være mere rammeskabende, forklarer N: ”Det er jo en faciliterende rolle (Aarhus Kommunes), fordi den anden side af det her, det er jo at mange af de mennesker der gerne vil lave en forandring, de kender ikke hinanden, de mødes ikke. Du kan have oplevelse af at folk, der næsten sidder og arbejder men den samme type af løsninger, de kender ikke engang hinanden” (bilag A.d). Det er i højere grad en netværksfaciliterende rolle, N mener, at Aarhus Kommune rolle skal have. Hvor de skaber platform til, at aktører kan mødes og udveksle ressourcer og i højere grad skabe de bedste og mest holdbare løsninger ved øget koordination. Der kan ud fra ovenstående rejses en diskussion af hvem der så vil have ansvaret for partnerskaberne i fremtiden, der vil blive nærmere belyst i diskussionsafsnittet.

Opsummering

Opsummerende om disse afsnit vedrørende Klimapartnerskaber kan det udledes, at Klimasekretariat anvender NPG i deres styring gennem netværksstyring som mekanisme. Etableringen af dette styringsnetværk i form af Klimapartnerskabet er etableret top-down, hvilket er modsat idealet for NPG, hvor implementeringen sker bottom-up. Det betyder, at en hierarkisk implementering er fundet sted, og styringsnetværket derfor har elementer af PA og NPG. Styringsnetværket opererer uden for kommunens organisation og er dermed interorganisatorisk, hvor aktørerne er interdependente og opstiller forventninger til hinandens bidrag af ressourcer til problemløsning. I denne forventningsafstemning til samarbejdet veksler strukturen mellem at være formel og uformel. Den formelle struktur betyder, at Klimapartnerskabet er nedfældet i en kontrakt, der dermed angiver en dokumenteret forpligtigelse. Denne forpligtigelse bygger på en forventning til samarbejdets resultater, der giver et element af NPM til partnerskabet i form af resultat- og kontraktstyring.

Derudover er Klimapartnerskabet et dynamisk samarbejde, hvor der er løbende forhandling og dialog om samarbejdet, hvilket øger koordinationen for indsatsen. Et andet hybridperspektiv i Klimapartnerskabet er kommunens anvendelse af incitamentstruktur overfor virksomhederne. Partnerskabet kan føre til øget eksport og forretningsmuligheder for virksomheder ved, at Aarhus Kommune inddrager dem, og dermed legitimerer dem og deres produkter, overfor eksempelvis internationale delegationer, der besøger Aarhus med henblik på inspiration af bæredygtige løsninger. Dermed er virksomhederne drevet af en økonomisk incitamentstruktur, som kommunen anlægger for virksomhederne og dermed endnu et NPM-element i partnerskabet. I Klimasekretariatets styring af Klimapartnerskabet anvender de metastyring til dette formål, hvor kommunen understøtter samarbejdet med at løse bestemte opgaver.

6.5.3. Samskabelse i TM

Samskabelse er en anden af de styringsmekanismer, som TM gør brug af i deres arbejde med klima og bæredygtig udvikling. Dette kom således til udtryk i den lukkede kodning i forhold til netværk og samskabelse. J forklarer, hvordan det kommer til udtryk i hendes arbejde: ” (...) *Men så arbejder jeg jo i hvert fald på det spor som hedder lokalt engagement og vækst, så det er rigtig meget det her med netværk, partnerskaber, mobilisering af borgere og virksomheder i den grønne omstilling og det er jo ikke den del, der lige som indgår i vores klimaregnskab på den måde*” (bilag A.a). I dette citat påpeger J, at sporet *Lokalt Engagement og Vækst* udover at arbejde med virksomheder, som belyst i partnerskabsafsnittet, også arbejder med mobilisering af borgere, hvor dette arbejde ikke direkte

bliver målt og opgjort i CO2. T fortæller, hvordan arbejdet med borgerne fungerer i Aarhus Kommune: *”Det er sådan lidt en bred palette af indsatser, projekter hvor alting jo ikke ligger hos os. Vi har en udfordring med, at vi jo ikke nødvendigvis kan gå ud og diktere hvad folk skal gøre, vi kan ikke tvinge dig til og blive vegetar eller købe en elbil eller lade vær med at flyve. Men vi kan jo arbejde med nogle incitamentstrukturer hvor vi skal forsøge og oplyse og uddanne dig om det, det er jo for eksempel i løbet af skoleforløbet at man, man kan sige du skal have nogen kompetencer, noget ved med dig, så du kan træffe det rigtige valg”* (bilag A.b). Det, som T peger på i dette citat, er en empowerment tilgang (Smith & Smith, 2010), hvor TM gennem oplysning og formidling skal gøre borgeren i stand til at træffe bæredygtige valg. Det leder op til et samarbejde, der foregår på tværs af kommunen og vil blive nærmere analyseret i næste afsnit.

T peger derimod på en anden tilgang i understående citat: *“ (...) det har vi gjort, lidt indirekte ved blandt andet ved, vi samarbejder rigtig meget med NGO'er. Fordi der er 350.000, det vil ikke give mening og sidde og skulle dialog med alle dem. Så vi har prøvet og gå ud via nogle kanaler, platforme og det har for eksempel været de mange super engagerede NGO'er der er i Aarhus”* (bilag A.b). T peger på en indirekte tilgang til civilsamfundet gennem lokale NGO'er, som de arbejder aktivt med. Dette initiativ kan karakteriseres som et strategisk samarbejde, hvor kommunen målretter ressourcer og allokerer eksterne ressourcer. Herunder forklarer J om hendes arbejde, med disse NGO'er: *”Jeg har lagt en del kræfter i og mobilisere det her netværk af grønne aktører i Aarhus som faktisk har fandtes før som en facebook gruppe, meget løst organiseret (...) den oplevelse som jeg også som privatperson havde, fra andre byer jeg har boet i, er at der ikke, er så meget strategisk samarbejde mellem dem, så for eksempel NUAH og Greenpeace. De kender ikke nødvendigvis hinanden og de laver meget lignende arbejde.”* (bilag A.a). J beskriver, at hun arbejder med grønne aktører og mobiliserer disse i et styringsnetværk, hvor bæredygtig udvikling er det fælles mål. Styringsnetværket er interorganisatorisk og danner rammen for, at de kan samarbejde om indsatsen mod borgerne og en bæredygtig omstilling. NGO'erne udgør ligeledes autonome aktører, der bliver en aktiv medspiller i samskabelsen og er derfor repræsentant for civilsamfundet i dette samarbejde. J peger på nogle af de fordele, det giver kommunen at mobilisere NGO'er i et styringsnetværk i indsatsen: *”(...) jeg synes lige præcis når vi snakker mobilisering af borgere så er de der grupper ret vigtige, fordi Greenpeace kan godt stille sig op (...) de kan også sige mange ting, som kommunen ikke vil sige for eksempel angående kød, konsum eller konsum i det hele taget, det er jo ikke noget som vi som kommune kan og vil sige til borgerne (...) men det kan NGO'er jo sagtens gøre, også komme med rigtig sjove og kreative indslag og det tror jeg faktisk kan flytte meget hos*

borgerne, mere end hvis vi stiller os op (bilag A.a). J beskriver, at kommunen ikke vil pålægge borgeren at omstille sig direkte, derfor giver det en fordel at inddrage NGO'erne både som repræsentant for civilsamfundet men også som legitim samarbejdspartner, der kan formidle information om bæredygtighed, hvor de samtidig også udnytter de ressourcer, som NGO'erne besidder i forhold til den enkeltes NGO's formål. Kommunens tilgang til styringsnetværket uddyber J ligeledes: "(...) det var os, der ligesom sagde; "nu skal vi mødes", det var meget de reaktioner som jeg havde håbet som "hov jeg vidste slet ikke der var noget som skraldecaféen i Aarhus, det er da fedt" (...) Så er der også meget lavpraktisk sådan med lokaler og sådan noget så jo, det var jo os der var katalysator på det, at de mødtes, men vi stillede ikke nogen krav til dem, vi sagde ikke "nu skal i samarbejde, nu har vi lagt nogle timer det, nu skal i det og det". Det er bare sådan at sætte rammerne for, at de kan gøre deres arbejde rigtig godt" (bilag A.a). Af dette citat fremgår det, hvordan implementeringen af styringsnetværket er implementeret top-down af kommunen ved at tage initiativ til at samle aktørerne og dermed øge kendskabet til hinanden individuelt og identificere de ressourcer, som aktørerne kan bidrage med. De basale opstillede rammer uden modkrav fra kommunen er ligeledes med til at underbygge, at styringsnetværket er selvregulerende. Kommunens tilgang til styringsnetværket uddyber J yderligere: "(...) Altså det er jo meget den der platformtilgang ikke, at vi ikke kommer til at lave for meget arbejde, der skal være andre der tager ejerskab for det her, eller kommer det ikke til at køre på den lange bane, altså for eksempel hvis der ikke var nogen af NGO'erne der viste interesse for det, for et samarbejde med andre, så vil vi jo bare have droppet den igen" (bilag A.a). Platformstilgangen referer til den faciliterende rolle, som kommunen påtager sig. De søger således ikke at sætte dagsordenen for styringsnetværkets agenda. Dette er således understøttet af TM's Mobiliseringsstrategi, hvor det står angivet at: "Vi arbejder metodisk med kapacitetsopbygning ("vi gør andre gode"). Dvs. vi har en faciliterende rolle og understøtter med viden, inspiration, netværk, faglige arrangementer og praktiske rammer. Vi tager ikke styringen" (bilag D.a). Den faciliterende rolle er i denne forståelse at være relationsopbyggende i sin tilgang, hvor målet er at gøre styringsnetværket i stand til at koordinere indsatsen selvstændigt. Kommunen er som facilitator overordnet co-initiator (Agger & Tortzen, 2015) i samskabelsen, fordi de står for opstilling af rammer og tager initiativ til samskabelsen. Ydermere står det beskrevet i mobiliseringsstrategien at: "Vi har fokus på samskabelse og relations opbygning. Dvs. vi formår at forene forskellige parters interesser, værdier og ressourcer og navigere i krydspres, hvor det konkrete samarbejde sker om "et fælles tredje". Vi bidrager her til at skabe netværk/relationer/samarbejde på tværs og opbygge tillidsfulde relationer" (bilag D.a). Denne beskrivelse kan indikere, at kommunen

søger at gøre aktørerne interdependente ved at skabe ”et fælles tredje”. Ydermere agerer kommunen co-designer ved, at de opstiller rammerne for samarbejdet og opbygger relationer, mens NGO’erne agerer co-implemator i samskabelsen ved at være de udførende. Det understøtter J ved et konkret eksempel: *“altså det er både fremme samarbejde mellem dem, og hjælpe dem så, ved at for eksempel at lave større events, altså i sidste uge var der et godt eksempel, holdte de (NGO’erne) Green Friday marked til Black Friday, som var faktisk den største event, som på tværs af grupperne i Aarhus” (bilag A.a).* I dette eksempel agerer NGO’erne co-implemator, hvor kommunen både agerer co-initiator og co-designer rollen i dette eksempel.

Kommunens rolle, som den faciliterende, viser sig samtidig at være en styrende rolle. Metastyring benyttes således også i denne sammenhæng, hvor kommunen definerer og opstiller rammerne. I denne sammenhæng er det metastyring i form af netværksstrukturering, kommunen anvender. Det er således en ”hands-off” tilgang, de benytter ved ikke at være aktiv i selve problemløsning eller definition men sikrer derimod rammerne for handlerum til styringsnetværket. De bestemmer således selv hvilke ressourcer, de vil bringe i spil for eksempelvis at fremme de initiativer, de finder relevante. Det på forhånd givne mål er således en bæredygtig omstilling af lokalbefolkningen, der således udgør formålet med styringsnetværket.

Netværksstruktureringen kan også anskues i en anden sammenhæng i forbindelse med styringsnetværket. J beskriver dette i forbindelse med kommunens ressourcebidrag: *” (...) for eksempel her til foråret så organiserer sådan et uddannelsesforløb til dem, med tre workshops, hvor kan lære mere om hvordan man arbejder effektivt sammen bare sådan virkelig lavpraktiske metodiske ting, som hvordan holder man et godt møde? Men også lærer noget om Aarhus kommunes struktur, jeg kan høre der er rigtig meget tvivl om, hvad det er for nogle afdelinger der er, hvordan er det nu med magistrater og Klimasekretariatet hvad laver i, og sådan noget, det er også vildt forvirrende, fordi man siger altid kommunen” (bilag A.a).* Denne tildeling af viden til aktørerne kan anskues som et empowerment tiltag, der medvirker til at udnytte NGO’ernes potentialer. og bemyndige dem til at agere i overensstemmelse med kommunens intentioner. Samtidig gør det dem i stand til at navigere i det kommunale system og derved effektivisere processer i forbindelse med problemløsninger. På den måde kan kommunen påvirke ved at regulere de ressourcemæssige rammer.

Opsamling

Samskabelsen er i denne case karakteriseret som demokratisk samskabelse, hvor NGO’erne er aktive medspillere, som er medvirkende til at omstille borgeren til bæredygtig udvikling gennem påvirkning

af lokalbefolkningen. Der er derfor ikke tale om output, hvor det handler om at effektivisere og målrette offentlig velfærd. Initiativet er ligesom med Klimapartnerskabet implementeret top-down, hvilket angiver en hierarkisk tilgang til implementeringen. Derudover benytter de sig af netværksstyring, hvor formålet med dette er ressourceudveksling mellem de inddragede NGO'er, hvor disse skal medvirke til bæredygtige initiativer, der skal omstille borgerne til bæredygtig udvikling.

Samskabelsen bærer også præg af NPM gennem incitamentstruktur. Empowerment bliver således anvendt til at gøre borgeren i stand til at træffe nogle bæredygtige valg bl.a. gennem folkeskolen, hvor børnene lærer at træffe valg, der er bæredygtige. Ligeledes anvender de empowerment mod NGO'erne, hvor de tilfører dem ressourcer gennem netværksstyring, hvor det medvirker bedre organisering i deres organisation og i styringsnetværket, således at effektiviteten øges, og de vil være i stand til at koordinere bedre og hurtigere. Denne tilgang kan også karakteriseres som værende effektiv samskabelse, hvor indsatsen målrettes.

6.5.4. Tværgående samarbejde

Den åbne kodning viste ligeledes et tema i tværgående samarbejde. Det er det sidste tema, analyseafsnittet vil behandle. Dette perspektiv refererer til det samarbejde, der er etableret intraorganisatorisk i Aarhus Kommune. Det er relevant at belyse i forhold til problemformuleringen, fordi magistratsstyret er særligt for Aarhus Kommune og har derfor også indvirkning på implementeringen af klima og grøn omstilling. Magistraternes opbygning ved stærke specialiserede siloer øger behovet for koordination i forhold til den brede indsats i bæredygtig udvikling og grøn omstilling. Afsnittet vil derfor have fokus på det tværgående samarbejde, som TM og Klimasekretariatet anvender til koordination af indsatsen, og hvordan det kommer til udtryk i samspil med NPG. Omfanget af udfordringen med det tværgående samarbejde i Aarhus Kommune giver T et eksempel på: ” (...) vi er jo 28.000 ansatte, fem forskellige magistrater, og der er, der kan man sige der virker det, der er det lidt på samme niveau som hvis det var to uafhængige virksomheder der egentlig laver en strategisk samarbejdsaftale, det er på det niveau vi skal op på nogen gange for at samarbejde”(bilag A.b). Citatet siger noget om hvilken størrelse, der arbejdes med, når der skal etableres tværgående samarbejde mellem magistratsafdelingerne.

Bæredygtighed er som tidligere beskrevet, ifølge T, blevet et strategisk fokuspunkt for direktørgruppen i de enkelte magistratsafdelinger. Dette fokus bekræfter N: ” (...) vi har lavet sådan et program der hedder "Fælles om Aarhus" og vi har taget fem temaer op, hvor det her bæredygtighed

er et af dem. Og vi går decideret på tværs i hinandens afdelinger hjælper hinanden med at få tingene til og ske, så vi får blandet domænerne og er sikkert på vi får mest muligt ud af initiativerne vi laver” (bilag A.d).

Samarbejde mellem Lokalt Engagement og Vækst og Kultur og Borgerservice

Bæredygtighed er et tema, der skal være tværgående for magistraterne. Dette har haft betydning for sporet *Lokal Engagement og Vækst*, fortæller J i forbindelse med den nye klimaplan, der er under udarbejdelse: ”I forbindelse med den nye klimaplan snakket om forskellige andre governance strukturer, fordi det lige præcis skal være en mere bred indsats også på tværs af Aarhus Kommune” (bilag A.a). Denne brede indsats, som J omtaler, er blandt andet en øget koordination på tværs af magistrater. Det kommer til udtryk gennem *Lokal Engagement og Vækst*, forklarer T: ” (...) de forskellige spor i den nye klimaplan, er der lavet noget arbejdsgrupper og der er en sponsor på. De fleste sponsorer det er nogle der sidder rundt omkring i Teknik og Miljø, fordi de spiller meget godt ind på bygningssporet, så er det vores by og planlægningschef, der ligesom er sponsor på det. Lige på lokalt engagement og vækst der er det faktisk Kultur og Borgerservice (KB), der er sponsor på det spor, så det er faktisk en helt ny magistratsafdeling på det her område” (bilag A.b). Citatet beskriver, at *Lokal Engagement og Vækst* som det eneste spor har en sponsor tilknyttet fra en anden magistratsafdeling. Årsagen til dette, er i følge T: “ (...) de (KB) for eksempel enormt stærke på hele den her folkeoplysningsdel som vi skal have, have endnu mere af. Så derfor gav det mening måske og prøve og få dem i spil, til det” (bilag A.b). I dette citat er det altså kompetencer i folkeoplysning, som allokeres til arbejdsgruppen og indsatsen, der kan anskues som et intraorganisatorisk styringsnetværk. J fortæller videre om indholdet af det tværgående samarbejde: ” (...) men for vores spor *Engagement og Vækst* er det en forvaltningschef fra KB der ligesom har fået ansvar, som der hedder sponsor, det har ikke så meget med finanserne og gøre, men mere sådan med ejerskab og ansvar og de har, de har så meget mere erfaring med det her rent faktisk med medborgerskab og inddragelse af borgere, de har alle biblioteker og sådan noget” (bilag A.a). Udsagnet fra J forstærker yderligere, at KB besidder nogle kompetencer i medborgerskab, der er værdifulde for *Lokal Engagement og Vækst* i arbejdet med at omstille borgerne til en mere bæredygtig fremtid. KB’s ansvar og ejerskab over sporet bekræfter, at styringen af indsatsen er bredt forankret og tværgående i kommunen. Det er således en ressourcemobilisering, der skal være medvirkende til en bredere indsats.

Om årsagen til dette samarbejde, fortæller J videre “ (...) det giver super god mening egentlig, at sådan noget som vores spor egentlig skal ligge i den ende (...) det (sporet) kommer meget

fra det tekniske, og nu, altså jeg tror bare der kommer til at ske en endnu meget større eksternalitet, fra udbredelse af vores arbejde på tværs af hele kommunen, det er jo det der med at være magistratsstyret, der er mange siloer” (bilag A.a). J peger på, at sporet søger mere mod KB på grund af magistratsafdelingernes traditionelle opgaveområdet. Man kan betragte det tværgående samarbejde med afsæt i hvilke kompetencer magistraterne besidder. Traditionelt arbejder TM med tekniske opgaver og dermed tamme problemer, hvor løsningerne er forholdsvis simple. KB besidder derimod kompetencer med problemer, der har social karakter altså vilde problemer, som er et felt hvor *Lokalt Engagement og Vækst* opererer, og dermed søger viden og kompetencer inden for. J forklarer yderligere, at hendes forventningen til fremtiden for *Lokalt Engagement og Vækst* er, at sporet i højere grad skal arbejde på tværs af hele kommunen. T forklarer, at man yderligere arbejder på et øget samarbejde mellem TM og KB i forhold til borgerinddragelse: ” (...) fordi vi nu samarbejder ret meget med KB, og prøver og finde ud af noget om vi kan lave et eller andet med åben høringsproces, eller sådan præhøring. Det kunne være sådan lidt borgermødeagtigt, ”Højlands forsamlingshusagtigt” koncept, hvor man sagde; ”jamen nu, nu tager for eksempel og præsenterer hvad vi havde tænkt os på transportsporet, så lad os da prøve og høre borgerne, hvad hr og fru Jensen så synes om det. Det er en model vi sidder og prøver og kigge på om vi skal prøve og teste af” (bilag A.b). I dette citat forklarer T, at *Lokalt Engagement og Vækst* overvejer at forsøge sig med en inddragelsesproces, hvor borgerne får mulighed for, at blive inddraget tidligere og derved blive aktiv deltager i samskabelsesprocessen. Det giver i højere grad borgeren mulighed for at få indflydelse på den bæredygtige dagsorden, ved at medvirke som co-designer.

Behov for øget koordination i indsatsen

Samarbejdet med TM og KM i dette spor oplevede jeg ligeledes selv, da jeg deltog i den årlige Klimakonference. Jeg deltog i denne forbindelse i en workshop, der var arrangeret af *Lokal Engagement og Vækst* men hvor moderatoren (D) i workshoppen var fra KB (bilag C.a). Jeg interviewede Daniel under konferencen, hvor han fortalte om samarbejdet: ”Der er det jo sådan at der at selvom der er autonomi inden for hver magistratsafdeling, så er der en meget, meget klar vision om at samarbejde meget, meget stærkt og det er man også klar over, at det er man nødt til for at nå i mål med den her dagsorden, så man kan sige ja, det er både nødvendigt men det er også en modernisering af magistratsstyret i det hele taget, som har banet vej for at man nu får etableret det her tværgående samarbejde i kommunen”(bilag A.f). Der er således en erkendelse af behovet for øget koordination og samarbejde i klimadagsordenen, og i det hele taget en modernisering af

magistratsstyret som styreform, hvor de stærke siloer i højere grad skal spille sammen. Baggrunden for denne erkendelse fortæller Daniel videre om: ” (...). Og noget af det som vi har erkendt, som samlede kommune i det her, det er at vi bliver nødt til at bruge, hvad hedder det, de kompetencer der ligger, bedst muligt. (...) det handler egentlig bare om og sige, jamen altså det spor der handler om at skabe lokalt engagement og vækst, det vil være naturligt og placere det i Kultur og Borgerservice, som arbejder med den her dagsorden, og sikre et tæt samarbejde, både med Teknik og Miljø, men også med Borgmesterens afdeling der sidder med Erhvervsafdelingen. Så det handler egentlig bare om og bruge hvad skal man sige, kompetencerne i kommunen bedst og betragte kommunen som en samlet enhed og ikke som forskellige magistratsafdelinger” (bilag A.f).

Der er altså behov for en øget koordination af ressourceudveksling, som D peger på, mellem tre forskellige magistrater i dette eksempel mellem TM, KB og BA. Dermed er indsatsen og det etablerede styringsnetværk også spredt over flere forskellige politikområder. Ved at anvende de ressourcer der i forvejen eksisterer i kommunen og kombinere disse i samarbejdet, vil det ifølge NPG føre til en mere effektiv styring, hvor aktører gennem indsatsen vil blive gensidigt interdependente, af hinandens ressourcer.

Ydermere samarbejder TM også med BA og *Erhverv og Bæredygtig Udvikling*. Det kommer blandt andet til udtryk gennem følgende citat fra M: ” (...) Aarhus har jo snakket CO2 neutralitet i 2030 i mange år også videre. Arbejdet aktivt med det og på den måde har vi også spillet ind i det, men man kan også sige at de udførende primært, har jo været Klimasekretariatet, som sidder i TM (...). Det er jo så også dem (TM) der er i gang med den nye klimaplan, men med voldsomme input fra os af. Her klokken fem i dag har jeg møde sammen med min chef også med Henrik Müller altså klimachefen. Så selv om vi er en stor organisation, så taler vi meget sammen og det er jo heller ikke fordi vi har været ligeglade med miljøet tidligere, men det nye består i, at efter vi kom fra sommerferie, den nye organisation var på plads, der lavede vi stort en ommer med erhvervsplanen (...) så den forholder sig til de her ting (bæredygtighed) (bilag A.c)”. Samarbejdet her kommer til udtryk i policyudformningen, hvor BA bidrager til den nye klimaplan og er dermed medskaber i den indledende fase af kommunens policy på klimaområdet. Ligeledes bidrager TM til erhvervsplanen i forhold til de klimamæssige perspektiver i policy. Dermed er begge magistrater bidragende til problemforståelse og løsninger på tværs af områder. Ligeledes udøver TM også sekretariatsbistand til BA, når BA arbejder interorganisatorisk: ” (...) Helle som der sidder derinde, som arbejder med energi og klima, miljø og sådan nogle ting. Hun skulle for eksempel med borgmester, her torsdag og fredag til noget meget specialized Aarhus, sådan med nogle Korea folk

også videre, der kan være noget eksport eventyr i det måske, (...), men et er at hun formentlig ledsager borgmesteren, men så når der skal for alvor faglige input der ikke også. Så ringer hun jo til Henrik og der med alle vennerne der i Klimasekretariatet ikke. Fordi vi ved selvfølgelig noget selv, men når det bliver rigtig langhårede der og sådan noget, så gør vi det"(bilag A.c). I dette eksempel er det specifikke ressourcer, BA ønsker af TM til at understøtte deres egen indsats på området, hvor BA gør brug af den stærke tekniske viden, der er forankret i TM. Ressourceudvekslingen er derfor ikke nødvendigvis institutionaliseret i et konkret spor eller program som *Lokalt Engagement og Vækst* men foregår derimod løbende ad hoc afhængigt af projekt.

Opsummering

Det tværgående samarbejde på tværs af magistrater, er i høj grad etableret gennem NPG styringsmekanismer. Tværgående samarbejde kommer til udtryk i *Lokalt Engagement og Vækst*, hvor TM og KB samarbejder gennem netværksstyring, hvor disse udveksler ressourcer i form af de kompetencer, der er forankret i magistratsafdelingerne. Viden om folkeoplysning og arbejdet med vilde problemer ligger til grund for dette samarbejde. Det tværgående samarbejde bygger på en erkendelse om, at øget koordination og anvendelse af de ressourcer der er placeret i Aarhus Kommune, for fremtiden skal benyttes mere effektivt.

6.6. Delkonklusion

Analysen har belyst, at Klimasekretariatet anvender styringsmekanismer indenfor alle tre paradigmer, hvor NPG er dominerende. Analysens struktur har analyseret Klimasekretariatets anvendelse af styringsmekanismer indenfor hver af de tre paradigmer. Dog må det pointeres, at der forekommer overlap og kombinationer af de tre former for styring i Klimasekretariatets arbejde med styring, som kan betegnes hybrider. Der er altså ikke taler om idealtyper af styring men derimod eklektisk anvendelse af styringsmekanismer, som kan anses som udtryk for traditioner i forvaltningen, ovenfra kommende krav om effektivitet og behov for at inddrage andre aktører i arbejdet.

Den hyppige anvendelse af NPG styringsmekanismer hvor blandet andet virksomheder gennem partnerskaber får indflydelse, kan eventuelt udgøre et demokratisk problem, og man kan argumentere for, at metastyring medvirker til, at politikere i højere grad reduceres til én af flere aktører, som producerer styringen i kommunen fremfor at være suveræne. Dette kan ligeledes udgøre en demokratisk udfordring, samtidig med, at det skaber nye betingelser for den politikernes mulighed

for at få indflydelse, hvor særlig NPG lægger op til, at politikerne i stedet forsøger at styre indirekte eks. gennem netværk.

Analysen har således illustreret at styringen af bæredygtig udvikling udøves af mange aktører, hvor ingen har fuld kontrol over styringen. Det i kombination med en forandring af politikernes rolle ud i styring og dertilhørende mulighed for indflydelse leder til spørgsmålet om, hvem der så har det endelige ansvar for implementeringen af den bæredygtige udvikling i Aarhus kommune. Denne diskussion vil behandles i det kommende afsnit.

7. Diskussion

Som beskrevet ovenfor giver analysen anledning til en diskussion af, hvem der er ansvarlig for den bæredygtige udvikling. Ligeledes hviler specialets resultater på en række antagelser, som har betydning for specialets konklusioner. Dette vil ligeledes diskuteres i denne del af opgaven.

7.1. Ansvar for den bæredygtige udvikling

Som det kort blev beskrevet i analysen, kan anvendelsen af partnerskaber lede til en uklar ansvarsfordeling i den grønne omstilling. I dette afsnit vil jeg udbrede denne diskussion nærmere.

Kommunens rolle i partnerskabet som den faciliterende part og private aktører som styrende i indsatsen kan give anledning til en diskussion af, hvem der bærer ansvaret for bæredygtig omstilling/udvikling, og om partnerskabet reelt er en forskydning af samme? Partnerskabet er som styringsmekanisme en måde for kommunen at tilføre særlige ressourcer til et indsatsområde fra private aktører. Det er således en måde for kommunen at inddrage markedet til problemløsning uden, at det har større økonomiske omkostninger for kommunen. De private aktørers ressourcer er særlige, da de er nødvendige for problemløsning i de konkrete indsatsområder. Besiddelsen af disse særlige ressourcer medvirker til, at de private aktører får en særlig status som eksperter og dermed også ansvar for, at partnerskabet løser en konkret problemstilling ved tilførsel af ressourcer til partnerskaber. De får således mulighed for at styre partnerskabet ved at sætte dagsordenen for, hvordan det skal lykkes at nå det overordnede mål. Partnerskabet kan altså give et uklart billede af hvem, der har ansvaret for indsatsen i en problemstilling, der vedrører alle. Ved at overlade styringen til private virksomheder og dermed inddrage markedet kan man ligeledes antage, at indsatsen bevæger sig væk fra en demokratisk styret arena og over i en rationel og nyttemaksimerende arena.

Man kan argumentere for, at en nyttemaksimerende arena med fokus på profit kan have tendens til at producere kortsigtede løsninger, hvilket kan have betydning for det overordnede mål. Endvidere kan man forestille sig, at virksomheder, der indgå som partnere, kan miste interessen for opgaven, hvis incitamenterne ikke er stærke nok, hvilket kan lede til negative resultater for den bæredygtige omstilling.

Netop denne problemstilling kan anskues som sagens kerne i arbejdet med bæredygtig udvikling. Nemlig diskussionen af, hvorvidt implementering af bæredygtig udvikling i vores samfund skal koste på vækst og velstand. En paradoksal diskussion, da det øjensynligt er øget vækst, der har ledt til klimaforandringer, som nu kalder på bæredygtige løsninger. Ud fra dette perspektiv kan man argumentere for, at netop styringsmekanismer inden for NPG-paradigmet kan være med til at imødegå denne problemstilling, da man her forsøger at skabe bæredygtige løsninger, hvor erhvervslivet inddrages, og hvor omstillingen sker uden omkostninger for vækst og velstand.

For selvom man kan argumentere for, at markedsmekanismer spiller en afgørende rolle i virksomhedernes adfærd, kan man alt andet lige argumentere for, at borgerne ud fra et rational choice perspektiv kan være med til at præge udviklingen i form af efterspørgsel. Således kan man argumentere for, at såfremt virksomhederne incitament forringes, skal pilen ikke alene rettes mod virksomhederne men også aftagerne af virksomhedernes produkter. I den forbindelse kan man argumentere for, at hvis kommunen støder ind i en sådan problemstilling, må man udvide sin strategi til også at omhandle eks. folkeoplysning, hvor man gennem empowerment forsøger at præge borgernes adfærd i en mere bæredygtig retning.

En sådan problemstilling kan udgøre en udfordring for længerevarende holdbare løsninger og i stedet føre til kortsigtede løsninger, der har betydning for det overordnede mål. Dette kan være et scenarie, hvis virksomhederne, der indgår som partner, kan miste interessen for opgaven, da incitamenterne ikke er stærke nok, hvilket kan føre til negative resultater for den bæredygtige omstilling. Hvem er så den ansvarlige?

Hvis der er uklarhed over ansvarsfordelingen, kan man argumentere for, at der ikke er nogen enkelt aktør, som føler sig fuld ud ansvarlig over for de fælles aktioner for at realisere formålet med partnerskabet. Dette kan udgøre en demokratisk udfordring, hvilket virker paradoksalt, når kommunens egen undersøgelse viser, at 87% af borgerne mener, at det er kommunen der skal påtage sig ansvaret i den bæredygtige indsats (bilag A.b).

Foruden diskussionen om ansvarsforskydning kan man stille sig kritisk over for Aarhus kommunes udvælgelsesprocedure med hensyn til aktører i partnerskabet. Kommunen vælger selv hvilke ressourcer, de ønsker tilført og dermed også hvilke partnere, de gerne vil inddrage. En procedure T beretter om (bilag A.b). Udvalgsprocessen går, som beskrevet, efter de virksomheder, der er førende inden for bestemte felter, hvilket sikrer en høj kvalitet af de ressourcer, som kommunen får tilført. Denne lukkethed omkring partnerskaberne kan være problematisk, da det udelukker andre virksomheder fra at få muligheden for at bidrage til løsninger på området. Således kan der argumenteres for endnu en demokratisk udfordring. Denne argumentation kan forstærkes yderligere, hvis disse virksomheder, som beskrevet, har indflydelse på udbudskriterierne og derved kan drage en konkurrencemæssig fordel af denne indflydelse.

Virksomhederne får altså mulighed for at gå i dialog med repræsentanter i kommunen, der arbejder med de offentlige udbud og gennem denne dialog kan præge udbudsformen i en retning, hvor de konkurrencemæssigt adskiller sig fra deres konkurrenter og dermed sikre en konkurrencemæssig fordel. Man kan argumentere for, at det er en betragtning som kommunen bør og skal forholde sig til, når de inddrager virksomheder i arbejdet med bæredygtig udvikling. En måde at imødegå denne udfordring kan være, at man i kommunen organiserer arbejdet således, at arbejdsopgaver vedrørende udbud og partnerskaber ikke må høre under én og samme person.

Således kan man undgå, at der opstår bias i udbuddene, hvor virksomheder kan lobbye for egne interesser. Omvendt kan man argumentere for, at en vis kontakt med de virksomheder, som kan have interesse i udbuddene, er relevante, da de, som nævnt tidligere, kan ligge inde med ekspertviden, der kan være relevant at forholde sig til i udarbejdelsen. Denne diskussion belyser den kompleksitet, som er på området, og det vil være relevant for videre forskning at undersøge denne problemstilling nærmere, da det eventuelt vil kunne bidrage med konkrete bud til justeringer i praksis på området.

7.2. Kritisk stillingtagen til specialets metode - et most-likely casedesign?

I dette afsnit vil jeg anlægge en kritisk vinkel på specialets metode og diskutere, hvordan mine metodiske valg har betydning for de mulige konklusioner, specialet kan drage.

Som jeg har beskrevet tidligere, har jeg defineret Aarhus kommune som en kritisk most-likely case. Med den antagelse følger, at opgavens resultater og konklusioner kan overføres på andre større bykommuner. Dog kan denne antagelse problematiseres. Bl.a. udtaler T, at man kan betragte de forskellige forvaltninger i Aarhus kommune som særskilte virksomheder, og det er derfor med dette udgangspunkt, at forvaltningerne samarbejder (bilag A.b). Man kan argumentere for, at det skyldes

kommunens magistratsstyre, hvor udvalgte politikere bestrider den overordnede politisk-administrative ledelse for den enkelte magistratsafdeling, hvilket kan udfordre samarbejde på tværs ved modsætning af politisk dagsorden på tværs af magistratsafdelinger (Berg, 2004) I modsætning til mellemformstyre som ses i andre større danske bykommuner, hvor ledelsesansvaret er delt imellem rådmand og det stående udvalg for politikområdet (Berg, 2004). Et eksempel på, hvordan denne problematik kommer til udtryk i TM og den bæredygtige dagsorden, forklarer T, idet han påpeger udfordringen: ” (...) det her med at vi har magistratsstyre for det første, komplicerer tingene og det her med og have en rådmand i stedet et udvalgsstyre betyder jo at der også nogle gange bliver et clash mellem organisationen og embedsværket og sådan politisk rådmand som måske har en anden dagsorden. Vi sidder helt specifikt nu og kan sige at der er en diskussion i forhold til blandt andet et klima versus trængsel. Hvor vi har en, en rådmand som kigger, er meget interesseret i begge dagsordner, og skal forsøge og favne dem, og det giver bare en udfordring fordi de er modstridende på nogle områder, hvis du får flere biler i byen og gerne vil have at der er plads, til borgerne kan køre alle steder, til at parkere alle steder, så skal der mere asfalt til. Også stiger CO2 udledningen ikke, så nogle gange er det en kæmpe udfordring, det her med magistratsstyre” (bilag A.b).

T peger i dette citat på et dilemma, der kan opstå hvor politikområdet inden for magistratsafdelingen kan modarbejde hinanden, og hvor politiske beslutninger, kan være undergravende for den brede dagsorden i kommunen. I et udvalgsstyre vil politiske beslutninger ikke have samme direkte effekt, da beslutningsprocessen er mere langsommelig gjort og stabiliseret af udvalget.

Således kan denne pointe også belyse en mulig udfordring for Aarhus kommune og en bagside ved magistratsstyre, som med jævne mellemrum tages op til overvejelse. Sondringen mellem hvilken styreform, der anvendes i Aarhus Kommune, i forhold til overførbare, er en betragtning, der er værd at diskutere, i forhold til hvilken betydning den politisk-administrative indflydelse har af indvirkning på styringen.

Denne diskussion kan udfordre antagelse om, at Aarhus udgør en most-likely case, da ovenstående diskussion har belyst, at magistratens organisering har indflydelse og kan påvirke styring. Og da magistratsstyret kun findes i Aarhus kommune kan det give anledning til at antage, at der også kan være tale om en least-likely case. Det er ikke muligt på baggrund af dette speciales undersøgelse at konkludere endeligt, hvorvidt dette er tilfældet. Man må endvidere antage, at der på trods af en anderledes styreform er god mulighed for at overføre undersøgelsens resultater og konklusioner på andre større bykommuner, hvis man tager forbehold for denne diversitet.

Diskussionsafsnittet har således opstillet to mulige diskussioner på baggrund af specialets resultater. Første diskussionsemne har peget på en problematik af, hvem der bærer ansvaret, når kommunen ønsker at agere faciliterende part i partnerskaber og i højere grad lade andre aktører styre indsatserne. Specialet har belyst de fordele, der er ved at inddrage virksomheder i indsatsen med bæredygtig udvikling bl.a. tilførslen af vigtige ressourcer, som kan være medvirkende til bedre og stærkere løsninger, der ligeledes kan spare kommunerne for nogle omkostninger. Slagsiden kan være, at en uklar ansvarsfordeling kan lede til, at indsatsen bevæger sig væk fra det demokratisk styrede felt og over i et økonomisk incitament præget struktur, hvor ansvaret hos virksomhederne ophører hvis incitamentet ikke er stærkt nok. Ydermere har denne diskussion peget på, at virksomhedernes indflydelse på udbudskriterierne kan føre til et demokratisk problem, hvis denne indflydelse præger udbuddet i en retning, der kan give konkurrencemæssig fordel og afskære andre virksomheder fra udbuddene,

Ligeledes har diskussionen udfordret specialets metodiske afsæt og problematiseret specialets antagelser og dertilhørende mulighed for at overføre resultater til andre kommunale kontekster. Diskussionen er rejst på baggrund af, at magistratsstyret som kommunal styreform er særlig for Aarhus Kommune, hvor den politiske ledelse i de enkelte magistrater, udfordrer samarbejdet på tværs af magistratsafdelinger. Det anbefales derfor, at magistratsstyrets påvirkning af den bæredygtige udvikling afklares yderligere i fremtidige undersøgelser.

8. Konklusion

Specialet har undersøgt, hvordan Klimasekretariatet implementerer bæredygtig udvikling og hvilke styringsmekanismer de anvender hertil. Specialets resultater har vist, at Klimasekretariatet anvender alle styringsmekanismer indenfor de tre styringsparadigmer PA, NPM og NPG. Samspejlet mellem disse styringsmekanismer har dannet styringshybrider. Dog er der en overvægt af NPG styringsmekanismer, hvilket harmonerer med den indledende antagelse om, at formuleringen i VM, som lægger op til partnerskaber og netværk skal realisere lokal implementering af bæredygtig udvikling. Netværksstyring er især en styringsmekanisme, der er hyppigt anvendt i arbejdet med bæredygtig udvikling. Anvendelsen af denne styringsmekanisme forholder sig både intra- og interorganisatorisk i styringen. Det intraorganisatoriske styringsnetværk i Aarhus Kommune mellem magistratsafdelingerne TM og KB, er etableret gennem sporet *Lokalt Engagement og Vækst*, hvor der

samarbejdes med mobilisering af borgere til grøn omstilling i Aarhus Kommune. De interorganisatoriske styringsnetværk er etableret i partnerskaber med virksomheder samt styringsnetværk med lokale NGO'er, hvor disse indgår i netværk om samskabelse.

Specialets diskussion sætter spørgsmålstejn ved, hvorvidt anvendelsen af NPG styringsmekanismer kan bidrage til demokratiske problemer, bl.a. ved uklarhed over ansvarsfordelingen og forandring af politikernes rolle i styring m.fl. På den baggrund konkluderes det, at særlig anvendelsen af NPG styringsmekanismer fordrer en videre diskussion og klarhed over, hvem der har endeligt ansvar for den bæredygtige udvikling. Hvilket synes særlig relevant, når karakteren af problemstillingen vedrørende klimaforandringer er et universelt og globalt fænomen. Diskussionen argumenterer for, at en uklar ansvarsfordeling i yderste konsekvens vil betyde manglende handling og målopfyldelse af klimalove og VM. Dette kan udgøre en trussel for arbejdet med for implementeringen af bæredygtig udvikling.

Således illustrerer en lokal undersøgelse af implementering af bæredygtig udvikling den universelle og globale udfordring, som er forbundet med en bæredygtig omstilling. Nemlig at den bæredygtige udvikling forudsætter en klar og tydelig ansvarsfordeling hvor aktører forpligtes ved klare konkrete indsatser som via styringsmekanismer fra NPM og PA bidrager til målopfyldelse.

9. Litteraturliste

- Agger, A., & Tortzen, A. (2015). *Forsknings review om samskabelse*. 34.
- Antoft, R., & Salomonsen, H. H. (2007). Det kvalitative casestudium. I *Håndværk & Horisonter—Tradition og nytænkning i kvalitativ metode* (2. udg., s. 331). Syddansk universitetsforlag.
- Berg, R. (2004). *Kommunale styreformer—Erfaringer fra ind- og udland*. 5/2004(5), 39.
- Bertelsmann Stiftung, & Sustainable Development Solutions Network (SDSN). (2017). *SDG Index and Dashboards 2017*. <https://www.sustainabledevelopment.report>
- Bjerregaard, P. (2013). *Bæredygtighed og grøn omstilling*. Faktalink.
<https://faktalink.dk/titelliste/baeredygtighed-og-groen-omstilling>
- Bøgh Andersen, L. (Red.). (2017). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens* (1. udgave, 1. oplag). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bøgh Andersen, L., Møller Hansen, K., & Klemmensen, R. (2012). *Metoder i statskundskab*. Hans Reitzels Forlag.
- C40. (u.å.). *C40*. Hentet 28. oktober 2019, fra <https://www.c40.org/about>
- CONCITO. (2019). *20 danske kommuner går forrest i kampen mod klimaudfordringerne*.
- CONCITO. <https://concito.dk/nyheder/20-danske-kommuner-gar-forrest-kampen-mod-klimaudfordringerne>
- Dansk Ungdoms Fællesråd. (2019). *Ny måling: På bare ét år er klima blevet dobbelt så vigtigt for de unge | DUF - Dansk Ungdoms Fællesråd*. <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/ny-maling-pa-bare-et-ar-er-klima-blevet-dobbelt-sa-vigtigt-for-de-unge?publisherId=13559599&releaseId=13582201>
- Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om casestudiet. I *Kvalitative metoder: En grundbog*. Hans Reitzel.
- Globalt Fokus, 92-gruppen. (2015). *Danmark som foregangsland for verdensmålene*.

<https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/REU/bilag/179/1600406.pdf>

Harrits, G. S., Pedersen, C. S., & Bente, H. (2012). Indsamling af interviewdata. I L. Bøgh Andersen, K. Møller Hansen, & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i statskundskab* (s. 144). Hans Reitzels Forlag.

Harvig, C. F. (2000). *Aftaler i den danske miljøpolitik*. Roskilde Universitetscenter, Institut for miljø, teknologi og samfund.

Holm, J. (2010). *Økologisk modernisering på dansk: Brud og bevægelser i miljøindsatsen*. Frydenlund.

Holm, J., Kaae, B. C., & Innovationsfonden. (2017). *Definitionsramme for bæredygtig bynær økoturisme*. Roskilde Universitet.

Hood, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Jensen, K., Skov, S. H., & Hansen, J. T. H. (2019, september 30). Når landene ikke vil redde klimaet, må byerne træde til. *Politiken*. <https://politiken.dk/klima/art7415585/N%C3%A5r-landene-ikke-vil-redde-klimaet-m%C3%A5-byerne-tr%C3%A6de-til>

Jægerfelt, P., Sustainia, & Realdania. (2018). *100 klimaløsninger fra de danske kommuner*. Sustainia : Realdania.

Kjær, A. M. (2011). RHODES' CONTRIBUTION TO GOVERNANCE THEORY: PRAISE, CRITICISM AND THE FUTURE GOVERNANCE DEBATE. *Public Administration*, 89(1), 101–113. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01903.x>

Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse, Pub. L. No. LBK nr 47 (2019).

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=206513>

Kommunernes Landsforening. (2018). *Kommunernes fælles indsats for verdensmålene* (Nr. 1; s. 24). Kommunernes Landsforening.

- Krogstrup, H. K. (2016). *Evalueringsmodeller*. Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). *InterView: Introduktion til et håndværk*. Hans Reitzels Forlag.
- Københavns Kommune. (u.å.). *CO2-neutral hovedstad*. Københavns Kommune. Hentet 11. januar 2020, fra <https://www.kk.dk/artikel/co2-neutral-hovedstad>
- Lerborg, L. (2013). *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lynggaard, K. (2010). Dokumentanalyse. I *Kvalitative metoder: En grundbog*. Hans Reitzel.
- McQuiad, R. W. (2000). *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective*. Routledge.
- Miljøstyrelsen. (u.å.). *Hvad truer biodiversiteten?* Hentet 18. december 2019, fra <https://mst.dk/natur-vand/natur/biodiversitet/hvad-truer-biodiversiteten/>
- Müller, H. (2019). Det går ikke: Trafikken blokerer Aarhus' vej til klimamålet. *Jyllands Posten*. <https://jyllands-posten.dk/aarhus/ECE11772588/trafikken-blokerer-aarhus-vej-til-klimamaalet/>
- Møller, G. (2019). *Miljøbeskyttelsesloven: Med kommentarer*. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Osborne, S. P. (Red.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity* (Fourth edition). Oxford University Press.
- Realdania, C40, & Nordic Sustainability. (2019). *Cities100 2019*. Issuu. https://issuu.com/nordicsustainability/docs/cities100_2019_report
- Regeringen. (2019). *Bred aftale om ambitiøs og bindende klimalov*. Regeringen.dk. <https://www.regeringen.dk/nyheder/bred-aftale-om-ambitioes-og-bindende-klimalov/>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and*

accountability. Open University Press.

Samfundsøkonomen. (2019). *Immer Besser – fra global til lokal: Indsatsen i kommunerne*. 7.

Sandelowski, M., & Barroso, J. (2007). *Handbook for synthesizing qualitative research*. Springer Publishing Company.

Sekretariatet for Klima og Grøn Omstilling. (u.å.-a). *Klimaplan*. Hentet 13. november 2019, fra <https://gogreenwithaarhus.dk/klimaplan/>

Sekretariatet for Klima og Grøn Omstilling. (u.å.-b). *Lokalt engagement og vækst*. Hentet 14. marts 2020, fra <https://gogreenwithaarhus.dk/klimaplan/lokalt-engagement-og-vaekst/>

Shiva, V. (2019, oktober 18). »Jeg ser i stigende grad det repræsentative demokrati som en del af problemet«. *Information*. <https://www.information.dk/moti/2019/10/ser-stigende-grad-repraesentative-demokrati-del-problemet>

Social- og Indenrigsministeriet. (u.å.). *Social- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal*.

Hentet 5. november 2019, fra <http://www.noegletal.dk/noegletal/servlet/nctrlman.aReqManager>

Sønderiis, E. (2013). *Klimaforandringer*. Faktalink. <https://faktalink.dk/titelliste/klimaforandringer>

Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: Fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag.

Torfing, J., & Triantafillou, P. (Red.). (2017). *New public governance på dansk* (1. udgave).

Akademisk Forlag.

Udenrigsministeriet. (2017). *Handlingsplan for FN's verdensmål: Danmarks opfølgning på FN's verdensmål for bæredygtig udvikling*. Udenrigsministeriet.

UN. (1987). *Our Common Future: From One Earth to One World—A/42/427 Annex, Overview—UN Documents: Gathering a body of global agreements*. <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>

UN. (2019). The Sustainable Development Agenda. *United Nations Sustainable Development*.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

United Nations Development Programme. (u.å.). *Millennium Development Goals*. UNDP. Hentet 7. januar 2020, fra https://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html

Verdens Bedste Nyheder. (2019). *Verdensmåls-ordbog | Skriv opgave om Verdensmålene*. Verdens Bedste Nyheder. <https://verdensbedstenyheder.dk/mediekonkurrence/verdensmaalsordbog/>

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (Fifth edition). SAGE.

Aarhus Kommune. (u.å.). *Fortællingen om Aarhus*. Hentet 11. oktober 2019, fra <https://www.aarhus.dk/demokrati/politikker-og-planer/vision-vaerdier-og-fortaelling/fortaellingen-om-aarhus/>

Aarhus Kommune. (2019). *Bæredygtigheds-udvalget*.

<https://www.aarhus.dk/demokrati/politik/politiske-udvalg/baeredygtighedsudvalget/>

Aarhus Universitet. (u.å.-a). *Interviews*. Hentet 29. marts 2020, fra

<https://metodeguiden.au.dk/interviews/>

Aarhus Universitet. (u.å.-b). *Observationsstudier*. Hentet 29. marts 2020, fra

<https://metodeguiden.au.dk/observationsstudier/>

10. Bilagsoversigt

Transskriptioner

- Jessica Baier – Bilag A.A
- Thomas Mikkelsen – Bilag A.B
- Marianne Gjerløv – Bilag A.C
- Niels Højberg – Bilag A.D
- Henrik Müller – Bilag A.E
- Daniel Astola – Bilag A.F

Koder

- Kodeark – Bilag B

Observation

- Feltnotat – Bilag C.A
- Program – Bilag C.B

Dokumenter

- Mobiliseringsstrategi – bilag D.A
- Aktivitetskatalog – Bilag D.B
- Klimaplan – Bilag D.C
- LIS-Rapport – Bilag D.D
- Politiske Pejlemærker – Bilag D.E
- Aarhusmålene – Bilag D.F
- Mål og Forandringsbillede – bilag D.G

Interviewguides

- Interviewguide Jessica – Bilag E.a
- Interviewguide Thomas – Bilag E.b
- Interviewguide Marianne – Bilag E.c