

”Hvem er det, der ved, hvem der arbejder rigtigt med verdensmålene? - Det er der ikke nogen, der gør “

- Et kvalitativt casestudie af FN17-taskforcens implementeringsproces af FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling i Region Midtjylland



(Vores mål, 2020)

Specialeafhandling udarbejdet af Laura Amalie Kusk

Politik og Administration ved Aalborg Universitet forår 2020

Vejleder: Christian Lindholst

Antal anslag: 175.228

Antal normalsider: 73



AALBORG UNIVERSITET

Forord

Dette speciale markerer afslutningen på kandidatuddannelsen i Politik og Administration ved Aalborg Universitet og dermed også fem års studier. I forbindelse med mit 9. semester var jeg praktikant hos afdelingen for Regional Udvikling i Region Midtjylland. Under dette praktikophold voksede interessen for at studere fænomenet FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling, for i forbindelse med vedtagelsen af regionens nuværende udviklingsstrategi "*En attraktiv og bæredygtig region. For alle*" (2019-2030) adresserede regionen, at verdensmålene fremadrettet skulle sætte retningen for de regionale udviklingsaktiviteter. Regional Udvikling nedsatte i den forbindelse FN17-taskforcen for at sikre, at verdensmålene i første omgang blev oversat og implementeret. I den forbindelse fandt jeg det motiverende at studere taskforcens implementeringsproces, hvilket taskforcen sagde god for. Jeg vil derfor gerne takke Region Midtjylland og særligt FN17-taskforcen for at indvilge mig i deres spændende implementeringsproces af verdensmålene, hvor jeg har fået lov til at følge processen på nært hold, på trods af de udfordringer som Covid-19 forårsagede undervejs i processen.

Slutteligt skal der lyde en stor tak til min vejleder, Christian Lindholst, for engageret og motiverende sparring gennem hele specialeprocessen.

Med ønsket om god læselyst!

Laura

Abstract

The United Nation's Sustainable Development Goals (SDGs) have, over the past years, become an unavoidable agenda for political arenas, business, and civil society. Yet, the practical implementation of these goals has not been set in stone. Therefore, this thesis investigates the SDGs implementation process through a qualitative case study of the UN17-taskforce of the Central Denmark Region, which represent a local governance level. The thesis examines the following thesis statement: *How does the UN17-Taskforce implement the 17 Sustainable Development Goals of the UN and what policy instruments are used in this implementation process?*

The thesis applies a public policy approach to the implementation of the SDGs, thus, the theoretical framework is bottom-up oriented. The main theory is based on Howlett and his theory regarding procedural policy instruments, complemented by Ford et al.'s theory about Resistance to Change. The purpose of the theoretical framework is to identify and understand how the UN17-taskforce ensures the delivery and implementation of the SDGs in praxis at a local governance level, while also analysing the employee reactions that the changes bring to the organisation. Furthermore, the purpose of the thesis is to generate policy learning for the use of other policy makers and similar public authorities. Methodically, the thesis is based on mixed methods consisting of qualitative interviews, document analysis, and participants observations. The methods complement each other throughout the analysis.

The thesis concludes that the UN17-taskforce implement the SDGs through two different phases from 2019-2030. Here, the first phase is ongoing and will conclude by the end of 2020. This phase is based on partnership formation, communication, and test actions. The learning process of this phase is important, because the learnings become a series of recommendations to the Region's management team and guide the following implementation process of the SDGs that is set to last until 2030. In this phase, the taskforce is using a number of procedural policy instruments to ensure that employee behavior is changed. The instruments are mainly centered around information-based procedural instruments, where the learning instrument, in particular, can be seen in a number of activities that the taskforce initiate during the implementation process. Furthermore, the taskforce uses some organizational and authoritative process instruments. However, according to Howlett, it

is important to note that the impact of the procedural instruments is less direct, while their principle intent is to alter the nature of policy processes at work in the implementation process. Therefore, the effect of these process instruments can be debated. Furthermore, the thesis concludes that the taskforce has experienced resistance from the employees in relation to implementation activities and use of instruments. Nevertheless, reactions to change are not necessarily dysfunctional obstacles to successful implementation, it can, as an example, be seen as a resource for the taskforce.

The further implementation process and the realization of the SDGs depends on many factors, but at the moment the covid-19 pandemic has caused a global health crisis, which is described as the greatest challenge since World War Two. Unfortunately, it is not only a health crisis but also a social, economic, and political crisis, which will leave deep scars and subsequently affect the SDGs. On the other hand, some see the crisis as a new strategic opportunity for a more sustainable world.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	5
1.1 En bæredygtig dagsorden.....	6
1.2 Skandinaviske frontløbere	8
1.3 Region Midt i verdensmålene	10
1.4 Problemstillingen i et policy-perspektiv	11
2. Problemformulering:	13
3. Afgrænsning	13
4. Undersøgellesdesign	14
4.1 Det kvalitative casestudie	14
4.2 Kritik af casestudiet	17
5. Baggrundsafsnit	17
5.1 De store linjer frem mod FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling.....	17
5.2 Eksisterende litteratur og forskning.....	21
5.2.1 Grå litteratur	23
5.2.2 Eksklusionskriterier.....	23
5.2.3 Resultater	24
6. Den teoretiske referenceramme	25
6.1 Policy-analyse	26
6.2 Implementeringsperspektivet	27
6.2.1 Top-down skolen	27
6.2.2 Bottom-up skolen	28
6.3 Policy-instrumenter.....	29
6.3.1 Multi-level governance	30
6.3.2 Procesinstrumenter	31
6.3.3 Organisatoriske procesinstrumenter	32
6.3.4 Autoritative procesinstrumenter	33
6.3.5 Finansielle procesinstrumenter	34
6.3.6 Informationsbaserede procesinstrumenter	35
6.4 Modstand mod forandring	36
6.4.1 Forståelse og forventninger.....	38
6.4.2 Handlinger	38
6.4.3 Modstand som ressource	39
6.5 Operationalisering	40

7. Metode.....	42
7.1 <i>Mixed methods</i>	42
7.2 <i>Deltagerobservation</i>	42
7.2.1 Dokumentation	43
7.2.2 Oversigt over deltagerobservationer:.....	43
7.3 <i>Det kvalitative forskningsinterview</i>	44
7.3.1 Det semistrukturerede interview	44
7.3.2 Præsentation af interviewpersoner	45
7.3.3 Dokumentation	47
7.4 <i>Dokumentanalyse</i>	47
7.4.1 Præsentation af dokumenter	48
7.5 <i>Samlet analysestrategi</i>	49
7.6 <i>Kvalitetskriterier for undersøgelsen</i>	50
8. Præsentation af case: FN17-taskforcen	51
9. Analyse.....	55
9.1 <i>FN17-taskforcen som instrument</i>	55
9.1.1.Delkonklusion	59
9.2 <i>Medarbejder-værktøj</i>	60
9.2.1 Delkonklusion	64
9.3 <i>Igangværende aktiviteter og den videre implementeringsproces</i>	65
9.3.1 Delkonklusion	70
10. Diskussion.....	72
10.1 <i>Analysens centrale pointer</i>	72
10.2 <i>Metodiske refleksioner</i>	74
10.3 <i>Policy-læring og den kommende implementeringsproces af verdensmålene</i>	75
10.3.1 Policy-læring	75
10.3.2 Den kommende implementeringsproces	77
11. Konklusion	79
Litteratur	81

*Bilagssamling fremgår af et særskilt dokument

1. Indledning

1.1 En bæredygtig dagsorden

"At virkeliggøre verdensmålene, FN's globale bæredygtighedsmål, er nok den største ledelsesudfordring, der nogensinde har eksisteret" (Hildebrandt, 2017).

FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling har for alvor vundet indpas, som en almen og tværgående dagsorden, på lokalt såvel som globalt plan. Dette kommer til udtryk ved, at verdensmålene er blevet en prioritet på tværs af kontinenter, lande, kulturer, brancher mv. Det farverige verdenshjulssymbol adresseres i dag alverdens kommunikationsaktiviteter blandt anerkendte institutioner, virksomheder og organisationer, og bæres som en lille pind af adskillige indflydelsesrige individer i reverset.

Vedtagelsen af verdensmålene fandt sted på FN-topmødet d. 15. september 2015 i New York under overskriften *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (FN, 2020A). Tidshorisonten for indfrielsen af målene er 2030. De 17 verdensmål og dertilhørende 169 delmål er ifølge FN en global opfordring til bæredygtig handling, der opnås ved, at medlemslandene indgår i det, der kan karakteriseres som et globalt solidaritetsprojekt. Projektet fordrer en holistisk tilgang, hvor alle dimensioner af bæredygtig udvikling i form af den sociale, den miljømæssige og den økonomiske dimension, berøres (FN, 2020A). FN definerer bæredygtig udvikling med afsæt i Brundtlandrapporten fra 1987, hvor udvikling defineres som: *"... development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs"* (FN, 1987, s. 37). De første fem år af processen frem mod målet i 2030 er efterhånden gået. De første år har handlet om at skabe bevågenhed omkring, hvilken katalysator verdensmålene kan være for bæredygtig udvikling. Verdensmålene er i den forbindelse blevet oversat til en dansk kontekst, der i dag tages alvorligt, hvilket udspiller sig gennem de konkrete initiativer, love og strategier, der lige nu vedtages med afsæt i FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling (Hildebrandt, 2018). Ud fra et policy-perspektiv, vidner dette om, at verdensmålene har opnået det, Kingdon karakteriserer som dagsordensfastsættelse. Dette er en forudsætning for, at en given policy, som i dette tilfælde er verdensmålene, kan udbredes i praksis. Selvom verdensmålene har opnået dagsordenfastsættelse,

determinerer dette imidlertid ikke policy-beslutningens indhold. Dette betyder med andre ord, at verdensmålene ikke nødvendigvis implementeres i praksis (Kingdon 2011 i Nannestad, 2015).

I forlængelse af dette, er det vigtigt at slå fast, at det ikke er FN's opgave at implementere verdensmålene, eftersom FN hverken har juridisk konstitution eller økonomiske ressourcer til dette. Af denne grund beror implementeringen af FN's verdensmål på alle andre aktører i form af regeringer, kommuner, regioner, civilsamfundsorganisationer, virksomheder, husholdninger mv. (Hildebrandt, 2018). Det næste vigtige skridt på vejen bliver derfor at rulle policyen ud til næste led, hvor verdensmålene skal leveres og implementeres i praksis. Dette kan på forhånd karakteriseres som en svær og bunden opgave, for inden 2030 skal FN's 193 medlemslande, for blot at nævne et par eksempler, have afskaffet sult og fattigdom og samtidig sikre kvalitetsuddannelser og sundhed til alle på globalt plan (FN, 2020C). En nærmere præsentation af de 17 verdensmål og dertilhørende delmål fremgår jf. afsnit 5. Baggrundafsnit. Da verdensmålene er et fælles anliggende for hele verdenen, kræver verdensmålene endvidere samarbejde, da den bæredygtige dagsorden ifølge FN skal løses i partnerskaber på tværs af sektorer i form af erhvervsliv, politik og civilsamfund (FN, 2020B). Ifølge FN handler det først og fremmest om at have resten af verden med i implementeringsprocessen. Et vigtigt budskab er i den forbindelse: *"Leave no one behind"*, for alle skal have mulighed for at tage del i FN's udviklingsfremskridt, for først når alle er i mål, realiseres verdensmålene i praksis (UNDP, 2018). I Danmark har vi allerede tradition for at arbejde på tværs af sektorer og i partnerskaber, men ifølge Vores Mål-projektet¹, kan Danmark indfri dette mål endnu bedre ved at tænke i nye former for partnerskaber både på globalt - og lokalt niveau (Vores mål, 2020). Dette vidner om, at det ikke blot er et spørgsmål om at implementere nye politiske mål, men snarere en større transformation af verdenssamfundet, da verdensmålene har betydning for politiske beslutninger såvel som husholdningers adfærd. Derfor står den offentlige sektor, virksomhederne og husholdninger, ifølge Hildebrandt, over for en af de største udfordringer hidtil, når det kommer til implementeringen af verdensmålsdagsordenen i praksis (Hildebrandt, 2017).

¹Vores mål projektet er et nationalt projekt iværksat af Danmarks Statistik, 2030-panelet og Deloitte. Formålet er at skabe en fælles dansk baseline for verdensmålene i løbet af 2020 ved at lave fællesindikatorer for de 17 verdensmål og 169 delmål.

1.2 Skandinaviske frontløbere

Ifølge den seneste måling af Sustainable Development Goals Index (SDG INDEX) fra 2019, ligger Danmark, Sverige og Finland i top tre i forhold til at realisere målene i 2030 (Bertelsmann Stiftung & SDSN, 2019, s. 20). Ifølge Hildebrandt bør det have sin mening, at Danmarks stærke position ikke kan sidestilles med at være i mål med den bæredygtige transformation – tværtimod, for ifølge Hildebrandt går processen med at implementere verdensmålene ganske enkelt for langsomt. Skal tempoet øges, kræver det bedre viden, indsigt og oplysning (Hildebrandt, 2018).

Som ovenstående belyser, har Skandinavien på nuværende tidspunkt vist sig at være frontløbere i forbindelse med implementeringen af verdensmålene, da de offentlige organisationer har en lang tradition for at fremme bæredygtige initiativer. I dansk sammenhæng skyldes dette eksempelvis EU's og FN's indflydelse på miljøpolitikken, hvor Danmark er forpligtet til at følge en lang række målsætninger eksempelvis i forhold til energi og udledning af drivhusgasser. Det danske Miljøministerium blev allerede oprettet i 1973, og samme år blev den første miljølov vedtaget. Bæredygtig udvikling kom dog først for alvor på dagsorden ved vedtagelsen af Maastricht-traktaten i begyndelsen af 1990'erne (Gregersen, 2009).

Ifølge Deloitte-rapporten *"Fra globale mål til lokal udvikling – nordisk rapport 2018"*, fremgår det, at danske kommuner ønsker at gå forrest, som det gode eksempel, når det handler om at realisere verdensmålene. De skandinaviske lande har allerede et forspring, da eksempelvis uddannelse, ligestilling og social sikkerhed har været politiske prioriteringer langt forud for vedtagelsen af FN's verdensmål. Ifølge Deloitte svarede tre ud af fire kommuner i Finland, Norge, Danmark og Sverige, at verdensmålene er betydelige for deres organisation. På trods af dette tenderer de offentlige organisationer ifølge Deloitte til blot at anvende verdensmålene som referencepunkt i deres kommunikation ud af til, hvor der blot refereres til verdensmålene i kommunikationsaktiviteter. Derudover konkluderer rapporten følgende:

"De fleste kommuner har en tendens til at afstemme eksisterende aktiviteter og ambitioner med verdensmålene i stedet for at bruge dem som en mulighed for at vurdere nuværende ambitioner, prioriteter og løsninger i et nyt lys" (Deloitte, 2018, s. 4).

Som ovenstående belyser, opfattes verdensmålene ikke, som et nyt fænomen i en dansk offentlig kontekst. Foruden dette er en generel udfordring i forbindelse med implementeringen, at det alene er de 17 verdensmål, der adresseres og dermed ikke de tilhørende 169 delmål. Dette synes problematisk, da delmålene er de konkrete mål for handling (Deloitte, 2018). En af årsagerne til dette skyldes, ifølge Deloitte, at der ikke har været den fornødne forventningsafstemning mellem det nationale plan og det lokale plan i forhold til, hvem der implementerer, og hvordan der implementeres i praksis. Dette kan tilskrives manglende koordinering og ligeså fælles nationale initiativer (Deloitte, 2018). Manglen på fælles nationale initiativer tages lige nu alvorligt, hvilket eksempelvis udspiller sig gennem det nationale projekt *"Vores Mål"*. Dette skyldes en national erkendelse fra 2030-panelets side, som består af en række stærke profiler med kendskab til verdensmålene, at det kan være en kompleks opgave at implementere verdensmålene, eftersom indikatorerne kan være vanskelige at operationalisere og måle på i praksis. Panelet er udpeget af folketingets 2030-netværk, som har eksisteret siden 2017, og består af 69 folketingsmedlemmer. På baggrund af 2030 panelets anbefalinger udarbejdes der lige nu en fælles baseline for verdensmålene i en dansk kontekst (Vores Mål, 2020).

Ifølge FN kræves der nationale handlingsplaner for, hvordan verdensmålene skal implementeres i praksis fra alle medlemslandene. Disse handleplaner skal sikre sammenligningsgrundlag og fremdrift. I denne sammenhæng er det, ifølge Jakobsen og Kristensen, som er hhv. formænd for globalt fokus og sekretariatsleder for Forum For Bæredygtig Udvikling (92-gruppen), problematisk at den siddende S-regering endnu ikke har præsenteret deres egen verdensmålshandleplan, da den nuværende er udarbejdet i 2017 af den tidligere regering, og ganske enkelt ikke er ambitiøs nok. Derfor påpeges det, at det er vigtigt, at Danmark og særligt de politiske beslutningstagere følger udviklingen både nationalt og globalt og udarbejder en ny samlet plan for Danmarks indsatser: *"Pointen er, at omverdenen rykker på den bæredygtige dagsorden, og vi har brug for, at regeringen går foran, også på verdensmålene"* (Jakobsen & Kristensen, 2019).

Handleplanerne for verdensmålene er alene obligatoriske på nationalt niveau, hvorfor det er op til de andre styringsniveauer i form af regioner og kommuner at tage stilling til, hvorvidt de vil udarbejde deres egne (Deloitte, 2019). Dette synes interessant, da regionerne og kommunerne spiller

en central rolle i realiseringen af verdensmålene, eftersom mange af de langsigtede beslutninger i forhold til uddannelse, klima, renovation og transport mv. træffes på regionalt og kommunalt plan. Ifølge Meuleman er det lokale styringsniveau centralt i forbindelse med realiseringen af verdensmålene, da det er dem, der oversætter FN's ambitioner til konkret opgaveløsning gennem levering og implementering af verdensmålene (Meuleman, 2019).

1.3 Region Midt i verdensmålene

En af de offentlige organisationer, der lige nu i praksis arbejder for at implementere FN's verdensmål på lokalt plan, er Region Midtjylland, hvor verdensmålene udgør den strategiske referenceramme for deres nuværende udviklingsstrategi (2019-2030) under overskriften "*En attraktiv og bæredygtig region. For alle*" (Region Midt, 2019). Ifølge regionsrådsformand Kühnau forpligter verdensmålene, og af den grund har regionsrådet besluttet, at verdensmålene skal sætte retningen for udvikling frem mod 2030. Region Midtjylland er i den forbindelse *first movers*, da de som den første region i dansk sammenhæng har valgt at lade verdensmålene være styrende for udviklingsaktiviteter frem mod 2030. Regionen har på forhånd erkendt, at det kræver en længerevarende indsats at implementere FN's verdensmål i praksis. Af denne grund implementeres verdensmålene over to faser, hvoraf den første fase allerede er påbegyndt og strækker sig frem mod 2021 (ibid.) Formålet med denne fase er at iværksætte en række prøvehandling og aktiviteter, som skal understøtte en gradvis implementering af verdensmålene. Visionen er, at verdensmålene i denne fase udvikler sig til at blive et stærkt styringsredskab for organisationens arbejde, hvilket er en forudsætning for fase 2. Det er afdelingen for Regional Udvikling, der har fået til opgave at løfte denne implementeringsudfordring. Afdelingen har i den forbindelse nedsat en taskforce, under navnet FN17-taskforcen, der specifikt skal sørge for, at FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling bliver implementeret og en integreret del af regionens opgaveløsning, beslutningsprocessor og kommunikation fremadrettet, ved at samle og sprede viden og ressourcer på tværs af alle kontorer i Regional Udvikling. Taskforcen består af syv medlemmer, som alle repræsenterer et bredt udsnit af afdelingens forskellige kontorer. En af taskforcens centrale problemstillinger er at sikre, at verdensmålene i første omgang er forståelige, så organisation kan styre efter dem. En nærmere beskrivelse af FN17-taskfocen fremgår jf. afsnit 8. Præsentation af case: FN17-taskforcen.

Som det tidligere er blevet beskrevet, har den offentlige sektor en lang tradition for at fremme bæredygtige initiativer, derfor er den bæredygtige dagsorden heller ikke ny i en regional kontekst, da den har været en integreret del af landets afdelinger for Regional Udvikling siden etableringen af regionerne i 2007. Forinden regionerne varetog amterne bæredygtige initiativer (Region Midtjylland, 2016). Men det er første gang, at en overordnet regional udviklingsstrategi for hele Region Midtjylland adresserer verdensmålene og dermed en bæredygtig dagsorden ti år frem. Taskforcens overordnede opgave er i den forbindelse at løfte den selv samme udfordring, som resten af verden står over for lige nu, selve leveringen og implementeringen af verdensmålene i praksis. Med andre ord er det ikke alene nok, at verdensmålene er adresseret i strategien, de skal implementeres og herved sætte retningen for regionens opgaveløsning fremadrettet.

1.4 Problemstillingen i et policy-perspektiv

FN17-taskforcens virke kan forstås som et led i en større policy-proces, der i skrivende stund udspiller sig på internationalt - og nationalt plan. Som det fremgår af indledningen, adresserer Deloitte en række udfordringer i forbindelse med implementeringen af verdensmålene. Disse udfordringer har Region Midt allerede erkendt, hvorfor de har nedsat en taskforce, til specifikt at løfte de udfordringer, der allerede er erkendt på forhånd i forbindelse med at rulle målene ud på tværs af organisationen. Policy-forskningen argumenterer for, at de mange udfordringer, der adresseres i forbindelse med implementeringen af FN's 17 verdensmål, kan tilskrives den høje grad af kompleksitet, der i dag præger det moderne samfund (Hill & Hupe, 2014). I den forbindelse skelner Hoppe mellem to typer af policy-problemer i form af *tamme* og *vilde* problemer. Tamme problemer er nemme at definere, da der eksempelvis er kendte løsninger på problemstillingen og konsensus omkring benchmarks. Med dette menes, at der er enighed omkring sammenligningsgrundlaget for det pågældende policy-problem. Vilde problemer er modsat komplekse at definere, hvorfor der ikke der findes en klar løsning på problemet. Mange aktører er involveret i processen, hvilket kan medføre koordinationsproblemer. Endvidere er der lav konsensus omkring benchmarks (Hoppe, 2010). Med afsæt i Hoppe kan implementeringen af FN's 17 verdensmål karakteriseres som et vildt problem, hvilket skyldes den høje grad af kompleksitet, som målsætningen om at indfri målene inden 2030 rummer, for som det indledningsvist er beskrevet, er det en verdensomspændende dagsorden, der involverer mange forskelligartede aktører i form af husholdninger, erhvervsliv og politiske arenaer. De mange

forskelligartede aktører skal eksempelvis have afskaffet sult og fattigdom og samtidig sikre kvalitetsuddannelser og sundhed til alle på globalt plan, hvilket eksempelvis stiller krav til innovation, ny teknologi og ændring af adfærd. På nationalt niveau er der endnu ikke konsensus om operationaliseringen af målene, og den nuværende nationale handleplan for verdensmålene er fra 2017, og som Deloitte adresserede har der været koordinationsproblemer mellem det nationale og det lokale plan.

Verdensmålsdagsorden blev i begyndelsen af foråret 2020 påvirket af corona virus (Covid-19), som i løbet af kort tid viste sig at blive en verdensomspændende pandemi. Pandemien har både i dansk og international sammenhæng forårsaget, at samfund lukkede delvist ned for at modvirke en aggressiv smittespredning. I skrivende stund er det danske samfund ved at genåbne over flere faser, hvorfor størsteparten af offentlige ansatte og beslutningstagerne har løst deres arbejdsopgaver hjemmefra det meste af foråret. Ifølge Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) anslås det, at verden i den kommende tid vil opleve et tab på ca. 200 mio. fuldtidsstillinger. Dette rammer særligt verdens fattigste arbejdere i den uformelle sektor, hvor mange allerede lever i fattigdom uden rettigheder og socialt sikkerhedsnet. Ifølge Kingo, der er CEO for FN's Global Compact, påvirker dette arbejdet med verdensmålene, men: "*[...] vi kan bruge covid-19-erfaringerne til at erkende, at vi er et hold, der skal spille hinanden stærkere og skabe et bæredygtigt comeback. Den økonomiske genopretning må og skal accelerere den helt nødvendige bæredygtige omstilling og skabe en mere lige og retfærdigt verden*" (Kingo, 2020). Med andre ord er det muligt, at krisen skaber et samfundsansvar og en mere bæredygtig fremtid.

Ovenstående dimension øger blot kompleksiteten i den udfordring som det lokale plan i form af regioner og kommuner lige nu står overfor, i forbindelse med implementeringen af verdensmålene i praksis. Jeg ønsker derfor med specialet at undersøge feltet på baggrund af et kvalitativt casestudie af FN17-tasforcens implementeringsproces af verdensmålene. Der anlægges i den forbindelse et policy-perspektiv på casestudiet, hvor verdensmålene studeres ud fra et local governance level. Den udfordring som FN17-taskforcen står over for, kan ifølge policy-forskningen håndteres ved brug af en række midler i form af policy-instrumenter. Disse instrumenter anvendes særligt i forbindelse med implementering af nye dagsordener og dertilhørende mål, hvor formålet er at adfærdspåvirke

de parter en given public policy tilsigter (Jensen, 2015). Det er i den forbindelse interessant at følge FN17-taskforens arbejde for at implementere det, der kan karakteriseres som et vildt policy-problem, for at finde frem til, hvordan Region Midtjylland griber denne højaktuelle implementeringsproblemstilling an, samt hvilke policy-instrumenter de anvender i fase 1 af den regionale udviklingsstrategi for at sikre leveringen og at den efterfølgende implementeringsproces af verdensmålene kommer godt fra start. På baggrund af denne interesse ønsker jeg at undersøge FN17-taskforcens implementeringsproces på baggrund af nedenstående problemformulering:

2. Problemformulering:

Hvordan implementerer FN17-taskforcen FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling, samt hvilke policy-instrumenter anvendes i denne implementeringsproces?

3. Afgrænsning

I forbindelse med min undersøgelse har jeg undervejs foretaget en række afgrænsninger, som vil præsenteres i dette afsnit.

Min undersøgelse af implementeringen af FN's 17 verdensmål på lokalt plan, giver anledning til flere interessante policy perspektiver. Det kunne eksempelvis have været interessant at undersøge implementeringen ud fra et frontlinje perspektiv, for at finde frem til, hvordan de oplever implementeringen og de nye arbejdsgange. Eftersom implementeringsprocessen først lige er påbegyndt, er det ikke muligt at undersøge dette perspektiv endnu, da verdensmålene i første omgang implementeres i Afdelingen for Regional Udvikling, inden den bredes ud til frontlinjen. Casestudiet afgrænser sig derfor til at undersøge implementeringsprocessen ud fra FN-17-taskforcen og dens medlemmers arbejde for at sikre, at verdensmålene bliver implementeret og en integreret del af regionens opgaveløsning fremadrettet. Derfor vil andre centrale aktører i policy-processen i form af beslutningstagere og de øvrige medarbejdere ikke være genstand for undersøgelsen fremadrettet.

Som det fremgår jf. afsnit 1.3 Region Midt i verdensmålene, er det vigtigt at slå fast, at selve implementeringsprocessen af verdensmålene i Region Midtjylland består af to faser, som forløber over 11 år, hvoraf fase 1. nu er påbegyndt. Min undersøgelse begrænser sig alene til at fokusere på en

del af den første fase fra februar til maj i foråret 2020. Dette betyder, at jeg alene forholder mig til den levering – og implementeringsproces, der finder sted i dette tidsrum, hvorfor der ikke er tidsmæssig variation i min undersøgelse. Derfor kan den viden, specialet producerer, alene forklare hvordan en del af første fase af implementeringsprocessen løses af FN17-taskforcen. Dette betyder, at den viden, mit speciale producerer, alene forholder sig til en del af implementeringsprocessen på baggrund af FN17-taskforcens arbejde for at implementere fase 1 af den regionale udviklingsstrategi.

4. Undersøgelsesdesign

Formålet med dette afsnit er at præsentere det undersøgelsesdesign, der ligger til grund for besvarelsen af min problemformulering i form af det kvalitative casestudie. Og herved hvilke fordele og ulemper der knytter sig til anvendelsen af dette undersøgelsesdesign.

4.1 Det kvalitative casestudie

For at besvare min problemformulering, tager mit undersøgelsesdesign afsæt i det kvalitative casestudie, hvor FN17-taskforcen udgør undersøgelsens case. Her er formålet at studere fænomenet implementeringen af FN's verdensmål på lokalt plan i praksis. I den forbindelse anvender jeg det enkeltstående case design, eftersom min case alene beror på en enkelt enhed, hvor der er mulighed for at foretage en dybdegående undersøgelse af det undersøgte fænomen.

Ifølge Yin er casestudiet særligt anvendeligt i empiriske analyser, hvor formålet er at undersøge et samtidsfænomen i dets virkelige kontekst, hvor det udfolder sig (Yin, 1994). Med dette menes, at undersøgelsesdesignet er oplagt at anvende i kvalitative undersøgelser, hvor man som forsker antager, at der er en sammenhæng mellem det sociale fænomen, der ønskes undersøgt, og selve konteksten, hvori fænomenet udspiller sig (Antoft & Salomonsen, 2007). Af denne grund er dette design relevant for min undersøgelse, eftersom jeg antager at FN17-taskforcen kan give mig indsigt i arbejdet med at implementere FN's verdensmål på lokalt plan i praksis.

Der skelnes overordnet mellem fire forskellige typer af kvalitative casestudier: *det ateoretiske* -, *det teorifortolkende* -, *det teoritestende* – samt *det teorigenerende casestudie*. Ifølge Antoft og Salomonsen fremstår casestudier sjældent sorte eller hvide, de består metaforisk af flere farvenuancer, hvilket der tages højde for. Nedenstående figur skal derfor forstås som en idealtypisk sondring mellem de fire forskellige casestudier (Antoft & Salomonsen, 2007).

Figur 1. Idealtypisk sondring mellem kvalitative casestudier

	Videnskabelig tolkning har afsæt i empirisk viden og data	Videnskabelig tolkning beror på teoretisk viden
Formål: at genere ny empirisk viden	Det ateoretiske casestudie	Det teorifortolkende casestudie
Formål: at genere ny teoretisk viden	Det teorigenerende casestudie	Det teoritestende casestudie

(Antoft & Salomonsen, 2007, s. 34).

Min undersøgelse tager afsæt i det teorifortolkende casestudie, eftersom formålet er at generere ny empirisk viden med afsæt i etablerede teorier. Den videnskabelig tolkning tager afsæt i Howletts teori om procesorienterede policy-instrumenter, som udgør den teoretisk referenceramme for analysen suppleret med Ford et al. teori omhandlende modstand mod forandring. Den teoretiske referenceramme kan bidrage til afgrænsning af casen, og endvidere medvirker den til at strukturere det empiriske materiale. I den analytiske proces kan teorien bidrage til at udlede sammenhænge og mønstre på baggrund af det empiriske grundlag, hvortil min opgave som forsker er at vurdere, hvorvidt disse er unikke.

Inden for casestudieforskningen hersker der implicit en forestilling om, at en given case repræsenterer eller relaterer sig til en større sammenhæng. For at sikre generaliserbarhed i praksis, bør en case, ifølge Flyvbjerg, udvælges på baggrund af strategiske overvejelser. Der skelnes ifølge Flyvbjerg mellem følgende typer af cases: kritiske -, ekstreme-, paradigmatisk – og repræsentative cases. (Flyvbjerg 1991 i Antoft & Salomonsen, 2017). Min case er af denne grund strategisk udvalgt med afsæt i den repræsentative case, da jeg vurderer, at den er repræsentativ ud fra den sammenhæng,

hvor den indgår, da min case kan kaste lys over, hvordan en afdeling for Regional Udvikling implementerer verdensmålene i praksis på lokalt plan. De andre danske regioner har ligesom Region Midtjylland en afdeling for regional udvikling, som varetager udviklingsopgaver eksempelvis i forhold til uddannelse, klima, kultur, sundhedsinnovation og mobilitet. Ifølge Danske Regioner er formålet med udviklingsstrategierne følgende: *”Omdrejningspunktet for regionernes indsats er den regionale udviklingsstrategi. Med strategien sætter hver region – i samarbejde med alle regionens aktører – en fælles, visionær og analysebaseret retning for landsdelens udvikling”* (Danske Regioner, 2020). Region Syddanmark, Region Nordjylland, Region Hovedstaden og Region Sjælland arbejder derfor også for at skabe regional udvikling, hvor omdrejningspunktet for udviklingen findes i de regionale udviklingsstrategier, der løbende udarbejdes. Region Midtjylland var som tidligere beskrevet den første region til at adressere verdensmålene i deres regionale udviklingsstrategi. Derfor har de andre regioner og fællessammenslutningen Danske Regioner fuldt denne proces. Lige nu er Region Syddanmark eksempelvis ved at vedtage en udviklingsstrategi for de kommende tre år, som også adresserer verdensmålene (Region Syddanmark, 2020). Regionernes udviklingsstrategier tilsigter i høj grad kommunerne og deres udviklingsopgaver i forhold til at realisere strategierne i praksis. Derfor kan der argumenteres for, at casen er repræsentativ i forhold til at belyse den lokale implementering af verdensmålene, hvor Region Midt er *first mover*, hvorfor de er relevante som case. Den viden, der produceres, er derfor til gavn for de andre regioner og deres kommuner i deres arbejde for at implementere verdensmålene på lokalt plan i udviklingsafdelingerne.

Af denne grund kan man argumentere for, at min case er repræsentativ i forhold til den sammenhæng den indgår i. Det er imidlertid vigtigt at have i mente, at den repræsentative case ikke nødvendigvis er den mest informationsrige i praksis. Ifølge Flyvbjerg skyldes dette, at det til enhver tid er kvaliteten fremfor kvantiteten af information, der betinger det gode casestudie (Flyvbjerg 1991 i Antoft & Salomonsen, 2017).

På trods af det strategiske case valg kritiseres casestudiet ofte for dets manglende generaliserbarhed, dette gør sig særligt gældende i tilfælde, hvor der undersøges enkelte enheder. Dette kan imidlertid forsvares gennem analytisk generalisering, hvor generaliseringen beror på de analytiske overvejelser set i forhold til casens karakter. Med andre ord handler det om at være konsistent i forhold

til designets fremgangsmåde, da den teoretiske ramme for analysen anvendes som skabelon for sammenligning af analysens empiriske fund i casestudiet (Antoft & Salomonsen, 2017). Ifølge Maaløe betyder dette i praksis, at: ”[...] *generaliseringer sker gennem en proces, hvor man danner slutninger ved at sammenkæde enkelttilfælde med teoretiske forestillinger*” (Maaløe 1996 i Antoft & Salomonsen, 2007, s. 49). Med dette menes, at den teoretiske referenceramme holdes op mod casens empiriske fund, hvor disse fund vil være vejledende for, hvad andre forskere kan forvente at finde i tilsvarende undersøgelser af fænomenet. Dette kræver dog, at casestudiet lever op til en række kvalitetskriterier, hvilket præsenteres jf. afsnit 7.6. kvalitetskriterier for undersøgelsen.

4.2 Kritik af casestudiet

Casestudiet kritiseres oftest for dets subjektive karakter, da forskernes tolkninger har for stort spillerum. Ligeledes kritiseres casestudiet for manglende generaliserbarhed, dette gør sig gældende, hvad enten der er tale om single – eller multipelt case design. Denne kritik kan tilskrives den kontekstafhængige viden, der produceres i forbindelse med casestudier. Ifølge Flyvbjerg er det muligt at generalisere på baggrund af enkelttilfælde og herved bidrage til videnskabelig udvikling (Flyvbjerg, 2015) Dette kommer i nærværende projekt til udtryk gennem den analytiske generalisering. Selvom casestudiet kritiseres for dets anvendelighed, er det særligt velegnet til at foretage dybdegående analyser af sociale fænomener i den kontekst de befinder sig, hvorfor mit valg af design kan forsvares.

5. Baggrundsafsnit

5.1 De store linjer frem mod FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling

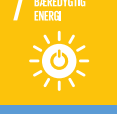
For at illustrere, hvad der ligger til grund for vedtagelse af FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling, er det relevant at tegne de store linjer frem mod vedtagelsen i 2015. Agenda 2030 er ikke en dagsorden, der er grebet ud af den blå luft, men bør forstås i lyset af den udvikling verdenssamfundet har gennemgået fra 1960'erne frem til i dag. I takt med økonomisk vækst, fremkomsten af velfærdstater og bedre levestandarder, opstod der i løbet af 1970'erne en bevægelse af miljøaktivi-

ster (Kates et al. 2005). Grundstenen til denne bevægelse blev allerede lagt i forbindelse med Carsons bestseller *"The silent spring"* fra 1962, som adresserede, hvilken miljøpåvirkning brugen af pesticider medfører. Bestselleren bidrog til oplysning, som blev inspirationskilde for en miljøbevidst generation af både højre – og venstreorienterede unge, som også medførte en række politiske initiativer eksempelvis omfattende naturbeskyttelseslove på internationalt plan (Lykkeberg, 2019). 1970ernes stigende miljøbevågenhed satte for alvor gang i hjulene, og har eksempelvis banet vejen for etableringen af FN's World Commission on Environment and Development (Kates et al. 2005). Kommissionen kunne i 1987 præsentere Brundtland-rapporten. Rapporten introducerede begrebet bæredygtig udvikling, som en udvikling der sikrer nuværende behov uden at forringe kommende generationers behov. Denne forståelse af bæredygtighed er, som tidligere beskrevet, stadig gældende i dag, og den bæredygtighedsforståelse, som verdensmålene beror på (ibid.) Rapporten argumenterede for, at miljø og udviklingsproblemer var et globalt anliggende, som krævede samarbejde og internationale løsninger mellem aktører. I 1992 afholdte FN deres hidtil største miljø og udviklingskonference i Rio de Janeiro under overskriften *"Earth Summit"*. På denne konference blev Agenda 21 vedtaget, hvor en række principper betonedede vigtigheden af handlinger for klimaforandringer og biodiversitet. Yderligere blev det her et krav, at det lokale styringsniveau skulle tage del i styringen og realiseringen af denne agenda, eftersom mange af de bæredygtige tiltag berøres på det lokale plan (Kates et al. 2005). I 2000 kunne FN præsentere Millenniumerklæringen, som bestod af otte klare mål, der både skulle forbedre levevilkår og sikre bæredygtig udvikling verden over. Millenniumsmålene var de første verdensomspændende mål med en konkret deadline i 2015, hvorfor de også omtales 2015-målene. Formålet med målene var, for at nævne eksempler, at reducere fattigdom, sikre miljømæssig bæredygtig udvikling og fordre partnerskab for udvikling (un.dk) I 2002 blev der endnu engang afholdt verdenstopmøde for bæredygtig udvikling. Denne gang i Johannesburg, hvor en plan for implementering af bæredygtig udvikling blev vedtaget. På dette møde opstod en ny holistisk forståelse af bæredygtig udvikling bestående af en økonomisk dimension, en social dimension og en miljømæssig dimension (Kates et al. 2005). 20 år efter Rio-konferencen blev der i 2012 igen afholdt konference for bæredygtig udvikling i Rio de Janeiro under titlen RIO+20, hvor deklARATION *"The future we want"* blev vedtaget (Miljøministeriet, 2020). Verdensmålene fik sit startskud på denne konference, og de er resultatet af tre års hårdt arbejde, da vejen dertil har været

den mest omfattende globale konsultationsproces i FN's levetid. Mere end 10 millioner har på verdensplan bidraget til udformningen af målene, hvilket har været et aktivt valg fra FN's side for at sikre offentlig indflydelse samt bredt ejerskab (voresmaal.dk). Målene blev som tidligere nævnt vedtaget på FN-topmødet d. 15. september 2015 i New York, og de har officielt været gældende fra 1. januar 2016 (ibid.). De kan forstås som en videreudvikling af 2015-målene, da de bygger videre på resultaterne deraf. 2015 målsætningen var eksempelvis at reducere fattigdom, hvorimod 2030 målsætningen er at afskaffe den. Dette vidner om, at ambitionsniveauet er hævet for de nuværende verdensmål. Dette skyldes ifølge FN, at alle skal være med denne gang, ingen må lades i stikken, da alle verdens borger har ret til et værdigt liv, hvilket kan indfries, da viden, ressourcer og teknologi i dag foreligger (UNDP, 2018). Som det indledningsvist er præsenteret, karakteriseres indfrielsen af målene som en svær og bunden opgave for FN's 193 medlemslande, såfremt sult skal afskaffes, kvalitetsuddannelser skal sikres, og bæredygtig vækst skal opnås på globalt plan mv. Figur 2 illustrerer de 17 verdensmål og dertilhørende eksempler på delmål, som skal indfries over de kommende 10 år.

Figur 2. Skematisk illustrering af FN's 17 verdensmål for bæredygtigudvikling og eksempler på delmål.

	Verdensmål	Eksempler på delmål
	Afskaf fattigdom Alle former for fattigdom skal afskaffes.	- Indfør sociale sikkerhedsnet - Reducer fattigdom med mindst 50 % - Opbyg modtandsdygtighed mod katastrofer
	Stop sult Fødevarer sikkerhed skal opnås, ernæring skal forbedres og bæredygtigt landbrug skal fremmes.	- Stop alle former for fejlnærering - Bevar den genetiske mangfoldighed i fødevarerproduktionen - Investér i landdistrikters infrastruktur og landbrugsforskning
	Sundhed og trivsel Sikre et sundt liv for alle og fremme trivsel for alle aldersgrupper	- Bekæmp smitsomme sygdomme - Giv alle adgang til seksuel – og reproduktiv sundhed og familieplanlægning - Giv alle adgang til lægehjælp
	Kvalitetsuddannelse Sikre alle lige adgang til kvalitetsuddannelse og muligheder for livslang læring	- Gør grundskole og ungdomsuddannelse gratis for alle. - Øg antallet af lærere i udviklingslandene - Undervis i bæredygtig udvikling og globalt medborgerskab

	Ligestilling mellem kønnene Styrk alle kvinders og pigers rettigheder og muligheder	- Kvinder skal sikres fuld deltagelse i ledelse og beslutningsprocessor - Giv lige rettigheder til økonomiske ressourcer og ejerskab - Afskaf tvangsægteskaber og kvindelig omskæring
	Rent vand og sanitet Sikre at alle har adgang til vand og sanitet og at dette forvaltes bæredygtigt	- Giv adgang til rent drikkevand - Beskyt og genopret økosystemer i og omkring vand. - Giv alle adgang til toilet, sanitet og hygiejne
	Bæredygtig energi Sikre at alle har adgang til pålidelig, bæredygtig og moderne energi til en overkommelig pris	- Fordobl energieffekten - Forøg andelen af vedvarende energi globalt - Giv alle adgang til moderne energi
	Anstændige jobs og økonomisk vækst Fremme vedvarende, inklusiv og bæredygtig økonomisk vækst, fuld og produktiv beskæftigelse, samt anstændigt arbejde for alle	- Skab bæredygtig økonomisk vækst - Hjælp unge i arbejde, uddannelse og praktik - Afskaf moderne slaveri, menneskehandel og børnearbejde
	Industri, innovation og infrastruktur Bygge robust infrastruktur, fremme inklusiv og bæredygtig industrialisering og understøtte innovation	- Giv alle adgang til informations – og kommunikationsteknologi - Støt inkluderende og bæredygtig industrialisering - Byg bæredygtig og robust infrastruktur
	Mindre ulighed Reducer ulighed i og mellem lande	- Styrk social, økonomiske og politisk inklusion - Styrk repræsentationen af udviklingslandene i finansielle institutioner - Gør uligheden i indkomst mindre
	Bæredygtige byer og lokalsamfund Gøre byer, lokalsamfund og bopættelser inkluderende, sikre, robuste og bæredygtige	- Reducer byernes miljøbelastning - Skab billige og bæredygtige transportsystemer - Giv alle adgang til grønne offentlige rum
	Ansvarligt forbrug og produktion Sikre bæredygtige forbrugs- og produktionsformer	- Halvér det globale madspil per person - Promover bæredygtighed i offentlige indkøb - Motivér virksomhederne til at agere bæredygtigt
	Klimaindsats Handle hurtigt for at bekæmpe klimaforandringer og deres konsekvenser	- Indbyg tiltag mod klimaforandringer i nationale politikker - Opbyg viden og kapacitet til at imødegå klimaforandringer - Styrk modstandskraft og tilpasningsevnen til klimarelaterede katastrofer

	Livet i havet Bevare og sikre bæredygtigt brug af verdens have og deres ressourcer	- Reducér havforurening - Beskyt kyst og havområder - Støt små fiskere
	Livet på land Beskytte, genoprette og støtte bæredygtig brug af økosystemer på land	- Stop skovrydning og genopret ødelagte skove - Beskyt biodiversitet og naturlige levesteder - Begræns invasive kræfter
	Fred retfærdighed og stærke institutioner Støtte fredelige og inkluderende samfund. Give alle adgang til retssikkerhed og opbygge effektive, ansvarlige og inddragende institutioner på alle niveauer	- Nedbring korruption og bestikkelse betydeligt - Beskyt grundlæggende frihedsrettigheder og giv agtindsigt - Skab effektive, ansvarlige og gennemsnitlige institutioner
	Partnerskaber for handling Styrke det globale partnerskab for handling og øg midlerne til at nå målene	- Styrk sammenhæng i politikker og bæredygtig udvikling - Investér i de mindst udviklede lande - Styrk den globale økonomiske stabilitet

(vores mål, 2020)

5.2 Eksisterende litteratur og forskning

Dette afsnit har til formål at præsentere den eksisterende litteratur og forskning, som foreligger omkring implementeringen af verdensmålene gennem policy-instrumenter på baggrund af et systematisk litteraturstudie.

For at undersøge den eksisterende litteratur omhandlende implementering af FN 17's verdensmål på lokalt plan gennem policy-instrumenter, tages der afsæt i et systematisk litteraturstudie, hvor det er muligt at undersøge, hvad vi ved om specialets problemstilling på baggrund af tidligere publiceringer. Litteratursøgningen er derfor foretaget i internationale databaser, for at illustrere hvad der tidligere er publiceret. Søgningen er foretaget med udvalgte begreber og synonymer, der er præsenteret i figur 3. Mellem begreberne er der valgt både boolske operatorer trunkering på udvalgte ord, for at få en præcis søgningen. Der er eksempelvis valgt "AND" mellem ordene for at illustrere, at artiklerne skal indeholde alle de fire begreber. Søgningen er foretaget i Proquest, hvor følgende seks databaser er udvalgt; *Research Library, International Bibliography of the Social Sciences, ProQuest Dissertations & theses Global, Social Science Database, Politics Collection, Worldwide Political Science Abstracts*. Databasen er udvalgt, da den forskning der fremsøges, omhandler

implementeringen af FN's 17 verdensmål ud fra et samfundsvidenskabeligt perspektiv. Der er derudover udelukkende søgt efter følgende: afhandlinger, rapporter, magasiner, artikler, journaler og bøger. Endvidere er der alene søgt efter publikationer på engelsk, dansk, svensk og norsk.

Figur 3: illustration af søgestreng

Blok 1 Kontekst	Blok 2 Redskab	Blok 3 Problem	Blok 4 (Fænomen)
"Local government"	"policy Instruments"	implementa- tion	SDG

De sammensatte begreber giver følgende søgestreng: *"Local government" AND ("policy instruments") AND implementation AND SDG*

Figur 3 illustrerer de udvalgte søgeord inddelt i fire forskellige kasser, der alle indeholder en væsentlig del af problemformuleringen. Den første blok omhandler konteksten for søgningen, hvor ordet "Local government" er valgt. Dette skyldes, at det er vigtigt, at litteraturen, der fremsøges, er på et lokalt styringsniveau. Der er valgt anførselstegn for at illustrere, at det ikke er nok at local eller government fremtræder i søgningen, da begrebet skal forstås som sammenhængende.

I den anden blok er ordet "policy Instruments" valgt, da dette er redskabet, der anvendes i forbindelse med implementeringen af verdensmålene. Litteraturen skal dermed indeholde policy-instrumenter, for at det kan undersøges, hvordan de lokale regeringer implementerer verdensmålene. Igen er ordet sat i anførselstegn for at betone, at det er det sammenhængende begreb, der ønskes undersøgt. Implementation er valgt i tredje blok, da den litteratur, der ønskes fremsøgt, skal omhandle implementeringen. Hvor det andet ord er med til at definere, at der anvendes policy-instrumenter, er Implementation med til at sikre, at disse bliver anvendt i implementeringsfasen. Det sidste ord der er valgt, er SDG, der er en udbredt forkortelse for Sustainable Development Goals, som

referer til FN's 17 verdensmål. Forkortelsen er udbredt i den internationale forskning omhandlende verdensmålene.

5.2.1 Grå litteratur

Foruden søgningen i Proquest er der også lavet en søgning efter grå litteratur på Google Scholar. Den grå litteratur knytter sig til akademiske publikationer, der ikke er udgivet i traditionelle forskningsbaserede databaser. Dermed handler det om at indfange relevant litteratur, der ikke er tilgængelig i andre videnskabelige databaser. Søgstrengen i denne søgning varierer i forhold til ovenstående og indeholder ordene "Policy instrument*" AND implementation. Begge ord skal optræde i titlen på de fremsøgte publikationer for at præcisere, at det er implementering og policy instrumenter, der er relevante i søgningen. Søgstrengen ser ud som følgende: allintitle: "Policy instrument*" AND implementation

5.2.2 Eksklusionskriterier

Ved at anvende ovenstående databaser og søgeord kommer der 53 publikationer frem. Disse vil efterfølgende blive ekskluderet ud fra en række forskellige kriterier, som sikrer relevans af den fundne litteratur. For det første skal litteraturen være i en samfundsvidenskabelig kontekst. Det er ikke nok, at det blot handler om implementeringen af FN's 17 verdensmål, det skal være ud fra et samfundsvidenskabeligt perspektiv. Yderligere vil den valgte litteratur blive ekskluderet, hvis der ikke anvendes policy-instrumenter i implementeringsfasen, men blot omhandler implementering af verdensmålene. Først vil titel og abstract blive læst på de 53 publikationer, hvorefter de vil blive ekskluderet på baggrund af eksklusionskriterier. Efterfølgende vil indledningen og konklusionen blive læst på de resterende tekster og disse vil efterfølgende blive vurderet pga. Kriterierne. For selvom titlen og abstractet antyder, at publikationen er relevant, er det ikke sikkert dette er tilfældet, når indledningen og konklusionen læses. Slutteligt vil den tilbageværende litteratur blive læst fuld tekst, for at vurdere relevansen og efterfølgende vil dette suppleres med litteratur fra Google Scholar, hvilket illustreres i bilag 1, s. 2.

5.2.3 Resultater

Søgningen giver i alt 53 publikationer, som efterfølgende ekskluderes på baggrund af de ovenstående eksklusionskriterier. På baggrund af denne proces har det vist sig, at en stor del af den litteratur og forskning der forefindes på nuværende tidspunkt, kan siges at have en normativ karakter. Med dette menes, at megen af litteraturen omhandler, hvordan man bør implementere en række af FN's 17 verdensmål, hvilket kan skyldes, at det stadig er et forholdsvist nyt fænomen. Dette kan ses på baggrund af litteratursøgningen, hvor eksempelvis ni af de fremsøgte artikler er fra OECD og omhandler blandt andet, hvordan lande kan implementere en række af verdensmålene, hvilket fremgår af bilag 1, s. 2.

Den artikel som er læst jf. litteraturstudiet af David Horan: *"Compensation strategies to enact new governance frameworks for SDG transformations"* fokuserer på, at politiske reformer er nødvendige, hvis FN17's verdensmål skal implementeres (Horan, 2019). Studiet har et økonomisk udgangspunkt og undersøger, hvilke forskellige strategier lande kan anvende i forbindelse med implementeringen af verdensmålene. Studiet fokuserer derfor ikke på, hvordan verdensmålene lokalt implementeres. Yderligere er der gennem google scholar søgningen fundet tre relevante publikationer, alle tre af Howlett. Disse tre studier er alle teoretiske perspektiver, hvor det præsenteres, hvordan politiske aktører vælger politiske instrumenter i forbindelse med implementering af offentlig politik. Der fokuseres dermed primært på de teoretiske perspektiver angående politiske instrumenter og deres anvendelse af nationale regeringer (Howlett, 2004; 2005; 1991). Derudover viser litteratursøgningen, at der ikke på nuværende tidspunkt findes studier, der undersøger den lokale implementeringsproces af FN17's verdensmål i den dansk kontekst, for at finde frem til, hvilke policy-instrumenter det lokale styringsniveau anvender i implementeringsprocessen for at sikre adfærdssændring.

Foruden den forskning og litteratur, der knytter sig til det systematiske litteraturstudie, findes der forskning, der har studeret nogle af FN's forudgående implementeringsdagsordener på lokalt plan. Et eksempel på dette er Evans et al. udgivelse *"Governing Sustainable Cities"* fra 2005. Denne udgivelse kaster lys over de forskellige processer, der knytter sig til lokale styring og forvaltning af

bæredygtighed. Studiet tager afsæt i arbejdet for at skabe bæredygtige byer i en europæisk kontekst på baggrund af FN's agenda 21, som, tidligere beskrevet, adresserede, at målene også skulle styres af de lokale myndigheder i samarbejde med organisationer, virksomheder og civilsamfund. Evans et al. konkludere på baggrund af deres casestudier af 40 europæiske byer, at det lokale styringsniveau spiller en afgørende rolle i realiseringen af bæredygtige dagsordener. De har formået at mobilisere lokale agenturer og ressourcer for at sikre målopfyldelse, også i tilfælde hvor det nationale styringsniveau ikke aktivt har fordret den bæredygtige dagsorden. De lokale styringsniveauer har med andre ord formået at handle proaktivitet, ved at etablere og opretholde partnerskaber og alliancer med lokale myndigheder, eksterne organisationer og civilsamfundsorganisationer (Evans et al., 2005).

For at opsummere findes der, som ovenstående belyser, ikke mange studier af den lokale implementeringsproces af FN17's verdensmål. Litteraturstudiet viser, at en del af forskningen fokuserer på, hvordan verdensmålene bør implementeres, og søgningen i den grå litteratur viser at implementering af verdensmålene gennem policy-instrumenter primært er teoretiske studier. Foruden den forskning, der er fundet gennem litteraturstudiet, findes der dog studier af FN's forudgående implementeringsdagsordner på lokalt plan, som kan bidrage med relevant viden.

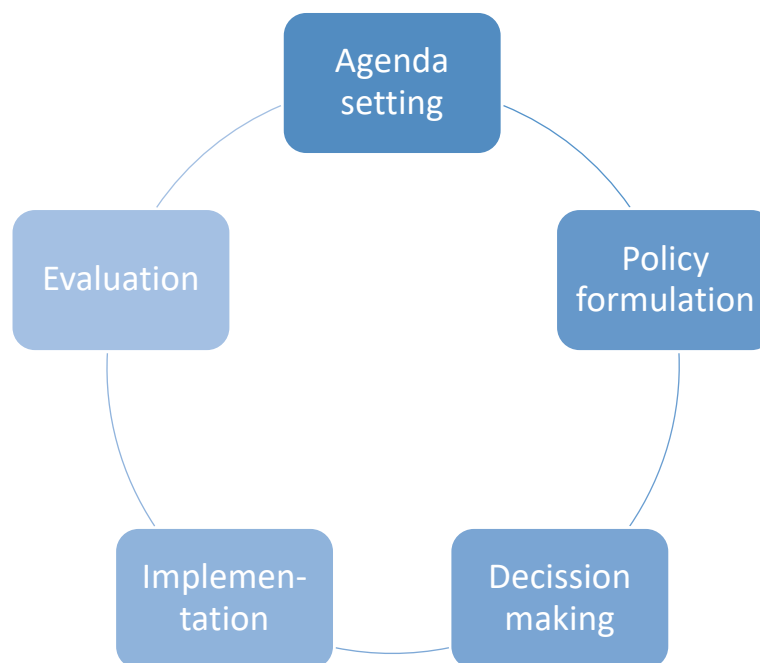
6. Den teoretiske referenceramme

Dette afsnit har til formål at præsentere den teoretiske referenceramme for analysen. Det er i den forbindelse vigtigt at slå fast, at der findes mange forskellige perspektiver på studiet af implementering, som repræsenteres af forskellige teoretiske skoler. Eftersom jeg ønsker at studere implementeringen ud fra et policy-perspektiv, tager hovedteorien afsæt i teori, der hører under policy-analysen. Den analytiske tilgang i form af policy-analyse vil først illustreres, for at skitsere faserne frem mod implementeringsfasen i en policy-proces. Derefter vil de to implementeringsperspektiver inden for policy-analysen i form af top-down – og bottom-up skolen præsenteres, hvorefter Howletts teori om procesorienterede policy-instrumenter vil præsenteres. Howletts teori suppleres med Ford, Ford og D'amelios teori om handlende modstand mod forandring i forbindelse med implementering af nye mål i organisationer. Denne teori hører ikke under policy analysen og repræsenterer i stedet forandringslitteraturen. Slutteligt vil en operationalisering af teorierne fremgå.

6.1 Policy-analyse

Til at kunne undersøge FN17-taskforcens implementeringsproces af verdensmålene anlægger jeg et policy-perspektiv, hvilket kommer til udtryk ved, at jeg foretager en policy-analyse. En policy-analyse kan, ifølge Parsons, karakteriseres som en samlet betegnelse for policy-orienteret forskning, hvad enten det er den samlede policy-proces eller blot faser af den, der studeres. Fælles for policy-forskningen er, at den, for at nævne eksempler, beskæftiger sig med de problemer, der kan knyttes til offentlige politikker, indholdet af politikken, samt implementering og effekten deraf (Parsons, 1995). Der findes, blandt forskere, ikke noget entydigt svar på, hvilke centrale faser der bidrager til en policy-dannelse, men et forsøg på dette er policy-cirklen, som ud fra en rationel problemforståelse forsøger at illustrere centrale faser (Parsons, 1995). Nedenstående figur er egen konstruktion på baggrund af Howlett og Ramesh fortolkning.

Figur 4: Policy-cirklen



(Howlett & Ramesh, 1995)

Policy-cirklen kritiseres ofte for dens forsimplede og rationelle forståelse af policy-processen. I nogle tilfælde vil løsninger eksempelvis komme før agenda-setting. Jeg er opmærksom på, at policy-cirklen blot er en idealtypisk forståelse af policy-processen, og jeg anvender alene modellen til at illustrere, hvilken fase jeg selv undersøger. Min undersøgelse tager konkret afsæt i implementeringsfasen, da det er denne fase, som FN17-taskforcens arbejde centrerer sig om. Jeg er derfor interesseret i at foretage en policy-analyse, der undersøger implementeringsfasen. Derfor beror det teoretiske fundament på approaches, der forsøger at forklare netop denne del af policy-processen. Det teoretiske fundament vil præsenteres i nedenstående.

6.2 Implementeringsperspektivet

I studiet af implementeringsfasen skelnes der, inden for policy-forskningen, mellem to skoler i form af top-down – og Bottom-up skolen. De to skoler forsøger begge at forklare det samme fænomen i form af implementering i praksis, men de er styret af forskellige forskningsspørgsmål i studiet deraf (Hudson & Lowe, 2004).

6.2.1 Top-down skolen

Det mest betydningsfulde top-down studie inden for policy forskningen er Pressman og Wildavskys klassiske studie fra 1973: "*How Great Expectations are Dashed in Oakland*" (Hudson & Lowe, 2004). Deres studie kastede lys over, hvilke mekanismer der søsættes, når policy beslutninger føres ud i livet, og derudover hvilke faktorer der påvirker beslutningerne, når de efterfølgende er ude af beslutningstagernes hænder (Nielsen, 2011). Top-down skolen forstår implementeringsprocessen ud fra en hierarkisk styringsoptik, der referer til Webers bureaukratiske hierarkiforståelse, hvor offentlige politikker implementeres fra toppen og ned (Hudson & Lowe, 2004). Ifølge Pressman og Wildawsky er forskningsinteressen inden for denne skole styret af, hvorvidt der sikres målopfyldelse i praksis. Top Down skolen forstår derfor policy-processen som en rationel proces, hvor aktører handler ud fra et mål-middel rationale (Pressman og Wildawsky: Nielsen, 2011). Top-down forskerens opgave er derfor at evaluere implementeringsprocessen ud fra de officielle mål, der er opstillet i lovgivningen, for at finde frem til hvorvidt succeskriterierne opnås i praksis (Nielsen, 2011).

6.2.2 Bottom-up skolen

Som reaktion på top-down perspektivets manglende fokus på policy-problemer og frontlinjens interesser, opstod bottom-up skolen i begyndelsen af 1980'erne. Hvor top-skolen er styret af målsætninger, er denne skole styret af de problemer, der opstår i forbindelse med en implementeringsproces samt de involverede parter på lokalt niveau (Sørensen og Bogason, 1998). Det er derfor de involverede parter og deres problemer, der er genstand for analyse.

I forbindelse med den samfundsmæssige bevægelse fra government til governance, hvor politikgenførelse er gået fra en hierarkisk styringsoptik, til i højere grad at finde sted gennem metastyring eksempelvis i form af koordineret selvstyring eller via netværk, er der i løbet af de seneste årtier opstået en videreudvikling inden for bottom-up skolen (Nielsen, 2011). Denne videreudvikling fremhæver, at implementeringsprocessen og dens problemforståelse både konstrueres og forhandles i netværk. Netværkene består af forskellige implementeringsaktører, eksempelvis embedsmænd, frontlinje, myndigheder og borgere. De forskellige aktører har alle indflydelse på implementeringsprocessen (Sørensen og Bogason, 1998). Forskningsinteressen er derfor styret af, hvilke aktiviteter der iværksættes, og hvilke handlemåder der udvikles på lokalt niveau gennem aktører og netværk, for at finde frem til hvordan problemløsning opstår og omvendt ikke (Nielsen, 2011). Bottom-up forskerens opgave er derfor at studere selve implementeringsprocessen og samspillet mellem de involverede aktører. Denne analytiske tilgang kræver derfor oplysninger, der kaster lys over processerne. Dataindsamlingen er derfor omfattende, da den eksempelvis kræver kvalitative interviews, deltagerobservation (Nielsen, 2012).

For at opsummere de to skoler, ser Top Down skolen implementeringsprocessen som en neutral implementering af ex ante formulerede mål, hvor implementeringen alene er et internt organisationsanlæggende. Modsat ser bottom-up skolen implementeringsprocessen som politiske processer med interesserepræsentation og uformel brug af retningslinjer og ressourcer, hvor forskningen betoner, at policy-processerne involverer mange forskellige aktører (Hudson & Lowe, 2004).

Som tidligere beskrevet argumenterer jeg for, at implementeringen af verdensmålene kan karakteriseres som et vildt policy-problem, hvorfor jeg finder det interessant at studere taskforcens implementeringsproces, for at finde frem til hvilke policy-instrumenter de anvender i denne proces. På baggrund af denne forskningsinteresse tilslutter jeg mig Bottom-up skolen, eftersom jeg er styret af policy-problemer og implementeringsprocessen på regionalt plan, frem for at finde ud af, hvorvidt implementeringen løser de opstillede mål. Min opgave bliver derfor at indsamle data, der kaster lys over taskforcens virke og de tiltag, de igangsætter, for at finde frem til hvilke policy-instrumenter de anvender. Min dataindsamling præsenteres jf. afsnit 7. Metode.

6.3 Policy-instrumenter

Dette afsnit har til formål at præsentere det teoretiske udgangspunkt for undersøgelsen i form af Howletts teori omhandlende anvendelse af policy-instrumenter i en implementerings kontekst.

I forbindelse med implementeringen af offentlig politik kan gennemførelsen deraf styres og realiseres med anvendelse af en række midler. Inden for policy-forskningen omtales disse policy-instrumenter, og de er et udtryk for de forskellige redskaber, der kan anvendes i forbindelse med implementering af nye mål. Det overordnede formål med policy-instrumenter er at skabe adfærdspåvirkning, både direkte og indirekte, hvad enten implementeringen sigter efter offentlige forvaltninger eller husholdninger. I nogle tilfælde iværksættes policyinstrumenter efter et ønske om at skabe emancipation, dette er dog ikke relevant for denne undersøgelse, hvorfor det alene er adfærdspåvirkning, der fremadrettet fokuseres på (Jensen, 2015). Selve anvendelsen af policy-instrumenter forekommer i alle faser af en policy-proces – lige fra dagsordenfastsættelse til evalueringer (Howlett, 2015). Som tidligere beskrevet, er specialets fokus på implementeringsfasen af FN's verdensmål, hvorfor det alene er policy-instrumenterne i denne fase, der fokuseres på. Ifølge Landry og Varone kan policy-instrumenter, der anvendes i implementeringsfasen, forstås som de midler, regeringer kan tage i brug i forbindelse med implementeringsprocessen af en given policy, for at tilskynde, at grupper og individer handler ud fra foranstaltninger der, er forenelige med den vedtagne politik (Landry og Varone, 2005, s. 107.)

Der skelnes overordnet mellem to forskellige strømme inden for litteraturen omhandlende policy-instrumenter. Den første strøm er økonomisk rettet, hvor policy-instrumenterne anvendes af beslutningstagere ud fra et økonomisk rationale. Forskningsinteressen er derfor styret af, hvilke instrumenter staten kan anvende for at imødekomme markedsfejl eller hvilke økonomiske regulativer, der kan anvendes, for at få individer og grupper til at agere på en bestemt måde. Denne tilgang er derfor top-down orienteret. Den anden strøm har en politologisk vinkel, hvor forskningsinteressen er staters implementeringsproces, for at finde frem til hvilke policy-instrumenter velfærdsstater eksempelvis iværksætter i forbindelse med implementeringsprocesser. Denne vinkel kritiserer den økonomiske strøm, for ifølge politologer vil politiske beslutningstagere ikke alene iværksætte policy-instrumenter for at finjustere eller optimere økonomien. Der ligger ganske enkelt mange flere bevæggrunde og procesmæssige faktorer bag (Howlett, 2005). Jeg tager derfor afsæt i den politologiske strøm, hvor der yderligere skelnes mellem substantive policy-instrumenter og procedural policy-instrumenter, som oversat betyder materielle og procesorienterede policy-instrumenter. Ved materielle instrumenter forstås: “[...] *instruments intended to directly affect the nature, types, quantities and distribution of the goods and services provided in society [...]*” (Howlett, 2000, s. 415). Disse materielle instrumenter er eksempelvis regler, love, skatter, afgifter eller politiske informationskampagner. En af de mest anerkendte forskere inden for de materielle policy-instrumenter er Hood, der i hans værk *“The Tools of Government”*, identificerer og klassificerer materielle instrumenter ud fra en ressourcebaseret tilgang (Hood, 1984). Ved procesorienterede policy-instrumenter forstås de instrumenter, der påvirker individer eller grupper indirekte. Eksempelvis gennem netværk, interessegrupper, rådgivende råd og samarbejdsudvalg. Disse procesinstrumenter anvendes primært i forhold til at påvirke den politiske proces, der opstår før eller under implementeringen af den vedtagne politik. (Howlett, 2000, s. 420). Dette ligger i forlængelse af bottom up tilgangen, der ligeledes fokuserer på selve implementeringsprocessen, som forhandles lokalt, for at imødekomme implementeringsproblemer. Derfor vil fokus fremadrettet være de procesorienterede policy-instrumenter.

6.3.1 Multi-level governance

Modellerne og instrumenterne, som præsenteres i nærværende afsnit, har alle fokus på, hvilke instrumenter der anvendes på regeringsniveau. Det er i den forbindelse vigtigt at slå fast, at dette studie anlægger et multi-level governance perspektiv. Dette perspektiv forstår policy-processen

som et komplekst beslutningssystem bestående af mange forskellige styringsniveauer og aktører, der interagerer og implementerer offentlig politik via netværk. Begrebet bruges til at beskrive, hvordan magten er spredt mellem flere forskellige niveauer, hvilket referer til skiftet fra government til governance (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012). Dette udspiller sig eksempelvis gennem EU systemet, hvor transnationale netværk har vundet indpas over de seneste årtier, i takt med globaliseringens indtog og stigende grad af kompleksitet. Af denne grund har stater uddelegeret magt til flere niveauer. Som det tidligere er beskrevet, har FN ikke konstitution til at implementere verdensmålene, hvorfor dette ansvar er placeret hos medlemsstaterne og deres mange forskellige styringsniveauer. Eksempelvis gennem local governance, hvilket Region Midtjylland er et udtryk for, hvor de som myndighed leverer en oversættelse af verdensmålene på lokalt niveau. Ifølge Meuleman er multi-level governance en vigtig forudsætning for, at verdensmålene kan realiseres. Multi-level governance kan i den forbindelse forstås ud fra et bottom-up orienteret perspektiv:

“The bottom-up mindset can be instrumental in fostering inclusive local governance, promoting ownership and enhancing co-production and customization of policies and services. Empowerment of local governments is important because those authorities are best placed to understand their communities’ needs” (Meuleman, 2019).

Region Midtjylland kan derfor ud fra en bottom-up tilgang være med til at styre og implementere verdensmålene på lokalt niveau. Eftersom styringen finder sted under multi-level governance, argumenterer jeg for, at de værktøjer, regeringer kan tage i brug i forbindelse med implementeringer, godt kan omsættes til, hvilke policy-instrumenter FN17-taskforcen iværksætter på et local governance niveau, eftersom implementeringen af FN’s verdensmål finder sted via flere offentlige styringsniveauer.

6.3.2 Procesinstrumenter

Procesinstrumenterne påvirker, som beskrevet, processerne angående implementeringer af nye politiske mål. Disse instrumenter er ikke studeret lige så systematisk som de substantive policy-instrumenter, men der er alligevel identificeret en række forskellige procesinstrumenter (Howlett, 2005) *“These include education, training, institution creation, the selective provision of information, formal evaluations, hearings and institutional reform”*. (Howlett, 2000, s. 419). For at anvende disse instrumenter er der behov for at kategorisere dem. Der findes en række teoretikere, der har gjort dette,

eksempelvis har Schneider og Ingram i deres artikel "*Behavioral Assumptions of Policy Tools*" kategoriseret instrumenterne under følgende kategorier; *authority, incentives, capacity-building, symbolic and hortatory, and learning*. (Ingram & Schneider, 1990). Deres model bygger på en grundlæggende antagelse om, at det handler om at overbevise individer om at agere på en måde, de ellers ikke ville have gjort. Lignende opdeling findes hos McDonnell og Elmore, der klassificerer instrumenterne under; *mandates, inducements, capacity-building and system-changin* (Elmore & McDonnell, 1987). Deres model bygger ligeledes på antagelsen om, at policy-instrumenterne er adfærdssænkende. Hverken Ingram & Schneider eller Elmore & McDonnell skelner mellem de materielle og procesorienterede policy-instrumenter. En anden teoretiker, der har operationaliseret policy-instrumenter, er Howlett. Han inddeler de forskellige instrumenter efter, om de er materielle eller procesorienteret, hvilket gør det muligt at skelne mellem, om instrumenterne tilsigter policy-processen eller den direkte produktion af service. Hans model bygger på en ressourcebaseret antagelse, ligesom Hood. Det vil sige, at anvendelsen af instrumenterne beror på de ressourcer, som regeringen har, og den effekt som instrumenterne forventes at have (Howlett, 2000, s. 419). Dette ligger i forlængelse af specialets ønske om at identificere, hvilke policy-instrumenter taskforcen anvender i implementeringsfasen af verdensmålene. Derudover har Howletts inddeling et særligt fokus på instrumenternes anvendelse i implementeringsfasen, hvilket er i tråd med formålet med specialet. Hans model bygger på fire hovedinstrumenter i form af: *organisatorisk, autoritative, finansielle og information-baserede* instrumenter. Under hvert af disse identificerer han en række forskellige procesinstrumenter, som anvendes i implementeringsfasen. Howletts inddeling af de fire procesorienterede hovedinstrumenter præsenteres i nedenstående.

6.3.3 Organisatoriske procesinstrumenter

Organisatoriske procesinstrumenter forstås som de organisatoriske ressourcer, regeringer har til rådighed i form af personale og interne procedurer, der kan anvendes for at påvirke den politiske proces, der fremmer implementering af en given politik. Det handler her om "[...] *selecting appropriate actors and resources, shaping the operational context of the network and developing ways to cope with strategic and operational complexity* (Howlett, 2011, s.72). Hovedelementer i disse procesinstrumenter er at identificere relevante netværksaktører, minimere de potentielle konflikter samt adressere implementeringsudfordringerne. Et af procesinstrumenterne under denne tilgang

er centrale agenter. For at fremme implementeringen af en given politik, kan regeringen nedsætte sekretariater eller centrale medarbejdere, der kan fremme implementeringen. Disse agenter kan designe, koordinere og kontrollere implementeringsprocessen. Et andet instrument under de organisatoriske procesinstrumenter er taskforces og kommissioner. Taskforces: *“are typically temporary bodies, much shorter term and often more issue related than institutionalized advisory committees”* (Howlett, 2011, s.76). Dette instrument bliver ofte anvendt i situationer, hvor implementeringen skaber konflikt mellem forskellige grupper med forskellige perspektiver, samt for at skabe information, der fører til, at de bedste beslutninger træffes. Kommissioner, som instrument, bliver typisk nedsat mellem ministerier og opstår ofte på baggrund af pres fra befolkningen. De kan være med til at identificere fremtidige muligheder og spørgsmål i forbindelse med implementeringen af ny politik.

6.3.4 Autoritative procesinstrumenter

Autoritative procesinstrumenter involverer anvendelsen af autoritet for at overbevise og ændre præferencerne hos aktører i policy-processen: *“Procedural authoritative tools attempt to ensure efficiency and effectiveness of government actions through activation of policy actor support”* (Howlett, 2011, s. 93). Det handler med andre ord om at sikre effektiviteten af regeringers arbejde ved at påvirke eller støtte de politiske aktører i implementeringen. Det sker ved at anerkende og organisere specifikke policy-aktører og give dem en særlig adgang til embedsmænd og beslutningstagere.

Der findes, ligesom i ovenstående, en række underliggende instrumenter, der kan anvendes i den forbindelse. Et af disse instrumenter er rådgivende råd, som er et af de bedste eksempler på et autoritativt procesinstrument. Disse råd kan være mere eller mindre permanente og etableret for at rådgive administrationen eller politikerne under implementeringsfasen. De spiller typisk en stor rolle i implementeringen af nye teknologier, hvor rådene er med til at sætte regeringerne sammen med eksperter på området. De kan samtidig være med til at institutionalisere medlemmer af diverse interessegrupper i politikudviklingen og implementeringen (Howlett, 2011, s. 94). Et andet instrument er offentlige høringer og borgerinddragelse. Det handler her om at skabe information og an-

befalinger via borgerinddragelse til en regerings implementeringsproces. De autoritative procesinstrumenter, som beskrevet i ovenstående, indeholder alle en række forskellige handlinger. Disse handlinger fremgår af nedenstående skema:

Figur 5: Handlinger bag de autoritative procesinstrumenter

Handlinger bag de autoritative procesinstrumenter	1) Identificere problemer
	2) Mobilisere interesser
	3) Bygge bro mellem aktiviteter
	4) Fremsætte anbefalinger
	5) Generere viden
	6) Indkalde til diskussion
	7) Opbygge samfundskompetencer
	8) Transparens og feedback

(Howlett, 2011, s. 94)

De handlinger der fremgår af Figur 5 kan være til stede ved anvendelsen af de procesinstrumenter, der findes under de autoritative procesinstrumenter.

6.3.5 Finansielle procesinstrumenter

Ligesom de to ovenstående kategorier anvendes de finansielle procesinstrumenter for at påvirke policy-processen. De finansielle procesinstrumenter anvendes: “[...] *to alter or control aspects of the interest articulation and aggregation system in contemporary states by creating or encouraging the formation of associations and groups [...]*” (Howlett, 2011, s. 107). Instrumenterne herunder handler enten om at støtte interesseorganisationer og netværk eller søsætte nye netværk. Et instrument herunder er netværksdannelse, hvor regeringer via finansielle ressourcer enten starter et nyt netværk op eller faciliterer allerede eksisterende netværk. Myndigheder kan eksempelvis organisere workshops eller konferencer for interesseorganisationer, for at skabe nye netværk omkring dem, hvilket kan være med til at påvirke en given implementeringsproces. Herved bruger regeringer finansielle ressourcer på at stable nye netværk på benene, for at disse nye netværk kan bidrage til implementeringen af en given politik. Tænketaanke kan være et konkret eksempel på dette, hvor

regeringen gennem finansielle ressourcer nedsætter en tænketank, der kan påvirke en implementeringsproces (Howlett, 2011, s. 108).

Et andet instrument er netværksmobilisering. Dette instrument forsøger ikke at starte nye netværk op, men i stedet at mobilisere eller ændre allerede eksisterende netværk. Eksempelvis kan regeringer donere penge til bestemte formål, som interesseorganisationer efterfølgende agerer ud fra. Herved kan regeringen dreje interesseorganisationer mod bestemte formål, og herved bidrage til implementeringen af en given politik. De finansielle procesinstrumenter er som oftest usynlige for offentligheden og varierer efter hvilket politiske system, der dominerer det enkelte styringssystem (Howlett, 2011, s. 110).

6.3.6 Informationsbaserede procesinstrumenter

Ifølge Howlett indkredser nedenstående citat, af Vedung, hvordan de informationsbaserede instrumenter bedst kan forklares:

“Information-based policy tools are efforts to use the knowledge and data available to governments to influence consumer and producer behavior in a direction consistent with government aims and wishes and/or gather information in order to further their aims and ambitions” (Vedung | Howlett, 2011, s. 115).

De informationsbaserede procesinstrumenter indeholder viden og data, der skal anvendes til at ændre processen eller adfærden hos medarbejdere, der er involveret i implementeringsprocessen. Et at de instrumenter, der kan anvendes i den forbindelse, er kommissioner og taskforces. Dette instrument skal primært opsamle og videreformidle information samt viden og har en stor autonomi i forhold til regeringen. Dermed adskiller de sig fra de lignende organisatoriske instrumenter, da disse i højere grad skal mobilisere medlemmer og mindske konflikt i implementeringsprocessen. Et andet instrument er surveys, der anvendes for at måle offentlighedens mening eller aktørernes præstationer. Hvorefter resultaterne heraf anvendes for at påvirke implementeringsprocessen.

Informationsfrihed er et tredje instrument under de informationsbaserede procesinstrumenter. Dette Instrument beskrives som følgende; *“These provisions allow access to an individual’s own records and those of others – with numerous exemptions – many benign (to protect other individuals*

from unnecessary disclosure) and allowing access to documents and records of others "(Howlett, 2011, s. 120). Instrumentet er med til at sikre adgangen til information for offentligheden, i forbindelse med eksempelvis implementeringen af ny politik. På samme måde kan Informationsfrihed være med til at beskytte medarbejderne, ved at dokumenter ikke bliver offentliggjort, før de interne procedurer er på plads. Et lignende instrument er en whistleblower-ordning, som sikrer, at medarbejdere i organisationen kan rapportere om organisationens fejl uden at blive straffet. Alle disse instrumenter bygger på, at information, viden og data anvendes efter hensigt om at påvirke aktørerne i implementeringsfasen.

Ingram & Schneider tilføjer yderligere læring som et instrument under de informationsbaserede policy-instrumenter. Læring anvendes i høj grad af aktører i organisationen eller af den gruppe af individer, man ønsker at anvende det på. Dette illustreres af Ingram og Schneider som følgende; *"Policy tools that promote learning provide for wide discretion by lower-level agents or even the target groups themselves, who are then able to experiment with different policy approaches"* (Ingram & Schneiders, 1990, s. 521). Ofte bliver instrumentet anvendt, når der er uenighed om, hvordan man løser et problem, der i forvejen er på den politiske dagsorden. Regeringer forsøger gennem læringsinstrumentet at påvirke aktører til at agere på en given måde for at påvirke implementeringsprocessen (Ingram & Schneiders, 1990).

6.4 Modstand mod forandring

Howletts teori kan, som beskrevet, forklare, hvilke procesinstrumenter taskforcen kan iværksætte for at sikre, at medarbejderne ændrer adfærd og implementerer verdensmålene, teorien er dog mangelfuld i forhold til at forklare, hvorfor der kan opstå nogle utilsigtede medarbejderreaktioner i forbindelse med den forandring, FN's 17 verdensmål tilfører til Regional Udvikling.

Dette perspektiv på implementeringen er omdrejningspunktet for andre policy approaches. Eksempelvis Lipsky, der ud fra et bottom-up perspektiv forklarer, at modstand opstår som konsekvens af, at de nye mål, ledelsen i organisationer formulerer, er uforenlige med de fagprofessionelles skøn og vurdering af en given indsats. Derfor opstår der krydspres, som frontlinjen håndterer gennem en række afværgsmekanismer. (Lipsky, 2010). Lipskys perspektiv kritiseres for dets ensidige fokus på

frontlinjens og dermed ikke de ledelsesmæssige dimensioner (Nielsen, 2011). Lipskys teori forholder sig til implementeringen, når den skal udføres af frontlinjen, men på nuværende tidspunkt er implementeringen stadig i proces, hvorfor det vil være for tidligt at anlægge dette teoretiske perspektiv på medarbejdernes reaktioner.

I stedet er det relevant at trække på teori, der hører under forandringslitteraturen, hvor den modstand der opleves i selve forandringsprocessen, studeres, hvorfor Howletts teori suppleres med teori, der repræsenterer en anden forskningstradition end policy-analysen. Howletts teori vil derfor suppleres med teorien omhandlende modstand som forandring af Ford, Ford og D'amelio. Ford et al. præsenterer et forandringsagent fokus, hvor de beskriver, hvordan forandringsagenter kan skabe ændrede holdninger til en forandring, og hvordan dette kan styrke selve forandringen. Teorien bygger videre på den viden, der allerede foreligger. Ifølge dette teoretiske perspektiv bidrager forandringsagenter selv til forekomsten af modstand, på baggrund af de ændringer de tilfører til organisationen, men den modstand, der opstår, er ikke nødvendigvis en barriere, for den forandring en implementering af nye mål medfører, for den kan også tolkes som en ressource til forandring (Ford et al., 2008).

Ford et al. kommer i deres teori om modstand mod forandring med forskellige forklaringer på hvordan modstanden skal forstås. Først beskrives det, hvordan forandringsagenter gennem deres forståelse af forandringen kan være med til at ændre medarbejdernes holdninger. Den anden forklaring centrerer sig om, hvordan forandringsagenternes handlinger er med til at ændre medarbejdernes tilgang til forandringen. De beskriver det som følgende; *"[...] by examining the ways in which change agents contribute to the occurrence of the very reactions they label as resistance through their own actions and inactions [...]"* (Ford et al., 2008, s. 363). Derudover betoner Ford et al., hvordan medarbejdernes adoption af forandringen kan være en ressource i forbindelse med forandringen. Slutteligt rekonstruerer de modstanden mod forandringen. Denne rekonstruktion kan ikke forklare, hvorfor og hvordan taskforcen oplever medarbejdernes ændrede adfærd og hvordan dette styrker implementeringen, og derfor er det udelukkende de tre ovenstående forklaringer, der præsenteres i nedenstående afsnit.

6.4.1 Forståelse og forventninger

Forandringsagenters forståelse og mening om en forandring, samt deres forventninger til forandringen kan medføre et ændret syn og holdning til forandringen. Forandringsagenterne skaber en forståelse og mening om forandringen, ved at udtrække adfærd og kommunikation fra den pågældende forandringsstrøm, samt de dertilhørende begivenheder. Efterfølgende tolker agenterne dette og skaber en mening og forståelse, de kan handle på baggrund af. Denne proces resulterer i forandringsagenternes mening og forståelse af en given forandring. De øvrige medarbejdere bliver efterfølgende præsenteret for forandringen på baggrund af forandringsagenternes forståelse og ikke deres egen. Dette kan medføre, at medarbejderne ser anderledes på forandringen, da medarbejderne ikke har været igennem sammen proces, for at forstå og skabe mening om forandringen. Et andet element, der kan ændre medarbejdernes holdninger til en forandring, er forandringsagenternes forventninger. Hvis agenterne eksempelvis har en forventning om, at forandringen skaber modstand, er der større chance for, at de finder dette. Det beskrives som følgende;

“Expectations, by shaping the very phenomenon to which change agents are paying attention, predispose change agents to look for and find resistance, thereby confirming its existence, validating their expectations, and sustaining the received truth that people resist change.” (Ford et al., 2008, s. 364).

6.4.2 Handlinger

Et andet element, der kan ændre medarbejdernes syn og holdninger til en forandring, er forandringsagenternes handlinger. Disse handlinger kan være; kommunikationsfejl, bryde aftaler, mindske tilliden og mangelfuld repræsentation. Forandringsagenterne kan skabe en form for modstand til forandringen, ved at bryde aftaler de har indgået både før og under forandringsprocessen. På samme måde ses det, at medarbejdere, der oplever at blive behandlet retfærdigt og med respekt, udviser en mindre modstand til forandringen: *“This line of research suggests that change agents who repair damaged relationships and restore trust both before and during change are less likely to encounter resistance than agents who do not” (Ford et al., 2008, s. 365).*

Derudover kan kommunikationsfejl også medføre, at medarbejderne ser anderledes på en forandring. Et eksempel på dette er, at forandringsagenterne ikke formår at legitimere forandringen gennem kommunikation. Forandringer er, som Ford et al. beskriver det; “[...] *innovations and changes are not objects; they are conversations, discourses, and texts [...]*” (Ford et al., 2008, s. 366). Derfor må forandringsagenterne begrunde og argumentere rationelt for forandringen, for at skabe en parathed blandt medarbejderne så forandringen kan adopteres, ellers vil der opstå en form for modstand. Mangelfuld repræsentation kan ligesom manglede legitimitet skabe forbehold til en forandring. For at skabe en forandring må forandringsagenterne kommunikere hyppigt og entusiastisk om denne, samt omtale forandringen positivt. Dette kan medføre, at de negative sider ved forandringen ikke belyses, og medarbejderne ikke føler sig repræsenteret i den givne forandring. Dette kan imødegås ved, at forandringsagenterne er ærlige, realistiske og præcise i deres kommunikation vedrørende forandringen.

6.4.3 Modstand som ressource

De ændrede syn og holdninger, som medarbejderne udtrykker til en forandring, kan ifølge Ford et al. også ses som en styrke i forbindelse med implementeringen af forandringen. Eksempelvis kan modstand til en forandring også forstås som engagement i selve forandringen. “*Change recipients who are highly committed to the success of the organization but who disagree with a proposed change because it threatens something of value to them may engage in the change process by expressing their concerns*” (Ford et al., 2008, s. 369). Dermed kan medarbejdere, der udtrykker en form for modstand til en forandring også være med til at kvalificere forandringen. På samme måde kan modstand til en forandring, også ses som en styrke i selve forandringen. De ændrede holdninger opleves ofte i form af konflikt, men holdningerne styrker ikke blot kvaliteten men også engagementet til forandringen. Derfor skal modstand ifølge Ford et al. ikke forstås negativt, men modsat som en styrke i forandringsprocessen i form af øget engagement og kvalitetssikring.

For at opsummere, forsøger teorien at forklare, hvorfor FN17-taskforcen kan opleve, at medarbejderne bidrager til en modstridende adfærd i forbindelse med de procesorienterede policy-instrumenter, der anvendes i implementeringen af FN's 17 verdensmål. Derfor kan dette perspektiv være med til at forklare, hvorfor der kan opstå modstand, men også hvordan taskforcen imødekommer

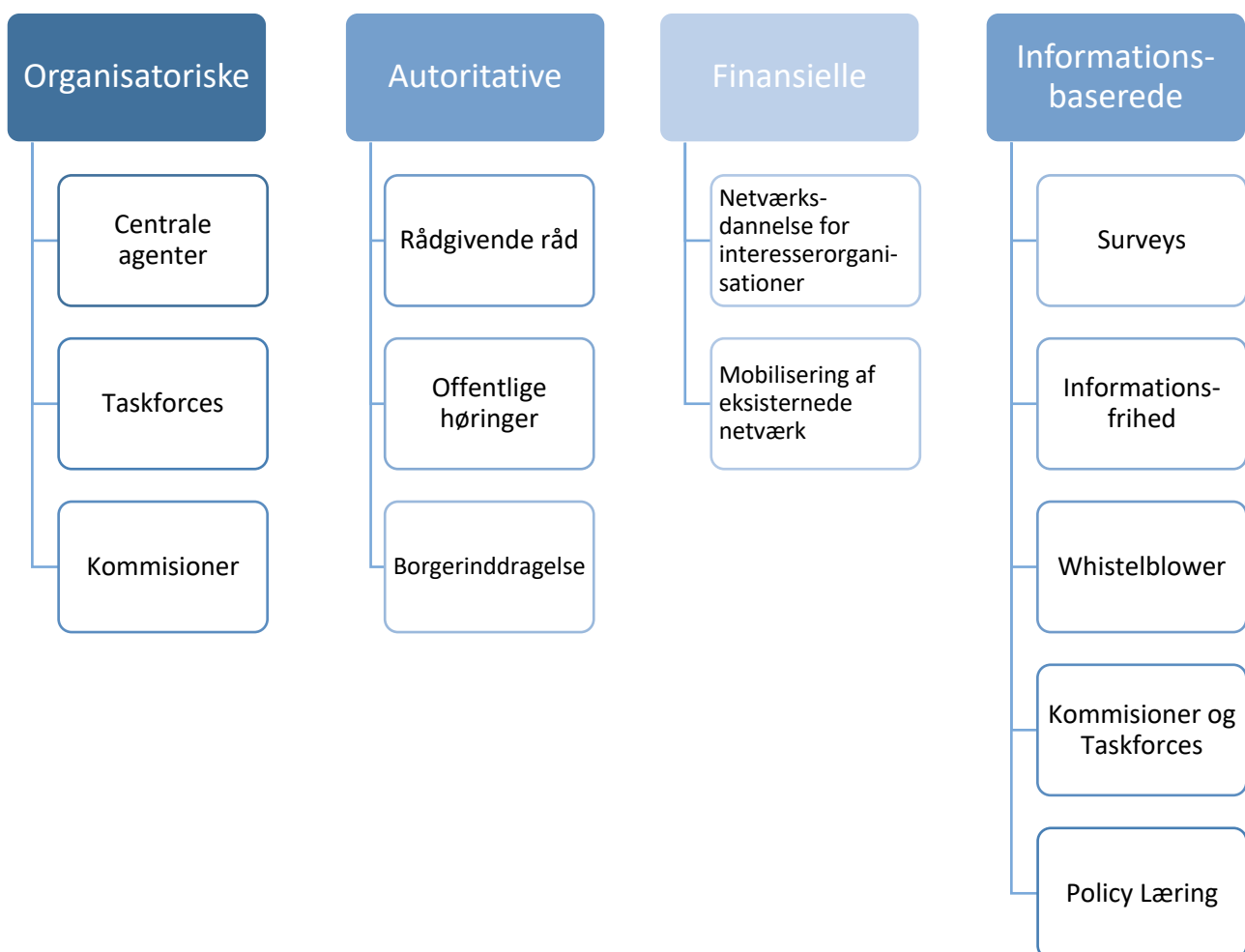
denne, samt hvordan den modstridende adfærd kan kvalificere implementeringen af FN's 17 verdensmål.

6.5 Operationalisering

Formålet med dette afsnit er præsentere min operationalisering, for at illustrere hvordan jeg ønsker at tolke det empiriske fundament i praksis.

Nedenstående model har til formål at skabe overblik over Howletts procesinstrumenter og eksempler derpå. Modellen er lavet på baggrund af opdelingen af instrumenter under de fire hovedkategorier; Organisatoriske -, Autoritative -, Finansielle – og informationsbaserede policy-instrumenter. Under hver af disse er der placeret en række procesinstrumenter. Det er disse instrumenter, der anvendes i analysen til at tolke den indsamlede empiri for at forklare, hvilke instrumenter FN17 taskforcen anvender i forbindelse med implementeringen af FN's verdensmål.

Figur 6: Model over Howletts procesorienterede policy-instrumenter



Det er vigtigt at slå fast, at anvendelse af et instrument ikke udelukker anvendelse af andre. Med andre ord er det muligt at FN17-taskforcen anvender flere af instrumenter samtidig. Ligeså bør der tages højde for, at Howletts teori om procesorienterede policy-instrumenter, skal forstås som en idealtypisk inddeling af, hvilke instrumenter der kan anvendes i forbindelse med implementeringen af en public policy. Dette skyldes, at Howletts teori er en abstrakt konstruktion af det fænomen, der ønskes undersøgt i praksis. Eftersom teorien er udviklet til at forklare, hvilke instrumenter en regering kan anvende, tilpasser jeg Howletts teori til analysen. Dette kommer til udtryk ved, at det Howlett betegner som et regeringsniveau, i mit tilfælde operationaliseres til et local governance styringsperspektiv. Her er det Region Midtjylland og FN17-taskforcen der, som offentlig myndighed, kan iværksætte en række styringsinstrumenter i forbindelse med implementeringsprocessen af FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling. Som tidligere beskrevet finder den offentlige styring i dag sted via flere styringsniveauer, hvilket karakteriseres som multi-level governance, eksempelvis i netværk og taskforces. Af denne grund kan FN17-taskforcen anvende policy-instrumenter, som Howlett oprindeligt har beskrevet ud fra et statsniveau. Howletts teori suppleres med Ford et als teori om modstand mod forandring, som forsøger at forklare, hvorfor og hvordan agenter skaber modstand mod forandring, og hvordan medarbejder reaktioner er med til at styrke forandringen. Herved er det muligt at forklare medarbejdernes reaktioner på implementeringsprocessen af verdensmålene, samt hvordan denne adfærd kan kvalificere implementeringsprocessen.

Formålet med min teoretiske referenceramme er derfor at foretage en policy-analyse, der undersøger, hvilke policy-instrumenter FN17-taskforcen anvender i fase 1. af implementeringsprocessen af FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling, og ligeså hvad der ligger til grund for netop disse valg. Derudover er formålet med Ford et al., for at kunne forklare medarbejdernes reaktioner på de ændringer policy-instrumenterne bidrager til. Det analytiske fundament for analysen beror derfor på en bottom-up tilgang, hvor forskningsinteressen er styret af, hvordan taskforcen styrer implementeringen, for at imødekomme policy-problemer med afsæt i Howletts teori om procesorienterede policy-instrumenter og Ford et als teori om modstand mod forandring.

7. Metode

Formålet med nærværende afsnit er at præsentere den metodiske fremgangsmåde, der ligger til grund for min undersøgelse og dataindsamling. Først vil det metodiske afsæt i form af mixed methods præsenteres, hvorefter deltagerobservation, det kvalitative forskningsinterview og dokumentanalyse og analysestrategi præsenteres. Slutteligt vil kvalitetskriterierne for undersøgelsen fremgå.

7.1 Mixed methods

I forbindelse med udførelsen af min undersøgelse anvender jeg mixed methods bestående af følgende kvalitative tilgange: deltagerobservation, kvalitative interviews og dokumentanalyse. Mixed methods er essentiel til at belyse forskellige aspekter af et fænomen, hvor forskellige metoder eksempelvis kan bidrage og supplere med forskellige perspektiver på FN-taskforcens arbejde (Bryman, 2012). Ifølge Green skelnes der overordnet mellem tre forskellige argumenter for at blande metoder. Det første argumentet omhandler triangulering, hvor formålet er at øge validiteten og skabe en mere kvalificeret viden. Det andet argument omhandler komplementaritet, hvor formålet er at skabe komplementær viden. Det sidste argument omhandler kompleksitet, hvor ambitionen er at skabe kompleks viden (Green i Fredriksen, 2016). Jeg anvender derfor mixed methods ud fra et ønske om at skabe komplementaritet, for at skabe en mere dækkende viden af FN17-taskforcens arbejde. De forskellige metoder skal derfor forstås som supplement til hinanden, som kan give en dybere forståelse af forskningsgenstanden (Fredriksen, 2016).

7.2 Deltagerobservation

For at opnå bedre indsigt i taskforcens arbejde og aktiviteter har jeg benyttet mig af deltagerobservation. Denne metode er kendetegnet ved, at forskeren under sine observationer er deltagende og samtidig indgår i den sociale praksis, der observeres. Min rolle som forsker bliver i denne sammenhæng at foretage observationer af taskforcens arbejdsproces og dens medlemmer samtidig med, at jeg selv deltager og interagerer med den sociale praksis, der undersøges (Szulewicz, 2015).

Ifølge Bernard adskiller deltagerobservation sig fra andre kvalitative tilgange ved at kunne *åbne feltet op*. Metoden giver en særlig indsigt i en observeret praksis, der ellers synes svær at opnå på anden vis. Foruden dette kan denne tilgang være med til at skabe en relation til de observerede der kan være gavnlig for det kvalitative forskningsinterview, da den særlige indsigt i feltet og relationen til de observerede, kan klæde forskeren på til at stille de rigtige spørgsmål (Bernard I Szulevicz, 2015). På baggrund af denne argumentation er det relevant at anvende observationsdata til at kvalificere de kvalitative forskningsinterview og det videre arbejde.

7.2.1 Dokumentation

Ifølge Szulevicz findes der ikke en færdig opskrift på, hvordan deltagerobservation gennemføres og dokumenteres i praksis. Det centrale er blot at notere så mange relevante detaljer om fænomenet som muligt, som kan bidrage med viden om taskforcens arbejdsgange i praksis. Jeg har afgrænset mig fra at indfange sensoriske forhold i form af lyde og udseende mv., da dette ikke er centralt for min samfundsvidenskabelig tilgang til undersøgelsen (Szulevicz, 2015). For at sikre fastholdelsen af mine observationer, har jeg noteret mig observationer ud fra en forholdsvis ustruktureret tilgang. Efterfølgende har jeg omskrevet noterne til referater, der har karakter af et narrativt mødereferat. Denne metode bidrager derfor til empiri, der baserer sig på mit førstehåndsindtryk og tilstedeværelse i taskforcens arbejde med at implementere FN's verdensmål for bæredygtig udvikling.

Jeg har foretaget deltagerobservationer på FN17-taskforcens månedlige møder. En oversigt over disse fremgår af nedenstående. Som konsekvens af Covid-19 har det kun været muligt at være fysisk til stede foruden d. 17. februar. De efterfølgende møder har derfor været telefoniske og via Skype. Dette har bevirket, at processen har været en smule anderledes, men da jeg ikke har foretaget mine observationer med henblik på at opfange sensoriske forhold, vurderer jeg at mine observationer stadig er af kvalitet og har relevans for min problemstilling, på trods af den manglende fysiske tilstedeværelse.

7.2.2 Oversigt over deltagerobservationer:

- 17. feb. Taskforce møde (fysisk)
- 12. mar. Taskforce møde (telefonisk)
- 1. apr. Taskforce møde (via Skype)

- 22. apr. Taskforce møde (via Skype)

7.3 Det kvalitative forskningsinterview

Det kvalitative forskningsinterview er ifølge Kvale oplagt, når der ønskes særlig indsigt i subjekters livsverden (Kvale og Brinkmann, 2014). Jeg har derfor anvendt denne metode, eftersom jeg ønskede at forstå FN17-taskforcens arbejde ud fra medlemmernes egne personlige beretninger af implementeringsprocessen af FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling.

Forskningsinterviewet baserer sig på en professionel samtale, hvor viden konstrueres på baggrund af den interaktion, der finder sted mellem interviewer og interviewpersonen (Kvale og Brinkmann, 2014). Der skelnes grundlæggende mellem fokusgruppeinterviews og det individuelle interview. De to typer tjener begge samme formål om at producere viden med henblik på at meningsfortolke undersøgte fænomener, men adskiller sig på flere områder (ibid.) Fokusgruppeinterviewet er et gruppeinterview, hvor der skabes interaktioner og diskussioner på baggrund af emner. Empirien indsamles derfor på gruppeniveau og ikke det enkelte individs synspunkt. Det individuelle interview søger derimod indsigt i den centrale aktørs livsverden. Denne tilgang tillader, at interviewpersonen kan uddybe sine synspunkter samtidig med, at interviewer kan stille opfølgende spørgsmål (Harrits, Pedersen og Halkier, 2012). Eftersom jeg ønsker at indhente beskrivelser, der kan kaste lys over taskforcens arbejde for at levere og implementere FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling, anvender jeg det individuelle interview. Denne interviewtilgang opdeles i tre typer: det ustrukturerede interview, det semistrukturerede interview og det strukturerede interview, hvoraf jeg anvender det semistrukturerede interview, som vil præsenteres i nedenstående afsnit.

7.3.1 Det semistrukturerede interview

Denne interviewtype tager afsæt i en interviewguide bestående af forskellige temaer og forberedte spørgsmål, hvor interviewer kan forholde sig åbent til forløbet. Interviewguiden fungerer som en form for tjekliste, der sikrer, at temaerne berøres. De enkelte spørgsmål kan tilpasses løbende i forhold til den konkrete ordlyd samt rækkefølgen. Denne forholdsvis åbne tilgang til interviewet medfører, at uforudsete perspektiver og temaer kan medtages og uddybes. Yderligere er det muligt at stille opfølgende spørgsmål, hvilket sikrer en gensidig forståelse af svarerne (Harrits, Pedersen og

Halkier, 2012). I forbindelse med udførelsen af det semistrukturerede interview er det en styrke, at jeg på forhånd har foretaget deltagerobservationer, der har givet mig en særlig indsigt i taskforcens arbejde, for ifølge Brinkmann og Kvale skaber disse et bedre kendskab til det fænomen, der skal undersøges gennem interviews. Deltagerobservationerne og kendskabet til casen kan bidrage til interessante vinkler på FN17-taskforcen og dermed være med til at kvalificere interviewguiden (Kvale & Brinkmann, 2014). Der bør dog have in mente, at en god forhåndsviden oftest kritiseres, eftersom det kan mindske forskerens objektivitet. I den forbindelse er det vigtigt at slå fast, at ingen forskningsinterview er neutrale, da de er styret af forskerens dagsorden. Af denne grund skal min rolle som interviewer tillade, at den interviewede kan udtrykke sin egen holdning og uforudsete perspektiver på fænomenet, hvortil min rolle bliver at stille opfølgende spørgsmål (ibid.).

Min interviewguide (Bilag 2, s. 3) er inddelt i fire separate tematikker, som er udledt på baggrund af problemstillingen og den teoretiske referenceramme. De fire tematikker er med til at skabe struktur gennem interviewet, og ligeså er denne opdeling gavnlig for den efterfølgende analyse. Ifølge Tanggaard og Brinkmann fungerer konkrete forskningsspørgsmål sjældent godt som interviewspørgsmål (Tanggaard & Brinkmann, 2015), for hvor forskningsspørgsmål ofte søger at forklare fænomener og processor, kan interviewspørgsmål bidrage til konkrete beskrivelser af disse (Kvale og Brinkmann, 2014). Af denne grund baserer min interviewguide sig på en opdeling mellem de to, hvilket fremgår af bilag 2, s. 3.

Mine interviews er først blevet indledt af en kort introduktion til det overordnede formål med interviewet og dets form. De indledende spørgsmål har været af bred karakter, hvor de efterfølgende har været af mere specifik karakter.

7.3.2 Præsentation af interviewpersoner

Undersøgelsens interviewpersoner er udvalgt, da de er relevante for det undersøgte fænomen. Der er i den forbindelse tale om repræsentantinterviews, hvor interviewpersonerne bidrager med deres erfaringer og opfattelse af FN17-taskforcens arbejde for at implementere verdensmålene (Harrits, Pedersen og Halkier, 2012). De forskellige interviewpersoner er derfor alle medlemmer af task-

forcen, da jeg vurderer, at de som medlemmer kan give den bedste indsigt i taskforcens arbejdsproces for at implementere verdensmålene og dermed besvarelsen af min problemformulering. Interviewpersonerne besidder alle vidt forskellige stillinger, hvorfor de kan bidrage med forskellige perspektiver på taskforcens arbejde. Interviewpersonerne præsenteres kort i nedenstående:

- Lund er uddannet civilingeniør, og er nu teamleder for kommuneteamet på kontoret for jordforurening, som er en del af Regional Udvikling. Hun har været ansat i ca. halvandet år og har en tidligere baggrund fra det kommunale.
- Christensen er uddannet journalist, og er nu ansat hos medieteamet i Region Midtjylland, men med Regional Udvikling som hendes specialområde. Derfor er Christensen det eneste medlem af taskforcen, der ikke sidder på et specifikt kontor, da hun arbejder med kommunikationsopgaver for hele Regional Udvikling.
- Johnsen er uddannet geolog, og er nu kontorchef på Kontoret for Klima, Ressourcer og Grøn Omstilling i Regional Udvikling. Johnsen er den eneste chef, der indgår i taskforcen.

Ifølge Kvale findes der ikke noget entydigt svar på, hvor mange interviewpersoner en kvalitativ undersøgelse kræver, for inden for den kvalitative forskning handler det om at sige meget om lidt og ikke omvendt. Af denne grund argumenterer Kvale for, at forskeren bør interviewe det antal af interviewpersoner, der synes nødvendigt, til at kunne indsamle den ønskede empiri (Kvale: Harrits, Pedersen og Halkier, 2012). Eftersom jeg anvender single casedesign for at undersøge et fænomen i dybden, kan få informationsrige interviews ifølge Kvale være dækkende for undersøgelsen (Kvale, 1997) Jeg har vurderet, at jeg har opnået mætningspunktet på baggrund af de tre interviews, da jeg har vurderet, at yderligere interviews med medlemmer fra taskforcen kun ville bidrage med minimal ny viden omkring taskforcens implementeringsproces, og hvilke policy-instrumenter de anvender i denne proces. Dette skyldtes, at svarene begyndte at ligne hinanden. Dertil bør det have in mente, at denne empiri ikke står alene, men suppleres med deltagerobservationer og dokumentanalyse.

7.3.3 Dokumentation

For at fastholde resultaterne af de gennemførte interviews, har jeg gjort brug af lydoptagelse, hvilket interviewpersonerne gav tilladelse til. Jeg fik herigennem mulighed for at holde fokus under interviewet, så jeg kunne fortolke undervejs og stille opfølgende spørgsmål.

Optagelserne blev efterfølgende transskriberet, så de blev omsat fra talesprog til skriftsprog. Skriftsproget har været med til at strukturere materialet, hvilket har været forudsætning for den videre analyse af de indsamlede interviewdata (Brinkmann & Kvale, 2014). Denne form for dokumentation har været med til at øge validiteten, da den bedre gengiver informanternes udlægninger og sproglige formuleringer. Der findes ikke en nogen universal retningslinje for transskription, men ifølge Brinkmann og Kvale er der et par standardvalg, der skal træffes i forhold til skriftsprogsstilen. Dette drejer sig om, hvad enten tænkepauser og sensoriske forhold medtages. Eftersom jeg ikke ønsker at foretage en konversationsanalyse, medtager jeg ikke toneleje, stemmевolumen mv. Jeg anvender derfor en modificeret transskriptionsteknik, hvor jeg transskriberer ud fra formålet om at fastholde meningsindholdet i det sagte (Brinkmann og Tangaard, 2015). Som konsekvens af Covid-19 blev interviewsene foretaget via Skype, da det ikke var muligt at mødes fysisk, hvilket også var tilfældet med deltagerobservationerne.

7.4 Dokumentanalyse

Foruden deltagerobservation og det kvalitative forskningsinterview, har jeg som beskrevet også anvendt dokumentanalyse, eftersom jeg inddrager dokumenter, der kan afdække FN17-taskforcens implementeringsproces. Ifølge Lynggaard er dokumentanalyse særlig relevant i policy-analyser, til at afdække forskellige processer af en given policy (Lynggaard, 2015). Dokumentanalysen kan dermed kaste lys over en policy-proces i en afgrænset tidsperiode, hvorfor denne metodetilgang er relevant for min undersøgelse og som supplement til de førnævnte metoder. I modsætning til mine indsamlede deltagerobservationer og interviewdata, bidrager denne metode med eksterne data, der skildrer en længere tidshorisont. Hvor interviewdataene eksempelvis er et udtryk for interviewpersonens eftertænkninger, så er dokumenter i stedet et udtryk for det rationale, som dokumentet var et udtryk for, da det blev skrevet (ibid.).

For at kunne foretage en dokumentanalyse er det nødvendigt, først at slå fast, hvad der i denne undersøgelse karakteriseres som et dokument. Jeg forstår med afsæt i Bryman et dokument, som værende sprog der er nedskrevet og fikseret i tid. Det være sig eksempelvis rapporter, udviklingsstrategier, avisartikler og policy-papirer (Bryman, 2012). I den forbindelse skelnes der mellem primære, sekundære og tertiære dokumenter. Denne skelnen baserer sig på: ” [...] Hvilke aktører et givent dokument cirkuleres blandt på et givent tidspunkt” (Lynggaard, 2015, s. 154). Et primærdokument er et dokument, der kun har cirkuleret rundt blandt få aktører, som er tæt på den begivenhed, det givne dokument refererer til. Det være sig eksempelvis mødereferater og forhandlingsoplæg. Et sekundært dokument er et offentligt tilgængeligt dokument, som også er nedfældet tæt på den begivenhed, dokumentet refererer til. Det kan eksempelvis være rapporter, avisartikler og lovtekster. Slutteligt er tertiære dokumenter tilgængelige for alle, men modsat førnævnte, er denne type først produceret efter begivenheden har fundet sted. Det være sig eksempelvis bøger og baggrundsartikler, hvor teksten eksempelvis er en analytisk bearbejdning af en hændelse, efter den har udspillet sig (Lynggaard, 2015).

Det overordnede formål med dokumentanalysen har dermed været at inddrage dokumenter i analysen, der har kunne give et indblik i FN17-taskforcen og selve implementeringsprocessen af verdensmålene i afdelingen for Regional Udvikling. De anvendte dokumenter vil præsenteres i nedenstående afsnit.

7.4.1 Præsentation af dokumenter

Til at kunne belyse FN17-taskforcens opbygning og virke har jeg af taskforcen fået adgang til dokumentet ” *Eksistensberettigelse for RU-taskforce om FN’s verdensmål* ”. Dokumentet kan karakteriseres som en primærkilde, da det er et dokument, taskforcen har iværksat i december 2019 alene til internt brug. Derudover anvender jeg Region Midtjyllands Udviklingsstrategi 2019-2030. Dette er et sekundært dokument, da det er offentligt tilgængeligt, så borgerne i Region Midtjylland kan følge med i strategien frem mod 2030. Dette dokument er interessant, da det er denne strategi, der i første omgang adresserede, at regionrådet havde besluttet, at verdensmålene skulle udgøre den strategiske ramme for udviklingen af regionen.

7.5 Samlet analysestrategi

Som det fremgår jf. afsnit 4. Undersøgelsesdesign, er formålet med det valgte undersøgelsesdesign at genere ny viden på baggrund af det teorifortolkende design, bestående af Howletts teori om policy-instrumenter suppleret med Ford et als teori om modstand mod forandring. Teorierne indrammer og strukturerer det empiriske fundament for undersøgelsen (Antoft & Salomonsen, 2007). For at kunne strukturere den indsamlede empiri, i form af interviewdata, deltagerobservationer og dokumenter, anvender jeg kodning. Kodning betyder, at tekststykkerne brydes op i mindre dele, for at de kan sammenlignes og kategoriseres i forhold til hinanden (Harrits, Pedersen og Halkier, 2012). Da jeg arbejder teorifortolkende, baserer kodningen sig på den teoretiske referenceramme. Det betyder, at teorien overordnet har været styrende for struktureringen af det empiriske materiale, men hvor jeg har forsøgt at indfange uforudsete mønstre, såfremt de opstod.

Kodningen er illustreret i kodetræet, som fremgår af Bilag 3, s.5, hvor begge teorier samt koder illustreres grafisk. Kodetræet er opbygget ud fra en slutkodeliste, hvor koderne, der er genereret ud fra teorien, er kombineret med koderne fra den åbne kodning. De teoretiske koder og koderne fra den åbne kodning fremgår ved siden af hinanden i kodetræet. Dette kommer til udtryk ved, at de centrale agenter, som er et policy-instrument under de organisatoriske procesinstrumenter, er kodet efter, om der er tekststykker, hvor medarbejderne forsøger at kontrollere eller koordinere implementeringen, og om de er tæt på beslutningstagerne. På samme måde er der koder fra teorien, som ikke har tekstkdestykker. Dette illustreres ved at flere af Howletts teoretiske procesinstrumenter, som vist i operationalisering, ikke fremgår af kodetræet (Bilag 3, s.5). Der er eksempelvis ingen tekst koder generet ud fra den åbne kodning til de finansielle procesinstrumenter. Disse instrumenter kræver finansielle ressourcer, før de kan anvendes, og taskforcen har ikke autonomi til at bruge flere midler end den økonomiske ramme, som ledelsen har sat, tillader. Derfor kan koderne ikke genfindes i teksten, hvilket betyder at taskforcen ikke anvender de finansielle procesinstrumenter. På samme måde har kodetræet været med til at strukturere og danne et overblik over, hvordan de overordnede procesinstrumenter hænger sammen med de underliggende instrumenter, og hvordan disse analyseres i teksten. Der er derfor, hverken tale om en lukket eller åben kodning, men en kombination, hvor teorien har været styrende. Dette er eksemplificeret ved, at der findes en lang række procesinstrumenter, som kan anvendes i forbindelse med implementeringen af nye mål. Der

er ingen viden på forhånd om, hvilke af disse procesinstrumenter taskforcen anvender i forbindelse med implementeringen af FN-17's verdensmål.

7.6 Kvalitetskriterier for undersøgelsen

For at sikre at min undersøgelse kan bidrage videnskabeligt til at udfylde huller i den eksisterende forskning omhandlende implementeringen af FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling i praksis, er det vigtigt, at min undersøgelse lever op til en række forskningskriterier. Derfor er det essentielt, at det metodiske fundament er velovervejet og formår at eksplicitere fremgangsmåden, så der skabes gennemsigtighed, hvilket er en forudsætning for, at min undersøgelse kan gentages af andre forskere (Andersen, 2012). For at undersøgelsen kan leve op til dette krav, tager jeg højde for følgende kriterier: *validitet, reliabilitet og generaliserbarhed*.

Kravet om validitet henviser til, hvorvidt undersøgelsens resultater er gyldige. Dette kriterie opfyldes ved at min undersøgelse holder sig inden for de retningslinjer, der er præsenteret gennem mit design - og metodevalg. Med andre ord handler det om, hvorvidt jeg undersøger det, studiet er designet til. En forudsætning for at opnå dette er eksempelvis ved at udvælge interviewpersoner, der er repræsentative i forhold til at kunne belyse det fænomen, der undersøges. Jeg vurderer, at mine interviewpersoner er repræsentative, eftersom de alle er medlemmer af FN17-taskforcen som er genstand for min undersøgelse. Endvidere besidder de tre forskellige stillinger, hvorfor de kan give forskellige perspektiver på taskforcens implementeringsproces.

I forhold til kravet om reliabilitet tilstræber jeg, at der er konsistens i den indsamlede empiri, hvilket kommer til udtryk ved, at der ikke er tilfældige forhold, der påvirker resultaterne. Dette er en vigtig forudsætning for, at undersøgelsen efterfølgende kan gentages af andre. Mit valg af design og metode udfordrer imidlertid dette krav, grundet den kontekstafhængige viden, der produceres. Det kan eksempelvis være svært at gentage deltagerobservationerne, hvor jeg som deltagerobservatør påvirker det felt, jeg undersøger, og dermed den viden der genereres. Omvendt forholder jeg mig pragmatisk til de kvalitetsudfordringer, der knytter sig til denne tilgang, da metoden ikke står alene, og skal ses i lyset af mixed methods, hvor deltagerobservation suppleres med det kvalitative forskningsinterview og dokumentanalyse. Eftersom jeg anvender mixed methods, kan de andre metoder

overskride deltagerobservationernes begrænsning. Dette kommer til udtryk gennem interviewet, hvor jeg stiller klare og tydelig spørgsmål for at sikre mig, at den interviewede forstår spørgsmålene, og ligeså stiller jeg opfølgende spørgsmål, såfremt jeg mangler uddybelse af interviewpersonens beretning. Endvidere lever undersøgelsens dokumenter op til kravene om troværdighed, autenticitet, repræsentativitet og mening.

For at kunne imødekomme kravet om analytisk generaliserbarhed, hvor generaliseringen beror på analytiske overvejelser set i forhold til casens karakter (Antoft og Salomonsen, 2007), tilstræber jeg at være konsistent i forhold til designets opbygning, den teoretiske ramme for analysen samt den metodiske fremgangsmåde, da dette fundament anvendes som skabelon for sammenligning af analysens empiriske fund i casestudiet. Foruden den analytiske generalisering er det formålet, at mit speciale skal bidrage til policy-læring. Med dette menes, at mit casestudie kan bidrage med ny-erhvervet viden omkring implementeringen af verdensmålene på lokalt plan, som kan være til gavn for forskere, beslutningstagere og organisationer mv. som lige nu undersøger og arbejder på den omfattende policy-proces, som verdensmålene er en del af (Marsh & Dolowitz 1996 i Grin & Loeber, 2007). Med andre ord kan mit speciale producere policy-læring, der kan være til gavn for kommuner og regioner, som står overfor den samme komplekse udfordringer i forbindelse med implementeringen af verdensmålene på et local governance level.

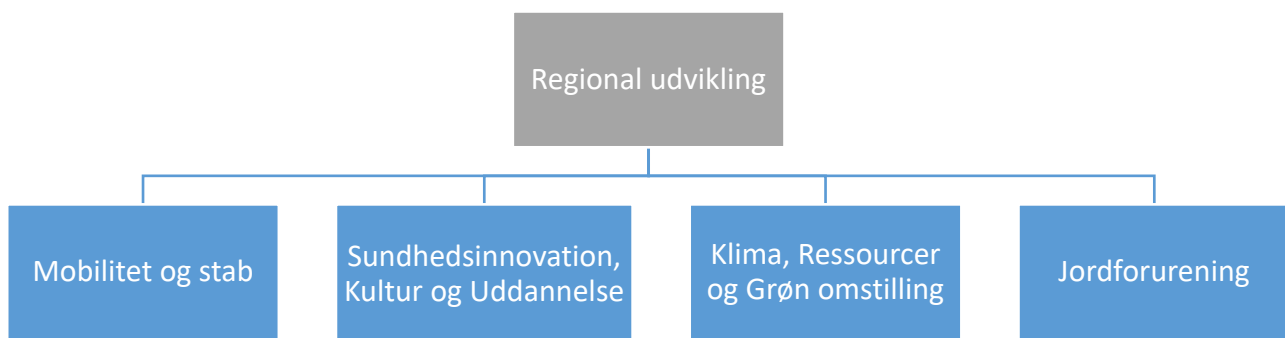
8. Præsentation af case: FN17-taskforcen

Region Midtjyllands FN17-taskforce udgør undersøgelsens case. Taskforcen er, som indledningsvist beskrevet, nedsat af afdelingen for Regional Udvikling i Region Midtjylland.

Region Midtjylland blev etableret i forbindelse med strukturreformen i 2017, hvor 271 kommuner samt 13 amter blev omdannet til 98 kommuner og fem regioner, hvoraf Region Midtjylland består af 19 kommuner på tværs af Vesterhavet og Kattegat. Regionen er en administrativ forvaltning, der er politisk styret af regionsrådet, der består af 41 direkte valgte politikere. Kort sagt består regionens arbejde i tre kærneopgaver inden for de to spor udvikling og velfærd: ”[...] sundhed og hospitaler, specialiserede tilbud til socialt udsatte og handicappede samt at være en politisk drivkræft for vækst gennem regional udvikling” (Region Midt, 2020). Organisationen består af fem afdelinger i form af

regionsrådet, direktionen, stabsfunktioner, velfærd og regional udvikling. Taskforcens hører under afdelingen for Regional Udvikling, hvor opgaveløsningen centrerer sig om driften af opgaver inden for kultur, uddannelse, jordforurening, råstoffer, mobilitet og sundhedsinnovation.

Figur 7. Organisationsdiagram for Regional Udviklings kontorer



(Region Midtjylland, 2020)

Som det fremgår af ovenstående diagram, består Regional udvikling af en række forskelligartede kontorer, hvilket bevirker, at organisationen har en kompleks opgaveløsning. Af denne grund blev FN17-taskforcen etableret i 2019 i forbindelse med vedtagelsen af den nuværende udviklingsstrategi ” *En attraktiv og bæredygtig region. For alle* ”, hvor verdensmålene blev adresseret. Taskforcen skal sikre, at viden og ressourcer spredes på tværs af alle ovenstående kontorer i Regional Udviklings forskelligartede opgaver i samarbejde med ledelse og kolleger i forbindelse med implementeringen af verdensmålene (Bilag 4, s. 6).

Alle kontorene er repræsenteret i taskforcen, hvilket fremgår af følgende medlemspræsentation:

- Holst - Mobilitet og Stab– taskforce koordinator
- Christensen - Mobilitet og Stab
- Lund - Jordforurening
- Jensen - Mobilitet og Stab
- Christensen - Kommunikation (Alle kontorer)
- Nissen – Sundhedsinnovation, Kultur og Uddannelse
- Johnsen – kontorchef for Klima, Ressourcer og Grøn Omstilling

(Bilag 4, s. 8).

Medlemmerne understøtter behov og opgaver for de fire kontorer. Taskforcen mødes med hensigtsmæssig mødefrekvens, hvortil der udarbejdes dagsordener og referater. Det er taskforce-kordinatorens opgave at samarbejde og referere til ledelsen af Regional Udvikling. Ledelsen består af direktøren, de forskellige kontorchefer samt teamledere fra de forskellige kontorer.

Som det indledningsvist er blevet beskrevet, implementeres verdensmålene over to faser, hvoraf den første fase allerede er påbegyndt og strækker sig frem mod 2021. Nedenstående figur har til formål at illustrere de to faser set i forhold til hinanden.

Figur 8: illustration af strategiens to faser.

Fase 1 (2019-2021)	Fase 2 (2021-2030)
Partnerskabsdannelse, kommunikation og prøvehandling	Styringsredskab, fastholde partnerskaber og fortsætte kommunikation
Aktiviteter: • Igangsætte pilotforsøg og aktiviteter på baggrund af verdensmålene • Udvikle kommunikationsplan • Analysere og dokumentere regionens arbejde • Iværksætte partnerskaber med relevante aktører	Aktiviteter: • Videreførelse af kommunikationsstrategien fra fase 1 • Trække på erfaringer fra fase 1 og gøre dem til styringsredskaber for kommende indsatser • Vedligeholdelse og udvikling af nye partnerskaber. • Løbende opfølgning af Regionens verdensmålsprofil

(Region Midtjylland, 2019).

Som ovenstående belyser, fokuserer fase 1 på partnerskabsdannelse, kommunikation og prøvehandling. I forbindelse med implementeringen af denne fase, har taskforcen defineret en række aktuelle udfordringer. De fire udfordringer lyder som følgende:

- *At indarbejde FN17 i arbejdet på tværs af fagområder i regional udvikling*

- *At vi mangler konkrete erfaringer med og resultater fra at indarbejde FN17 i praktiske opgaver i region Midtjylland*
 - *At der ikke findes et politisk prioriteringsværktøj til at konkretisere verdensmålene i de politiske beslutninger*
 - *At der mangler tid/ ressourcer til at løfte FN17-opgaverne i det tempo, vi ønsker*
- (Bilag 4, s. 7).

For at imødekomme nogle af de udfordringer som taskforcen står over for i den første fase af implementeringsprocessen, har de hyret det eksterne konsulentbureau Danish Energy Management (DEM). DEM har fået til opgave at udarbejde en medarbejderguide, der konkretiserer verdensmålene, for at alle i Regional Udvikling kan forstå og handle på dem i praksis. Formålet med guiden er at skabe et styringsværktøj til de ansatte, der er særligt anvendeligt i opstartsfasen. Medarbejderguiden udarbejdes i samarbejde og dialog med taskforcen og medarbejderne i Regional udvikling (Bilag 5, s. 9).

Taskforcen tilstræber at arbejde ambitiøst for at kunne bistå organisationens forskellige kontorer, så de klædes bedst muligt på til at arbejde med verdensmålene i praksis. Derudover skal taskforcen sørge for, at de forskellige kontorer bliver uafhængige af taskforcen i løbet af fase 1, ved at verdensmålene bliver en integreret del af arbejdet på tværs af de forskellige kontorer. Taskforcens arbejde slutter derfor, som det ser ud nu, ved udgangen af 2020, hvor formålet er, at taskforcen kan præsentere en række anbefalinger til ledelsen af Regional Udvikling i forhold til fase 2 af implementeringsprocessen på baggrund af erfaringerne fra fase 1.

Region Midtjylland har mange års erfaringer med at arbejde ud fra en bæredygtig dagsorden. Dette afspejles særligt i kontoret for Klima, Ressourcer og Grøn Omstilling, hvor de er et team af medarbejdere, der specifikt arbejder med den bæredygtige dagsorden i praksis. Efter Planlovens §33a skal landets regioner hvert år udarbejde en strategi for, hvordan regionen vil bidrage til bæredygtig udvikling i det 21. århundrede. Regional Udvikling skal derfor løbende udarbejde bæredygtighedsstrategier på vegne af regionen. Fra 2016-2019 arbejdede Regional Udvikling eksempelvis ud fra strategien "*Samfundsansvar og Bæredygtighed*", som tog afsæt i Agenda 21, som blev vedtaget i Rio i 1992 (Region Midtjylland, 2016). Den kommende bæredygtighedsstrategi er lige nu i behandling i regionsrådet, og det er denne strategi, der tilsigter langsigtede mål i form af en tidshorisont

på 10 år. Denne strategi løber derfor til 2030 ligesom den regionale udviklingsstrategi. Den bæredygtige dagsorden er derfor ikke ny for Regional Udvikling, men det er første gang, at en overordnet udviklingsstrategi for Region Midtjylland fordrer den bæredygtig udvikling med afsæt i FN's 17 Verdensmål for bæredygtig udvikling på tværs af alle forvaltninger, hvorfor FN17-taskforcen er iværksat.

For at opsummere casen, er det overordnede formål med FN17-taskforcens virke at sørge for at FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling bliver implementeret og en integreret del af regionens opgaveløsning, beslutningsprocessor og kommunikation fremadrettet, for at understøtte den regionale udviklingsstrategi *"En attraktiv og bæredygtig region. For alle."*.

9. Analyse

Da min undersøgelse tager afsæt i det teorifortolkende casestudie, er formålet med mit analytiske afsnit at generere ny viden på baggrund af eksisterende teori i form af Howletts teori om procesorienterede policy-instrumenter suppleret med Ford et als teori om modstand mod forandring. Teoriene kan bidrage til at udlede sammenhæng og mønstre i min indsamlede empiri. Og som tidligere beskrevet kan analysen karakteriseres som en policy-analyse, eftersom jeg undersøger implementeringsfasen af den policy-proces, der lige nu udspiller sig i forbindelse med implementeringen af verdensmålene i praksis. Analysen er inddelt i tre tematikker, som er udledt på baggrund af deltager observationerne og interviewguiden. Hvert af de analytiske delafsnit er efterfulgt af en delkonklusion.

9.1 FN17-taskforcen som instrument

Taskforcen er, som tidligere beskrevet, nedsat af chefgruppen i Regional Udvikling i 2019 i forbindelse med den nuværende udviklingsstrategi *"En attraktiv og bæredygtig region. For alle. 2019-2030"*. Ifølge Lund er hun centralt udpeget fra ledelsens side: *"Det er jo egentlig dem, der har valgt mig, fordi man blev jo udvalgt. Det var ikke noget vi selv bød ind på, selvfølgelig blev jeg spurgt, om det var okay. Men det var en udpegning fra ledelsens side"* (Bilag 9, s. 21) og ifølge Lund, er denne udvælgelse fundet sted: *"[...] ud fra vores kompetencer på det lidt mere faglige, for at kunne dække*

alle kontorerne” (Bilag 9, s. 22). Dette vidner om, at udvælgelsen af medlemmer har fundet sted på baggrund af deres faglige kompetencer, og ud fra et spørgsmål om repræsentativitet i forhold til at dække de forskellige kontorer under Regional Udvikling, så verdensmålene indarbejdes på tværs af fagområderne. Ifølge (Bilag 4, s. 6), har medlemmerne fået til opgave at sikre, at verdensmålene bliver implementeret og samtidig en integreret del af Regional Udviklings arbejde, beslutningsprocessor og kommunikation i forbindelse med fase 1 af den regionale udviklingsstrategi. Derfor er fundamentet for taskforcens opgaver i 2020 at fokusere på kommunikation, partnerskabsdannelse og prøvehandling i forbindelse med implementeringen af verdensmålene.

På baggrund af ovenstående kan FN17-taskforcen, ifølge Howlett, karakteriseres som et organisatorisk procesinstrument i sig selv. Dette skyldes, at taskforcen er nedsat fra centralt hold af chefgruppen til at styre implementeringsprocessen og for at sikre, at implementeringen af verdensmålsdagsorden ikke skaber konflikt mellem de forskellige kontorer i Regional Udvikling. Grundet de forskellige styringsniveauer i form af multi-level governance, kan taskforcen tolkes som et policy-instrument samtidig med, at taskforcen selv kan anvende procesinstrumenter i implementeringsfasen. Taskforcens forskellige medlemmer kan yderligere karakteriseres som centrale agenter, eftersom de alle er udvalgt ud fra et spørgsmål om faglighed og repræsentativitet i forhold til at fremme implementeringen på tværs af Regional Udvikling. Dette er ifølge Howlett også et udtryk for anvendelse af organisatoriske policy-instrumenter.

Ifølge Lund er det vigtigt at have in mente, at verdensmålene allerede passer godt ind i de opgaver, der i løses i Regional Udvikling i dag, men det er ikke derfor taskforcen er nedsat, for:

“ [...] dette er ikke ambitionen, det er jo at flytte noget i forhold til det, man allerede gør i dag. Og det kræver en ekstra indsats, og i stort set alle arbejdssituationer, så har man jo fokus på sin kerneopgave. Det er den, man har været vant til, og det er den man har rigeligt svært ved at nå. (Bilag 9, s. 24)

Som ovenstående citat illustrerer, har medarbejderne allerede en kerneopgave at løse, hvilket, der ifølge Lund, bør tages højde for i den nuværende implementeringsproces: *“Verdensmålene er gode til rigtig mange ting, men de er ikke nødvendigvis nemme og tænke, før man har lært at gøre det, og man vænner sig til det. Det er ikke noget der bare sker intuitivt.”* (Bilag 9, s. 22).

Som det fremgår jf. afsnit 8. Præsentation af case: FN17-taskforcen, har taskforcen allerede på forhånd adresseret en række udfordringer, som kan knyttes til implementeringen af verdensmålene. Det er eksempelvis at indarbejde verdensmålene på tværs af fagområder, og at der på nuværende tidspunkt mangler erfaringer med at indarbejde verdensmålene i opgaveløsningen. Ovenstående vidner om, at taskforcen er opmærksom på, at der kan opstå krydspres blandt medarbejderne, såfremt de skal løbe efter forskellige mål og opgaver på én og samme tid, da dette kan konflikte. Med afsæt i Howlett understøtter dette blot argumentet for, at taskforcen kan tolkes som et organisatorisk procesinstrument, hvor formålet er at indsamle information og sikre, at der ikke opstår konflikter mellem medarbejderne i blandt.

Ifølge Ford et al. kan der opstå en ændret medarbejderadfærd i forbindelse med en forandring, såfremt at taskforcens medlemmer på forhånd har en forventning om at møde modstand, hvilket ovenstående afsnit er et udtryk for. Ford et al. beskriver det som følgende: ” [...] *Change agents go into a change expecting resistance, they are likely to find it* ” (Ford et al. s.364). Dermed kan den ændrede adfærd i forbindelse med implementeringen fra medarbejdernes side føres tilbage til, at taskforcen på forhånd forudser, at der i implementeringsprocessen af verdensmålene vil opstå modstand. Den ændrede adfærd fra medarbejdernes side kan ifølge Ford et al. være med til at styrke forandringen, da det er et udtryk for at medarbejderne engagerer sig i deres arbejde.

Ifølge Johnsen, der er kontorchef for Klima, Ressourcer og Grøn Omstilling, er det vigtigt, at taskforcen agerer frontplanners og understøtter medarbejderne i Regional Udvikling ved, på metaforisk vis, at indtage en række forskellige kasketter: ” [...] *vi bliver en form for ambassadører, fødselshjælpere og pædagoger* ” (Bilag 11, s. 54). Dette betoner kompleksiteten i taskforcens opgaveløsning, eftersom medlemmerne både skal agere ambassadører samtidig med, at de skal agere fødselshjælpere og pædagoger ud fra en erkendelse af, at verdensmålene kan være svære at levere og implementere i praksis. Af denne grund er taskforcen i første omgang nedsat indtil 2021. Ifølge Howlett nedsættes taskforces som: ” *typically temporary bodies* ”, hvilket stemmer overens med taskforcens nuværende levetid, der alene strækker sig fra 2019 frem til udgangen af 2020, og på den måde dækker fase 1 af den regionale udviklingsstrategi.

Omvendt kan taskforcen også tolkes som et udtryk for et af de informationsbaserede policy-instrumenter, for ifølge Howlett nedsættes taskforces også ud fra et ønske om at indsamle viden, som skal videreformidles. Med andre ord er taskforcen nedsat for at skabe læring, der eksempelvis kan være til gavn for fase 2 af implementeringsprocessen. Som det fremgår af den regionale udviklingsstrategi, omhandler aktiviteterne i fase 1 af strategien at igangsætte pilotforsøg og aktiviteter på baggrund af verdensmålene, og samtidig skal disse aktiviteter analyseres og dokumentere regionens arbejde (Region Midt, 2019). Ifølge Lund er den klare arbejdsplan central for fase 1: *"Vi har en helt klar arbejdsplan i et skema, som Holst holder opdateret, her ses, hvad det egentlig er for nogle forskellige ting vi har i gang, og hvad er det også vi vil prioritere. Hvad er det vigtige nu for den fase vi er i, hvad er der for en læring vi skal have"* (Bilag 10, s. 24)

På baggrund af de deltagerobservationer jeg har foretaget, fremgår det, at der på de månedlige taskforce-møder løbende bliver fulgt op på taskforcens arbejdsplan og de aktiviteter der er iværksat. Der udveksles eksempelvis erfaringer i forbindelse med igangværende initiativer og processer. Som det eksempelvis fremgår af bilag 6, er erfaringerne fra ledelses-workshopen, der blev afholdt i forbindelse med udarbejdelse af guiden i februar, blevet drøftet efterfølgende, for at kvalificere den kommende medarbejder-workshop bedre. Dette er et udtryk for, at de løbende anvender læring, for at imødekomme eventuelle problemer i forbindelse med implementeringen. Taskforcen anvender derfor informationsbaserede procesinstrumenter i forbindelse med udførelsen af deres implementeringsopgaver.

Ifølge Howlett kræver de informationsbaserede policy-instrumenter, at der er autonomi i forhold til opgaveløsningen i taskforcen. Ifølge alle tre informanter er der langt hen ad vejen autonomi. Johnsen påpeger, at der er autonomi inden for givne rammer: *"Der er en stor grad af autonomi i forhold til at detail bestemme, hvordan vi lige gør det på en smart måde. Så ja, der er autonomi i det inden for de givne rammer"* (Bilag 11, s. 51). Ifølge Lund har det været gavnligt at have Johnsen, der repræsenterer chefgruppen, med i taskforcen, da dette har skabt koblingen direkte til chefgruppen, og: *"[...] Det har været vigtigt, at vi havde en bemyndigelse til at agere i det, for netop at tingene ikke bliver for tunge og bureaukratiske"* (Bilag 9, s. 25). Autonomi på baggrund af koblingen til chefgruppen er derfor en vigtig forudsætning for taskforcens implementeringsproces.

Ifølge Christensen er der i høj grad autonomi i taskforcen, men chefgruppen har dog påpeget at de gerne ser, at taskforcen kommer ud og deltager i eksterne aktiviteter:

"Der vil de gerne have, at vi skal sige ja til en masse af sådan noget, så vi kommer ud i verden og får hejst flaget og fortæller om vores processer, og på den måde deler det vi har. Det er sådan et signal, de har tænkt, men de blander sig ikke i, om vi skal det ene eller det andet" (Bilag 10, s.39)

Dette refererer til den ambassadørrolle, som Johnsen beskriver, at taskforcen indtager. Men det er samtidig også et udtryk for, at chefgruppen har et ønske om at viderebringe den policy-læring, som taskforcen løbende indsamler. Som det tidligere er blevet beskrevet, er Region Midtjylland *first movers* på det regionale niveau, hvorfor mange eksterne aktører kan have interesse i den læring, som taskforcen løbende producerer i forbindelse med implementeringen af verdensmålene i praksis. Omvendt kan det argumenteres for, at der er politisk signalværdi i dette, hvorfor ledelsen gerne vil have, at de som Christensen påpeger, gør: *"En masse af sådan noget"*.

Slutteligt kan taskforcen være et udtryk for et autoritativt procesinstrument, nærmere bestemt de rådgivende råd. Disse råd er ifølge Howlett karakteriseret ved at have en direkte kobling eller adgang til beslutningstagere. Som det fremgår jf. case præsentationen, samarbejder og referer taskforcekoordinatoren løbende til chefgruppen, som Johnsen også er en del af. Handlingerne bag de rådgivende råd er eksempelvis at generere viden og fremsætte anbefalinger, hvilket taskforcen i praksis gør.

9.1.1.Delkonklusion

For at opsummere delafsnittet kan FN17-taskforcen karakteriseres som flere af de procesorienterede policy-instrumenter, der, ifølge Howlett, kan anvendes i implementeringsfasen af en given policy. Taskforcen kan i den forbindelse både ses som et udtryk for den type taskforce, der nedsættes under organisatoriske – og informationsbaserede policy-instrumenter. Taskforcens forskellige medlemmer kan karakteriseres som centrale agenter, der på baggrund af deres faglighed og repræsentativitet, alle har fået til opgave at implementere verdensmålene i praksis. Dette er endnu engang et udtryk for anvendelse af organisatoriske policy-instrumenter. Taskforcen har på forhånd erkendt,

at en række udfordringer er forbundet med udrulningen af verdensmålene i praksis. Ifølge Ford et al. kan den modstridende adfærd, som taskforcen oplever og forudser, bevirke, at den rent faktisk opstår i praksis, men den kan omvendt også styrke implementeringen. Slutteligt kan taskforcen karakteriseres som et af de autoritative policy-instrumenter, da de både refererer og genererer viden til chefgruppen, hvor taskforcen agerer rådgivende råd for kommende beslutninger i forbindelse med implementeringsprocessen.

9.2 Medarbejder-værktøj

Som det fremgår jf. case præsentationen, er FN17-taskforcens vigtigste prioriteringer i 2020 at udarbejde en medarbejder-guide i samarbejde med det eksterne konsulentbureau Danish Energy Management (DEM). Formålet med guiden er, at den skal konkretisere verdensmålene for i første omgang at sikre, at medarbejderne kan forstå og handle på verdensmålene samt delmålene i praksis. Den udarbejdes i samarbejde og dialog med taskforcen og medarbejderne i Regional udvikling. Ifølge Johnsen har der været brug for et implementeringsværktøj for medarbejderne, for at oversætte de komplekse mål til den daglige praksis:

"Der har der simpelt været brug for et værktøj i vores øjne, til at få det til at ske. Det er derfor guiden den er blevet udviklet. Så den skal være et praksisnært værktøj for den enkelte medarbejder der hjælper med at oversætte de her lidt floffy og svære-at-gribe-i verdensmål til daglig praksis" (Bilag 11, s. 49)

Verdensmålene er, som Johnsen illustrerer, en kompleks størrelse at operationalisere i praksis. Derfor er det ifølge Christensen interessant at anvende eksterne konsulenter i arbejdet med verdensmålene i forskellige sammenhæng for: *"Hvem er det, der ved, hvem der arbejder rigtigt med verdensmålene? Det er der ikke nogen der gør"* (Bilag 10, s. 44). Dette citat vidner om kompleksiteten i det policy-problem, der lige nu udspiller sig og skal løses. Policy-problemet kan, som det indledningsvist er blevet beskrevet i specialet, karakteriseres som et vildt policy-problem, eftersom der endnu ikke forefindes en færdig opskrift på, hvordan verdensmålene implementeres på lokalt plan i praksis. Da taskforcen anvender eksterne konsulenter, der med deres forskellige perspektiver og tilgangsmåder bidrager til læring, kan dette tolkes som anvendelse af et informationsbaseret policy-instrument, som oftest anvendes i sammenhæng, hvor der endnu ikke findes konkrete løsninger på policy-problemer.

Ifølge Johnsen bør det have in mente, at Regional Udviklings arbejdsopgaver er forankret i udviklingsstrategien, som beror på verdensmålene. Det er på den baggrund nødvendigt at implementere et værktøj, der sikrer, at verdensmålene aktivt anvendes, som udviklingsstrategien foreskriver, i den daglige opgaveløsning: *” Så det ikke bare blev noget vi sagde vi gjorde, men noget som vi egentlig faktisk gjorde og implementerede i vores daglige arbejde”* (Bilag, 11 s. 49)

Som det fremgår af deltagerobservationerne (Bilag 5, 6, 7 og 8), har det centrale omdrejningspunkt for forårets møder været selve udarbejdelsen af medarbejderguiden, der stadig er i proces. Derfor har konsulenter fra DEM deltaget i de dele af taskforce-møderne, hvor guiden er blevet drøftet. Som konsekvens af Covid-19 er processen omkring guiden løbende blevet udskudt. Dette har eksempelvis haft betydning for præsentationen af medarbejderguiden, der som værktøj skulle have været præsenteret i marts på en workshop for medarbejderne i Regional Udvikling. FN17-taskforcen nåede dog at præsentere elementer af guiden for chefgruppen og teamlederne på en ledelsesworkshop i februar.

Deltagerobservationer vidner yderligere om, at medarbejderguiden løbende rettes til efter ønske fra taskforcen. Der har eksempelvis været drøftelse om, hvordan guiden bedst kvalificeres til dens kommende brugere og deres forskelligartede opgaver, hvor nogle varetager myndighedsområder, hvorimod andre behandler udviklingspuljer. Yderligere er erfaringerne fra ledelsesworkshoppen blevet drøftet. Ifølge Lund er guiden essentiel for implementeringsfasen i 2020:

”Det er noget af det vi i taskforcen regner med i løbet af i år at få sendt guiden ud og arbejde, så vi bliver klogere på, hvordan fungerer det? og hvordan bliver den taget til sig? Hvad er det for nogle erfaringer vi får fra workshoppen også? Hvordan er der folk ser det her? Så må man ud fra det lave en vurdering af, hvordan det så er vi bedst understøtter arbejdet derfra (Bilag 9, s. 32).

Som ovenstående citat og deltagerobservationerne belyser, indsamles og drøftes der løbende erfaringer i forbindelse med udarbejdelsen af guiden. Ifølge Howlett er dette endnu et udtryk for, at FN17-taskforcen anvender et informationsbaseret policy-instrument i implementeringen af verdensmålene. Den viden, der løbende indsamles, skal anvendes for at påvirke adfærden blandt medarbejderne – og på sigt langt flere aktører, hvilket Johnsen påpeger, der er potentiale i: *”Først skal vi have den til at virke internt. Så skal vi ud og kommunikere eksternt med den og få den ud gå. Det*

er hele Region Midtjylland, og måske hele Danmark der kan få gavn af den" (Bilag 11, s. 53) Dette citat illustrerer, at verdensmålene stadig er en igangværende policy-proces, hvor der lige nu mangler viden, der kaster lys over, hvordan den lokale implementeringsproces af verdensmålene kan gribes an i praksis. Eftersom FN17-taskforcen er *first movers* blandt de danske regioner, følges processen af de andre regioner.

For at klæde de forskellige teams på til den kommende medarbejder-workshop, hvor guiden skal afprøves i praksis, har de alle fået til opgave at medbringe en relevant case, som guiden testes på i praksis. Ifølge Johnsen er det vigtigt at slå fast, at guiden skabes som en læringsproces: *"Vi har ikke lukket os ind i et kammer, hvor vi sidder og udveksler en guide, og så kommer vi ud af den på den anden ende. Nej, vi bruger den sådan set! Det at lave den bruger vi sådan set som et værksted, hvor folk er i gang med at anvende den."* (Bilag 11, s.50). Dette er et udtryk for et informationsbaseret policy-instrument i form af læring. Læringsinstrumentet i form af guiden skal klæde medarbejderne på til at arbejde ud fra den kendte verdensmålsdagsorden i praksis, for at målene implementeres i praksis. Ifølge Ingram & Schneider kan læringsinstrumentet: *"provide for wide discretion by lower-level agents or even the target groups themselves, who are then able to experiment with different policy approaches"* (Ingram & Schneiders, 1990, s. 521). Dette stemmer overens med Johnsens begrundelse for, hvorfor medarbejderne inviteres med i processen, og ligeså hvorfor de ikke har lavet den alene i et kammer uden input udefra. Ifølge Johnsen er taskforcens opgave i den forbindelse løbende at indsamle viden og data, da dette er grundlaget for fase 2 af implementeringsprocessen. Derfor er de informationsbaserede procesinstrumenter, der anvendes i den implementeringsproces lige nu væsentlige, da den læring der opstår, vil sætte retningen for de mange kommende år, hvor guiden skal bredes ud på tværs af regionen.

Til at udarbejde guiden har taskforcen, som tidligere beskrevet, hyret konsulenter fra konsulentbureauet Danish Energy Management. De er særlige specialister inden for arbejdet med bæredygtig udvikling og implementeringen af verdensmålene i praksis, hvor de i forbindelse med verdensmålene tilbyder erhvervsliv og offentlige organisationer strategier, workshops, målesystemer mv. Som det fremgår af deltagerobservationerne, har DEM-konsulenterne løbende rådgivet og sparret med

FN17-taskforcen. Dette kommer eksempelvis til udtryk gennem bilag 6, hvor konsulenterne har rådgivet taskforcen til at sørge for, at der er forventningsafstemning mellem ledelsen og de forskellige kontorer i Regional Udvikling inden den kommende medarbejderworkshop. Ifølge DEM er det vigtigt, at der er konsensus om, hvorvidt verdensmålene skal rulles ud med det sammen og være gældende pr. dags dato. Ifølge Howlett kan inddragelse af DEM-konsulenterne og deres ekspertise tolkes som anvendelse af et autoritativt policy-instrument, hvor DEM-konsulenterne agerer rådgivende råd for FN17-taskforcen, hvor de er behjælpelige med at mobilisere interesser gennem guiden og de workshops der afholdes, og hvor de ligeledes er med til at bygge bro mellem de forskellige aktiviteter.

I forbindelse med anvendelsen af medarbejderguiden, oplever taskforcen, at de møder modstand fra medarbejderne i organisationen. En af årsagerne, til at taskforcen møder dette, kan ifølge Ford et al. skyldes kommunikationsfejl. Med dette forstås, at taskforcen ikke formår at legitimere de nødvendige forandringer gennem kommunikation, hvilket fører til, at medarbejderne ændrer syn og holdninger på forandringen. Den manglende forståelse for forandringen kommenterer Johnsen også gennem følgende citat;

”Vi oplever jo mange gange modstand, når vi skal lave nogle ændringer - adfærdsændringer. Og det er jo det samme her, altså hvis folk ikke synes, at de forstår det eller hvad er meningen med det her, og de er usikre på, hvad de skal, så har man sådan en modstand, mens andre synes, at det lyder nyt og spændende” (Bilag 11, s. 53)

Som ovenstående citat illustrerer, møder taskforcen i nogle sammenhænge modstand fra medarbejdernes side, da de ikke kan forstå meningen med implementeringen af verdensmålene, hvilket ifølge Ford et al. kan tilskrives manglende legitimitet i forhold til forandringen. Taskforcen oplever yderligere, at medarbejderne har svært ved at se deres egen rolle i forandringen. Dette påpeger Johnsen:

”Det som jeg tror folk de døjer rigtig meget med i den her sammenhæng, det er netop det der med gør det konkret og det er en vanskelig øvelse. Hvordan bliver det vedkommende for mig 17 af verdens mål, når er et af dem hedder fattigdom, og man måske ikke som udgangspunkt i sin kommune eller i sin omgang synes, at der er sådan en udpræget fattigdom. Hvordan får vi det så omsat? - Det skal vi hjælpe med” (Bilag 11, s. 52).

Det, at medarbejderne har svært ved at se deres egen rolle i forandringen, kan ifølge Ford et al. skyldes manglede repræsentation. Det vil sige, at medarbejderne ikke føler sig repræsenteret i forandringen, og derfor ikke kan se, hvordan verdensmålene vedkommer dem, hvilket kan skabe modstand mod forandringen. Dette skal ifølge Ford et al. ikke forstås negativt, da det at medarbejderne har en holdning til en forandring, omvendt kan være en styrke i implementeringsprocessen. Den form for modstand, som taskforcen oplever gennem anvendelsen af medarbejderguiden, kan være med til at kvalificere selve guiden. Dermed er medarbejderne med til at kvalificere den endelige guide, som er med til at skabe den forandring, som taskforcen lige nu arbejder for. Yderligere kan det, at medarbejderne har en holdning til forandringen bekræfte, at medarbejderne i organisationen har et stort engagement i deres arbejde. Ford et al. betoner dette som: ” *Change recipients who are highly committed to the success of the organization but who disagree with a proposed change because it threatens something of value to them may engage in the change process by expressing their concerns*” (Ford et al., 2008, s. 369). Dermed skal den modstand, som taskforcen møder, ikke nødvendigvis forstås som noget negativt, men som en ressource, da det er et udtryk for, at medarbejderne i organisationen er engageret og ønsker at kvalificere medarbejderguiden.

9.2.1 Delkonklusion

Implementeringsværktøjet i form af medarbejderguiden, kan siges at være den vigtigste implementeringsprioritet for FN17-taskforcen i 2020 frem mod anden fase af implementeringen. Medarbejderguiden udarbejdes ud fra et ønske om at skabe et værktøj, der kan konkretisere de komplekse verdensmål, så de bliver forståelige for modtagerne af den, som i første omgang er Regional Udvikling. Anvendelsen af guiden er et udtryk for flere af de informationsbaserede policy-instrumenter, hvor særligt læring spiller en central rolle. Dette kommer til udtryk ved, at guiden for det første skal opsamle viden, og for det andet anvendes som læringsværktøj for medarbejderne. Selve anvendelsen af DEM-konsulenterne, kan tolkes som et udtryk for, at taskforcen anvender rådgivende råd, hvilket hører under de autoritative policy-instrumenter. Den modstand som taskforcen oplever og forventer at opleve i forbindelse med udrulningen af guiden, kan ifølge Ford et al. tilskrives, at medarbejderne ikke føler sig repræsenteret i forandringen. Det, at medarbejderne har en holdning til forandringen, er samtidig med til at styrke forandringen, da det er et udtryk for, at medarbejderne har et stort engagement i deres arbejde og ønsker at kvalificere guiden.

9.3 Igangværende aktiviteter og den videre implementeringsproces

Ifølge den regionale udviklingsstrategi, er de centrale aktiviteter i fase 1 af udviklingsstrategien at igangsætte pilotforsøg og aktiviteter på baggrund af verdensmålene, at udvikle kommunikationsplan, at analysere og dokumentere regionens arbejde og slutteligt at iværksætte partnerskaber med relevante aktører (Regional Midtjylland, 2019). Derfor er Fundamentet for FN17-taskforcens arbejde i 2020, i følge dokumentet *"Eksistensberettigelse for RU-taskforce om FN's verdensmål"* (Bilag 4), at leve op til regionale udviklingsstrategi ved at taskforcen i 2020 fokuserer på partnerskabsdannelse, kommunikation og prøvehandling.

For at imødekomme ovenstående deltager og faciliterer taskforcen derfor i partnerskaber. Et af de partnerskaber, der er længst på nuværende tidspunkt, er partnerskabet Coast2coast. Projektet er et 6-årigt klimatilpasningsprojekt, som er støttet af EU med ca. 52 mio. Det handler overordnet om at skabe en klimarobust region på tværs af kommunerne. Det forløber sig i perioden 1. januar 2017 til 31. december 2022 (Bilag 8, s. 18.) Partnersamarbejdet har som et af de første samarbejder, med eksterne aktører, forsøgt at integrere verdensmålene i opgaveløsningen. Taskforcen har af denne grund fulgt processen, som har givet et indblik i, hvordan der i praksis kan arbejdes med verdensmålene, samt processen omkring det, hvilket Christensen uddyber: *"Jeg synes der har været nogle super gode ting ved den proces de har kørt, og de har haft nogle visuelle metoder til at gøre det på, så man også kan lade sig inspirere af"* (Bilag 10 s. 44). Partnerskaber kan ses som et udtryk for de informationsbaserede procesinstrumenter. Dette skyldes at partnerskabet opsamler og videreformidler viden, som kan anvendes i implementeringsprocessen, hvilket ligger i forlængelse af de informationsbaserede kommissioner, som procesinstrumenter. Dette instrument er kendetegnet ved; *"All of these devices can be used to summarize existing knowledge or generate new data on a subject"* (Howlett, 2011. S, 119).

Yderligere er kommissioner og taksforces under de informationsbaserede procesinstrumenter kendetegnet ved høj grad af autonomi. Dette kommer til udtryk gennem Coast to coast-partnerskabet, hvor de har valgt at arbejde med andre konsulenter i form af Deloitte. Dette illustreres i følgende citat, hvor Christensen forklarer; *"Altså jeg har jo siddet med i lidt af det der arbejde, som de har*

igangsat med Deloitte. I starten var jeg måske en lille smule frustreret over tingene 'løber de nu i en anden retning ved at involvere nogle helt andre partnere' [...]' (Bilag 10, s. 43).

Dette viser, at Coast to Coast-partnerskabet, har haft autonomi til selv at vælge, hvem de vil arbejde med i deres projekt uafhængigt af FN17-taskforcen, hvilket Christensen, til at begynde med, var frustreret over, da dette betød, at de implementerede verdensmålene ud fra en anden tilgang end taskforcen. Foruden partnersamarbejder har taskforcen søsat en række pilotprojekter i fase 1 af implementeringsprocessen. Lund har arbejdet med et af disse projekter på jordforureningsområdet, hvor medarbejderne fra hendes team har forsøgt at konkretisere, hvordan de kan bidrage til verdensmålene gennem deres kommende fireårige handlingsplan for fremadrettede aktiviteter. Medarbejderne er gennem en mindre medarbejderworkshop, kommet med forslag til, hvordan de i praksis kunne se deres arbejde ind i verdensmålene. Alle disse forslag er efterfølgende blevet prioriteret, således at de aktiviteter, der blev udvalgt, var nogle, der kunne skabe værdi for medarbejderne på jordforureningsområdet i forhold til at tænke i verdensmålene. Ifølge Lund er det vigtigt, at der er nogle ildsjæle blandt medarbejderne, som kan gribe mindsettet og arbejde videre med verdensmålene i kommende sammenhænge, således at verdensmålene ikke blot løber ud i sandet: *"Ja, altså det der med at få nogle til at gribe deres projekt bagefter, det kræver virkelig nogle ildsjæle, og det er ikke sikkert, de lige er der, hvor opgaven er bedst egnet til det. Så der skal noget hjælpe til. Sådan så det bliver holdt ved lige og bliver grebet de rigtige steder"* (Bilag 9, s. 30).

På baggrund af ovenstående kan pilotprojektet, ses som et udtryk for anvendelse af organisatoriske procesinstrumenter - nærmere bestemt de centrale agenter. Disse agenter anvendes ifølge Howlett for at fremme en implementeringsproces, hvor de spiller en vigtig rolle i forhold til at koordinere og kontrollere implementeringsprocessen. Dette ligger i forlængelse af Lunds antagelse om, at det er vigtigt, at de medarbejdere, der udvælges til at arbejde med pilotprojekterne, er opsatte på at arbejde med dem. Dette kan også tolkes som et udtryk for policy-læring, hvilket kommer til udtryk gennem medarbejder-workshoppen, som danner grundlaget for pilotprojektet. Projektet har bidraget med læring, ved at medarbejderne arbejder og konkretiserer verdensmålene for efterfølgende at udvælge, hvilke projekter der skulle prioriteres. Dette uddyber Lund;

"[...] workshoppen var grundlaget for alle de input vi fik. Der har så været en lille arbejdsgruppe, der sammen med konsulenterne har prøvet at dele op og samle alle inputsene ud fra alle dem der var flest af eller dem der passer super ind med det vi skal arbejde med i den næste periode" (Bilag 9, s. 32).

Pilotprojektet har dermed skabt læring blandt medarbejderne, hvilket ligger i forlængelse af de informationsbaserede procesinstrumenter i form af læringsinstrumentet. Læring bliver ofte anvendt på de aktører, man forsøger at påvirke, ligesom tilfældet er med workshoppen. Yderligere er læringsinstrumentet karakteriseret ved, at man gennem læring forsøger at påvirke aktører til at agere på en bestemt måde. Taskforcen påvirker ligeledes medarbejderne gennem workshoppen til at have et større engagement i pilotprojektet. Dette betoner Lund også og udtaler: *"Der var bare nogle medarbejder der netop sagde, 'ah' det har jeg bare sådan altid så rigtigt gerne ville, det kunne bare være så sjovt. Vi fik lige som en ny dimension inde. Det gav meget positivt, synes jeg"* (Bilag 9, s. 29).

Pilotprojektet er også et udtryk for, at taskforcen oplever, at medarbejderne i starten udtrykker en form for modstand, da de ikke føler sig repræsenteret i forandringen. Det kommer i til udtryk i følgende citat fra Lund:

"Men der var ingen tvivl om, at de i krogene og mellem linjerne, så synes de jo ikke det var det fedeste program at skulle sidde tre timer til workshop med verdensmålene, men folk blev faktisk rigtig begejstret og flere sagde bagefter, at de faktisk kunne se, at de kunne bidrage ind i det" (Bilag 9, s. 29).

Som citatet illustrerer, oplever taskforcen, at medarbejderne blev begejstrede, da de føler sig repræsenteret i forandringen. Yderligere er medarbejderne også med til at kvalificere forandringen, da de igennem pilotprojektet tilpasser forandringen til deres arbejde, hvilket bevirker, at den kan implementeres. Dermed kan medarbejdernes holdninger til forandringen ses som en ressource, da det er med til at kvalificere implementeringsprocessen. Dermed kan pilotprojektet både ses som et udtryk for, at FN17-taskforcen anvender centrale agenter, men også som et udtryk for, at de anvender læring i forbindelse med de pilotprojekter, der iværksættes i fase 1. Yderligere skal medarbejdernes holdninger til pilotprojektet ses som en ressource, da det er med til at kvalificere projektet.

Yderligere prioriterer taskforcen kommunikation i forbindelse med implementeringen af verdensmålene. Det er ifølge Christensen vigtigt at få kommunikeret verdensmålene ud i organisationen, hvorfor der arbejdes på at forny regionens kommunikationsstrategi, så den i højere grad kommer

til at indeholde verdensmålene. Verdensmålene er ifølge Christensen fundamentet, som der skal kommunikeret ud fra, fordi de skal indarbejdes i alle områder af Regional Udvikling. En af årsagerne til, at det er væsentligt at få kommunikeret verdensmålene ud internt i organisationen er for at synliggøre, at medarbejderne arbejder med målene.

" Altså det der med, at vi ikke må kommunikere varm luft, er sandt og godt for medarbejderne der sidder med det her område, så hvis de bare lige tænker den her verdensmåls fremstilling det har ikke noget med mit arbejde at gøre, det skulle det jo virkelig gerne have. Så jeg synes, det her lige rammer det der punkt, hvor man ligesom tænker, det her er virkelig stolt af, at mit arbejde bidrager til: 'prøv at se agtigt' "(Bilag 10, s. 35).

Christensen betoner i ovenstående citat vigtigheden i, at verdensmålene ikke kommunikeret som varm luft, men i stedet som noget de enkelte medarbejdere kan relatere til, og se hvilket potentiale verdensmålene har. Dette ligger i forlængelse af de informationsbaserede procesinstrumenter. Disse instrumenter er: *" [...] designed to affect policy processes in a way consistent with government aims and ambition through the control and selective provision of information" (Howlett, 2011 s.121).* Det betyder, at den information, der kommunikeret ud, skal ligge i forlængelse af taskforcens ønske om at implementere verdensmålene. På den måde er taskforcen med til at kontrollere informationen, gennem kommunikation, så medarbejderne nemmere kan se meningen med at arbejde med verdensmålene.

En af forklaringerne på, at taskforcen både fokuserer og afsætter meget tid på kommunikationen, kan skyldes kommunikationsfejl, der ifølge Ford et al. er en af årsagerne til, at der opstår en form for modstand mod forandring. Det handler om at legitimere forandringen gennem kommunikation, hvilket taskforcen gør ved at synliggøre, at medarbejderne i deres arbejde med verdensmålene gør en forskel. Hermed er de med til at begrunde og argumentere for forandringen, hvilket ifølge Ford et al. er med til at legitimere og repræsentere medarbejderne for forandringen.

Foruden anvendelsen af ovenstående instrumenter, har taskforcen også fokus på, hvilke værktøjer de skal anvende fremadrettet i implementeringsprocessen. Taskforcen er som tidligere nævnt, ifølge Howlett, oftest nedsat for en kortere periode. Dette er også tilfældet med FN17-taskforcen ifølge dokumentet "Eksistensberettigelse for RU-taskforce om FN's verdensmål". Her fremgår det,

at taskforcen skal bidrage til, at verdensmålene bliver en automatiseret og integreret del af arbejdet i de forskellige teams i 2020. Derfor har taskforcen allerede fokus på, hvordan verdensmålene skal implementeres fremadrettet i fase 2. Et af de værktøjer, de vil anvende, er kommunikation, hvortil Johnsen udtaler *“Vi skal sørge for fremadrettet at fortælle, hvor godt et værktøj de har lavet, og vi skal jo være frontplanners i taskforcen, til at fortælle om, hvor fantastiske et værktøj det er, hvis vi synes det, til dem som måtte interessere sig for det”* (Bilag 11, s. 54).

Taskforcen vil dermed fremadrettet forsøge at kommunikere, hvor godt et værktøj de har skabt og dermed styre og kontrollere, at informationen der kommer ud omkring arbejdet med verdensmålene, er positiv. Dette ligger i forlængelse af de informationsbaserede procesinstrumenter, da fokus her er på at styre og kontrollere information, så den ligger i forlængelse af taskforcens ønske. De ønsker at medarbejderen fremadrettet arbejder videre med værktøjet og verdensmålene, og derfor forsøger de at kommunikere, hvor godt det fungerer, hvilket er et udtryk for de informationsbaserede procesinstrumenter.

Yderligere foreslår taskforcen, at et af de instrumenter, der fremadrettet skal anvendes, er centrale agenter. Dette skyldes, at det er vigtigt, at nogle af medarbejderne får ansvaret for at holde fokus på verdensmålene.

Om det er, at nogen bliver udpeget i de enkelte teams eller kontorer, eller kontorchefen eller temalederne i samarbejde skal stå for den del. Det ved vi simpelthen ikke endnu. Men jeg tror bare, at det er vigtigt, der er nogen, der tager ansvaret for at holde det vedlige (Bilag 9, s. 32)

Ovenstående citat fra Lund illustrerer, at det efter hendes mening er vigtigt at udpege nogle medarbejdere, som får ansvaret for arbejdet med verdensmålene. Dette ligger i forlængelse af de centrale agenter, hvis opgave er at koordinere og kontrollere implementeringsprocessen. Disse agenter kan ifølge Johnsen være medlemmer fra taskforcen, for det har fra start været tanken, at verdensmålene på sigt skulle blive selvkørende: *“Men det er klart, at taskforcen har opbygget en stor viden som det ville være dumt ikke at udnytte i teamsene. Taskforcens rolle den vil jo, i hvert fald når vi snakker guiden, vil være nogen man kan støtte sig op ad og stille spørgsmål til”* (Bilag 9, s. 54). Som Johnsen udtrykker, kan medlemmerne af taskforcen selv fortsætte som en slags centrale agenter, når taskforcen ophører. Dette skyldes den ekspertise de som taskforce har opbygget, men også for

at sikre, at den læring de løbende har indsamlet ikke tabes på gulvet. Med andre ord ville de instrumenter, de har iværksat i fase 1 af implementeringsprocessen, for at ændre adfærden blandt medarbejderne i Regional Udvikling, gå tabt.

Det er yderligere formålet, at guiden og arbejdet med verdensmålene skal breddes ud til hele Region Midtjylland på sigt. Ifølge taskforcen kan det være svært at forudse, hvordan dette skal håndteres i praksis, da den videre proces i høj grad afhænger af omgivelserne, hvilket Christensen beskriver: *“Der kan være sådan lidt i tvivl om. Om Corona gør det værre eller svære eller lettere at komme til at arbejde med det i hele organisation”* (Bilag 10, s. 46) Dette uddyber Johnsen, som påpeger, at når alt kommer til alt, afhænger den kommende implementeringsproces af udefrakommende faktorer, som Regional Udvikling ikke kan kontrollere:

“ [...] vi jo afhængige af en lang række andre faktorer. Vi står lige midt i en Covid-19 krise, hvor fattigdommen øges, fordi der ikke er helt så meget vækst, i hvert fald på den korte bane. Så det ville være en stor indflydelse på lige præcis mål 1 om fattigdom. Vi er en del af noget større. Vi kan trods alt ikke bestemme det hele i Regional Udvikling.” (Bilag 11, s. 55)

9.3.1 Delkonklusion

Dette delafsnit illustrerer, at taskforcen anvender en række procesinstrumenter i forbindelse med de aktiviteter, de har iværksat i første fase af den regionale udviklingsstrategi. Partnerskabssamarbejdet med Coas to coast-projektet bidrager med viden og information, som taskforcen kan bruge i implementeringsprocessen, hvilket ligger i forlængelse af de informationsbaserede procesinstrumenter. Taskforcen anvender yderligere informationsbaserede procesinstrumenter i form af læring, i forbindelse med pilotprojektet. Projektet har også elementer, der passer med de centrale agenter, da det er centrale medarbejdere, der skal arbejde videre med pilotprojektet. Den modstridende adfærd taskforcen møder, kan tolkes som en ressource i processen, da medarbejdernes meninger og holdninger til projektet er med til at kvalificere arbejdet med verdensmålene. Kommunikation er også et værktøj, som taskforcen anvender, hvilket lægger sig op ad de informationsbaserede procesinstrumenter, da de herigennem forsøger at kontrollere, at det er positiv informationen modtagerne får. En anden grund, til at taskforcen fokuserer på kommunikation, er for at imødekomme det Ford et al. beskriver som fejlkommunikation, hvor forandringen ikke bliver legitimeret, hvilket kan

føre til modstand i organisationen. For at sikre den videre implementeringsproces, er det, ifølge Lund og Johnsen, en mulighed at nedsætte centrale agenter, som fremadrettet skal sikre implementeringen. Derfor er der et ønske om at anvende organisatoriske procesinstrumenter, for at sikre implementeringsprocessen fremadrettet. På nuværende tidspunkt er det svært at forudse, hvordan den videre implementeringsproces vil se ud i lyset af Covid-19, men den kommer ifølge taskforcen til at have en betydning på den ene eller anden måde.

10. Diskussion

Formålet med diskussionsafsnittet er først at præsentere og diskutere analysens centrale pointer. Herefter vil metodiske refleksioner i forbindelse med gennemførelse af undersøgelsen diskuteres. Slutteligt vil fremtidsudsigterne for implementeringsprocessen af verdensmålene diskuteres.

10.1 Analysens centrale pointer

På baggrund af min analyse af FN17-taskforcens implementeringsproces af FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling, tegner der sig et mønster ved, at FN17-taskforcen hovedsageligt anvender de informationsbaserede procesinstrumenter. Der kan være flere forklaringer på dette, men en af forklaringerne er, at fase 1 af implementeringsprocessen i høj grad lægger op til en læringsproces, eftersom der eksempelvis gennemføres prøvehandlinger i denne fase, som skal bidrage med viden og data til den kommende implementeringsproces. Den implementeringsaktivitet, der er den største prioritet i den nuværende implementeringsproces, er udarbejdelsen af medarbejderguiden i samarbejde med DEM-konsulenterne. Denne proces er i høj grad udtryk for en læringsproces, da den løbende er blevet revideret af taskforcen, for at den på bedste vis kan klæde de øvrige medarbejdere i Regional Udvikling på til, at verdensmålene både bliver implementeret og en integreret del af opgaveløsningen fremadrettet. Som det fremgår af case beskrivelsen, skal de erfaringer, som FN17-taskforcen indsamler i denne proces, præsenteres som en række anbefalinger til ledelsen af Regional Udvikling ved udgangen af 2020.

Som det fremgår af analysen, er en del af policy-instrumenterne overlappende, da nogle af elementerne fra de forskellige policy-instrumenter kan være udtryk for flere af instrumenterne. Et eksempel på dette er information. Som vist i kodetræet (Bilag 3, s. 5) er information et centralt element i både de informationsbaserede procesinstrumenter og organisatoriske procesinstrumenter. Det betyder, at det kan være svært at skelne mellem, om det at informanterne tillægger information en central rolle, er et udtryk for, at de anvender de informationsbaserede eller organisatoriske procesinstrumenter. Modsat er Howletts procesinstrumenter idealtyper, hvorfor de ikke findes i deres rene beskrivelse, derfor vil der være overlappende elementer, hvor FN17-taskforcen kan være et udtryk for flere forskellige procesinstrumenter.

De finansielle procesinstrumenter bliver ikke anvendt af FN17-taskforcen. Som tidligere beskrevet, handler de finansielle procesinstrumenter om at anvende finansielle midler for enten af skabe nye netværk eller mobilisere allerede eksisterende netværk på nye måder. Taskforcen har ikke mulighed for at anvende disse instrumenter, eftersom de ikke har autonomi til at anvende midler, der ligger udover den ramme, der allerede er sat for deres arbejde fra ledelsens side. Der er yderligere en række instrumenter, som FN17-taksforcen ikke anvender i forbindelse med fase 1. af implementeringsprocessen. Der anvendes eksempelvis ikke surveys, offentlige høringer eller borgerinddragelse, som hører under de autoritative og de informationsbaserede policy-instrumenter. En af årsagerne til dette er, at taskforcen arbejder på at implementere verdensmålene internt i Regional Udvikling. De ovenstående instrumenter knytter sig alle til at inddrage befolkningen, hvilket ikke er relevant i forbindelse med, hvordan taksforcen implementerer verdensmålene internt i organisationen i fase 1 af implementeringsprocessen, hvorfor disse instrumenter ikke anvendes.

De policy-instrumenter som anvendes, er alle procesorienterede instrumenter, eftersom denne type instrumenter anvendes i forhold til at påvirke processen før og under implementeringen af den vedtagne politik. Det er ikke muligt for FN17-taskforcen at anvende de materielle instrumenter, hvor adfærden kan påvirkes direkte gennem love, regler og skatter. Det kan argumenteres for, at de procesorienterede policy-instrumenter er bløde, hvorimod de materielle policy-instrumenter er hårde. Dette begrundes Howlett i følgende citat: ”*Procedural instruments are different from substantive ones in that their impact on policy outcomes is less direct. Rather than affect the delivery of goods and services, their principle intent is to modify or alter the nature of policy processes at work in the implementation process*” (Howlett, 2004, s. 12). Derfor kan det diskuteres, hvad anvendelsen af disse instrumenter kan flytte i praksis og på længere sigt, da medarbejderne blot påvirkes indirekte. Det er med andre ord muligt, at der fremadrettet vil opstå modstand mod forandring, da medarbejderne i Regional Udvikling ikke pålægges store adfærdsmæssige ændringer i form af specifikke lovkrav til deres opgaveløsning. Howletts teori tager ikke højde for, hvorvidt dette skaber modstand blandt medarbejderne. Som det fremgår af undersøgelsen, har FN17-taskforcen allerede mødt modstand internt i organisationen. Ifølge Ford et al. opstår der modstand, hvis medarbejderne ikke føler sig repræsenteret i forandringen, eller hvis taskforcen ikke formår at legitimere forandringen.

Dette kommer eksempelvis til udtryk gennem medarbejderguiden, hvor taskforcen oplever, at medarbejderne har svært ved at se deres egen rolle i implementeringen. Dette medfører, at medarbejderne udtrykker sig negativt med hensyn til forandring som implementeringen skaber. Men medarbejdernes holdninger til forandringen skal ikke alene ses som en barriere, men modsat som en ressource, da deres inputs er medvirkende til, at forandringen kan implementeres og kvalificeres til opgaveløsningen i Regional Udvikling.

Covid-19 har, som belyst, løbende udskudt implementeringsprocessen, hvilket har betydet at en lang række af de aktiviteter, der skulle afholdes i foråret, er blevet udskudt på ubestemt tid. Dette gælder eksempelvis selve præsentationen af medarbejderguiden, som skulle finde sted på medarbejderworkshop, hvor de forskellige teams for alvor skulle prøve kræfter med verdensmålene ved at anvende guiden på selvvalgte cases. Det har derfor ikke været muligt at medtage denne del af implementeringsprocessen i specialet. Det havde været interessant at følge modtagelsen af guiden og medarbejdernes reaktioner i praksis.

10.2 Metodiske refleksioner

Mit oprindelige udgangspunkt for specialet var at følge FN17-taskforcens implementeringsprocessen i foråret 2020. For at undersøge dette, var formålet metodisk at gennemføre deltagerobservationer under taskforcens månedlige møder og lignende mødeaktiviteter, samt workshops for ledelse og medarbejdere i Regional Udvikling. Grundet Covid-19 har det, som tidligere beskrevet, alene været muligt at gennemføre deltagerobservationerne fysisk en enkelt gang, hvorfor de resterende har fundet sted via Skype og telefon. Dette har fungeret, men der hersker ingen tvivl om, at det havde styrket validiteten at være fysisk til stede, da det kunne give et bedre indblik i feltet. De tre interviews er af samme årsag gennemført uden fysisk tilstedeværelse. De er alle gennemført pr. telefon. Dette har været udfordrende, da det ikke har været muligt at skabe det samme rum mellem informanterne og jeg selv som interviewer. Dette har bevirket, at interviewene blev mindre personlige. Det har dog været en fordel at have mødt de forskellige informanter på forhånd gennem deltagerobservationer både fysisk og via Skype. Der kan stilles spørgsmålstejn til, hvorvidt jeg formåede at stille opfølgende spørgsmål i relevante tilfælde, da jeg var ekstra opmærksom på teknikken undervejs.

Det bør i forbindelse med disse refleksioner have sig i mente, at de to metoder ikke står alene, da jeg anvender mixed methods, hvor også dokumentanalyse fremgår. Denne metodetilgang er valgt ud fra et ønske om at skabe komplementaritet, hvor metoderne tilsammen bidrager til en bedre dækning af casen. Det er dog de kvalitative interviews, der udgør hovedkilden til analysens fund, men dette er imidlertid ikke problematisk eftersom der ikke er et krav til, at metoderne skal bidrage lige meget.

Yderligere er det væsentligt at pointere, at specialets resultater afspejler den kontekst, det er gennemført under, hvilket er gældende for casestudiet. Mit speciale har derfor kastet lys over, hvilken implementeringstilgang, der har virket for FN17-taskforcen og dermed Region Midtjylland i deres første fase af implementeringsprocessen, som har været præget af Covid-19.

10.3 Policy-læring og den kommende implementeringsproces af verdensmålene

10.3.1 Policy-læring

Som det fremgår af afsnittet kvalitetskriterier, var formålet foruden den analytiske generaliserbarhed, at undersøgelsen skulle generere policy-læring til gavn for Regionen selv samt andre kommuner og regioner, der står overfor de samme komplekse policy-udfordringer i forbindelse med implementeringen af verdensmålene på et local governance niveau.

Den ny erhvervede viden, som min undersøgelse har genereret, er først og fremmest, at implementeringen af FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling kan håndteres ved at opdele implementeringsprocessen over flere faser. Herved kan der iværksættes en fase, der tillader prøvehandling og læringsprocesser, dette valg har Regional udvikling truffet ud fra en erkendelse af, at det er en kompleks udfordring at oversætte og implementere verdensmålene i praksis. Af samme grund har chefgruppen valgt at nedsætte en taskforce af medarbejdere til at løfte denne opgave. Medlemmerne er alle udvalgt ud fra deres faglighed og repræsentativitet i forhold til at dække de forskellige

kontorer i organisationen. Taskforcen har fået til opgave at igangsætte pilotforsøg og aktiviteter på baggrund af verdensmålene. Den viden, der indsamles, er fundamentet for anden fase af implementeringsprocessen. FN17-taskforcen har håndteret implementeringsprocessen ved at anvende en række procesorienterede policy-instrumenter, der skal sikre, at medarbejdernes adfærd ændres. Instrumenterne centrerer sig hovedsageligt omkring de informationsbaserede proces-instrumenter, hvor særligt læringsinstrumentet kan ses i en række af de aktiviteter, taskforcen har iværksat. Dette kommer til udtryk gennem medarbejderguiden, pilotprojekterne og partnerskaberne, hvor læring spiller en central rolle. Yderligere anvender taskforcen policy-instrumenter, der hører under de organisatoriske og autoritative procesinstrumenter. Taskforcen er eksempelvis selv et udtryk for et organisatorisk procesinstrument, eftersom de er nedsat som centrale agenter, der skal styre implementeringen, hvilket er en vigtig forudsætning for at kunne implementere FN17's verdensmål. Derudover anvender taskforcen også autoritative procesinstrumenter, hvor de agerer rådgivende råd, der opsamler viden til gavn for ledelsen.

Anvendelsen af disse instrumenter har skabt fundamentet for en slags kapacitetsopbygning, som taskforcen bygger videre på i forbindelse med implementeringsaktiviteterne. Det er dog svært at slå fast, hvilken betydning anvendelsen af procesinstrumenterne har på den lange bane, for som Howlett beskriver, er deres impact på resultatet mindre direkte, da denne type instrumenter iværksættes for at påvirke processen fremfor outcome.

Yderligere er det vigtigt at tage højde for, at anvendelsen af ovenstående instrumenter er med til at skabe forandring og adfærdsændringer, hvilket kan medføre modstand blandt de medarbejdere, som forandringen tilsigter. Denne modstand er dog ikke nødvendigvis en barriere for implementeringen, tværtimod kan medarbejderreaktioner være med til at kvalificere implementeringsprocessen, hvilket Lunds pilot projekt i kontoret for Jordforurening, er et godt eksempel på.

Ovenstående opsummerer den policy-læring, som dette projekt har genereret, som kan være relevant for Region Midtjylland selv, men også lignende styringsniveauer i form af kommuner og Regioner, som lige nu står over for samme komplekse policy-udfordringer i forbindelse med implementeringen af verdensmålene på lokalt plan.

10.3.2 Den kommende implementeringsproces

Som Howlett beskriver, er taskforces, i implementeringssammenhænge, oftest nedsat som midlertidige organer, hvilket også gør sig gældende for FN17-taskforcen, der, som tidligere beskrevet, alene er nedsat til udgangen af 2020, hvor fase 2 af implementeringsprocessen tager over og bygger videre på den viden og læring, som taskforcen har opbygget i løbet af dens levetid. Det er i den forbindelse interessant at diskutere fremtidsperspektiverne for den kommende implementeringsproces i Region Midtjylland.

Som det fremgår af analysen, har det fra start været planen, at verdensmålene på sigt skulle være selvkørende, hvorfor det er naturligt, at taskforcen ophører. Det betones dog i analysen, at det er svært at forestille sig, at verdensmålene både bliver en automatiseret og integreret del af arbejdet blandt de forskellige kontorer uden taskforcen, hvilket *“Eksistensberettigelse for RU-taskforce om FN's verdensmål”* (Bilag 4), foreskriver. Det er derfor vigtigt, at der er nogle centrale agenter, der fremadrettet kan sikre implementeringen. Taskforcemedlemmerne giver udtryk for, at de frygter, at det der kan karakteriseres som kapacitetsopbygning, går tabt i den kommende implementeringsproces. Derfor er det sandsynligt, at den nuværende udviklingsstrategi for Regional Udvikling bør opdateres, for at imødekomme den ny erhvervede viden som taskforcen har indsamlet. Og ud fra en erkendelse af kompleksiteten i verdensmålene er det oplagt, at prøvehandling og læringsprocesser også bliver prioriteringer i fase 2 af implementeringsprocessen. Som Johnsen påpegede i analysen, er det endvidere relevant at tage højde for de eksterne faktorer, der lige nu præger arbejdet med verdensmålene, for som Christensen påpeger er det svært at spå, om det bliver nemmere eller sværere at arbejde med verdensmålene i lyset af Covid-19 og dens konsekvenser.

Dette giver anledning til at diskutere fremtidsperspektiverne for verdensmålene i et bredere perspektiv, for som det indledningsvist er beskrevet, befinder verdenen sig lige nu midt i en verdensomspændende pandemi, hvilket kan siges at være den største trussel siden 2. Verdenskrig. Af denne grund spås der lige nu om, hvorvidt Covid-19 er en driver eller barriere for realiseringen af verdensmålene. Som tidligere beskrevet, anslås det af Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO), at verdenen i den kommende tid vil opleve et tab på ca. 200 mio. fuldtidsstillinger, hvilket rammer verdens udsatte borgere hårdest, hvorfor fattigdommen også forventes at stige. Denne udvikling påvirker

mange af verdensmålene negativt. Krisen er blot med til at øge kompleksiteten i arbejdet med verdensmålene, men på trods af dette, argumenterer en lang række forskere for, at krisen kan være en driver for verdensmålene. Ifølge Hildebrandt og Jensen, som er formænd for henholdsvis 2030-panelet og 2030-netværket, er det problematisk, hvis verden ikke ser krisen som en mulighed for at ændre samfundet. Lige nu ses der en tendens til, at den krisehåndtering, der globalt føres, forsøger at genopbygge verdenen, som den var: *“Det er hverken klogt eller ambitiøst nok bare at genopbygge verden, som den var inden krisen”* (Jensen & Hildebrandt, 2020). Dette er ganske enkelt uambitiøst, for fremtiden kalder på bæredygtige løsninger, hvortil verdensmålene er svaret. Det er dog let at forfalde til pessimisme, når det kommer til realiseringen af verdensmålene, da covid-19 har sat arbejdsprocessen for at bekæmpe de forskellige mål langt tilbage. Men ifølge Jensen og Hildebrandt er 2030-panelet og 2030-netværket enige om, at krisen skal ses som et åbent vindue, for at *re-frame* verdensmålene, så den bæredygtige dagsorden kommer mere eksplicit på dagsordenen fremadrettet (Jensen & Hildebrandt, 2020). Som det indledningsvist er blevet beskrevet, støtter Kingo, der er CEO for FN's Global Compact, dette argument, da covid-19-erfaringerne bør give anledning til et bæredygtigt comeback, der beror på samfundsansvar (Kingo, 2020).

Det er dog i forbindelse med ovenstående optimisme relevant at fremhæve, at den siddende regering endnu ikke har udarbejdet en opdateret handlingsplan for implementeringen af FN's 17 verdensmål, hvorfor det stadig er den gamle handleplan fra marts 2017, der er gældende i dag. Derfor er en vigtig forudsætning for en bæredygtig fremtid, at beslutningstagerne i første omgang tager ansvar og udvikler en ambitiøs handleplan, der afspejler den nye verdenssituation.

For at opsummere er det endnu for tidligt at konkludere, hvorvidt Covid-19 bliver et åbent policy-vindue for en mere bæredygtig udvikling og dermed realiseringen af verdensmålene. Af denne grund bliver det spændende at følge policy-processen og kommende studier af dette felt, for fremtiden må vise om den bæredygtige udvikling får et værdigt comeback, for ingen ved endnu hvilke konsekvenser Covid-19 får. Ifølge den kontroversielle forfatter Houellebecq, kan vi forvente at *“Verden vil blive præcis som før – bare en lille smule værre”* (Houellebecq, 2020).

11. Konklusion

Det overordnede formål med specialet var at besvare følgende problemformulering:

“Hvordan implementerer FN17-taskforcen FN’s 17 verdensmål for bæredygtig udvikling, samt hvilke policy-instrumenter anvendes i denne proces?”

Jeg kan på baggrund af min undersøgelse, konkludere, at FN17-taskforcen implementerer FN’s 17 verdensmål for bæredygtig udvikling, over to faser, med afsæt i den nuværende udviklingsstrategi: *“En attraktiv og bæredygtig region. For alle. 2019-2030”*. I første omgang centrerer implementeringsprocessen sig alene om afdelingen for Regional Udvikling, men på sigt skal verdensmålene breddes ud til resten af regionens forvaltningsapparater, hvor de skal integreres i opgaveløsningen. På baggrund af den regionale udviklingsstrategi har taskforcen iværksat en række implementeringsinitiativer, der lige nu er i proces i form af medarbejderguiden, pilotprojekter, partnerskaber, prøvehandling samt en kommunikationsstrategi. Disse initiativer kan tolkes som anvendelse af procesorienterede policy-instrumenter herunder de organisatoriske, autoritative og informationsbaserede. Der ses en tendens til, at de informationsbaserede procesinstrumenter er de hyppigst anvendte, da disse instrumenter kommer til udtryk gennem alle taskforcens implementeringsaktiviteter. Det er særligt lærings-instrumentet, da det viser sig gennem medarbejderguiden, pilotprojekterne og partnerskaberne. Derudover indsamler taskforcen ny viden gennem implementeringsprocessen, hvor de opererer under stor autonomi, hvilket stemmer overens med informationsbaserede taskforces. Yderligere kan kommunikationsaktiviteterne også tolkes som anvendelse informationsbaserede policy-instrumenter, da taskforcen herigennem kontrollerer den information medarbejderne får. Et af de øvrige instrumenter som taskforcen anvender er de autoritative procesinstrumenter herunder de rådgivende råd. Både taskforcen selv og medarbejderguiden kan ses som et udtryk for dette, da taskforcen har en direkte kobling til beslutningstagerne, og i medarbejderguiden anvendes DEM-konsulenterne, som bidrager med sparring og indsamler information til taskforcen. Yderligere anvendes de organisatoriske proces-instrumenter, hvilket kommer til udtryk i taskforcen selv, da medlemmerne i taskforcen er udvalgt af ledelsen. De centrale agenter ses også i pilotprojekterne, hvor taskforcen udvælger medarbejder der brænder for at implementere verdensmålene.

Det kommer ikke som nogen overraskelse, at det primært er de informationsbaserede procesinstrumenter der anvendes af taskforcen, da den første implementeringsproces i høj grad lægger op til prøvehandling og læringsprocesser. Denne fase kan også beskrives som en kapacitetsopbyggende proces, hvor taskforcen klæder medarbejderne og ledelsen på til at integrere verdensmålene i opgaveløsningen, for at skabe fundamentet for den videre implementeringsproces, hvor processen skal være selvkørende uden taskforcen.

De instrumenter taskforcen anvender, har medført, at nogle af medarbejderne har udvist modstand mod den forandring, som implementeringen af verdensmålene tilfører til organisationen. Denne adfærd kan skyldes taskforcens egne forventninger til processen, manglede legitimitet samt manglende repræsentation i forandringen. Medarbejdernes holdninger til forandringen skal ikke udelukkende forstås som en barriere for implementeringen, men som en styrke, da disse reaktioner er medvirkende til, at medarbejderne kan være med til at kvalificere implementeringsprocessen.

Specialet har, som beskrevet, alene undersøgt den første fase af implementeringsprocessen, hvorfor det alene besvares, hvordan FN17-taskforcen har håndterer denne fase ved hjælp af policy-instrumenter. Det er muligt, at der på sigt tages andre policy instrumenter i brug, og at den nuværende fase bliver forlænget i lyset af Covid-19, da krisen har forårsaget, at en række af implementeringsaktiviteterne er blevet udskudt over flere omgange. Fremtiden må vise, om der i kølvandet af Covid-19 opstår et åbent policy-vindue, hvor verdensmålene for alvor får gennemslagkraft, eller om krisen modsat bliver en barriere for implementeringen og realiseringen af verdensmålene fremadrettet.

Litteratur

- Antoft, R., & Salomonsen, H. H. (2007). *Håndværk & Horisonter - Tradition og nytænkning i kvalitativ metode*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bertelsmann Stiftung & Sustainable Development Solutions Network (2019). *Sustainable Development Report 2019*. Pica publishing.
- Bogason, P. & Sørensen, E. (1998). *Samfundsforskning Bottom up – Teori og Metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press
- Danske Regioner (2020). *Regional Udvikling*. Lokaliseret 29 apr. 2020 på: <https://www.regioner.dk/regional-udvikling>
- Deloitte (2018). *Fra globale mål til lokal udvikling. Nordisk rapport 2018*. Lokaliseret 14 jan. 2020 på: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/dk/Documents/strategy/Downloads/DK_SDG_Rapport_may2018.pdf
- Evans B., Joas, M., Sundback, S. Theobald, K. (2005) *Governing Sustainable Cities*. London: Earthscan
- Flyvbjerg, B. (2015) *Fem misforståelser om casestudiet*. I Brinkmann, S. & Tanggaard, L. 2015. *Kvalitative metoder – en grundbog*. København K: Hans Reitzels Forlag. 2. udgave, 1. oplag.
- Frederiksen, M. (2015). *Mixed methods Forskning*. I Brinkmann, S. & Tanggaard, L. 2015. *Kvalitative metoder – en grundbog*. København K: Hans Reitzels Forlag. 2. udgave, 1. oplag.
- FN (1987). *Our common future*. USA: UN Documents
- FN (2020A). *2015 målene*. Lokaliseret 7 mar. 2020 på: <https://un.dk/da/om-fn/2015-maalene>
- FN (2020B). *Verdensmålene*. Lokaliseret 6. mar. 2020 på: <https://un.dk/da/om-fn/verdensmaalene>
- FN (2020C). *17 Goals for People, for Planet*. Lokaliseret 6 feb. 2020 på: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>
- Ford, J. D., Ford, L. W., & Angelo, D. (2008). *Resistance to Change: The Rest of the Story*. The Academy of Management Review, s. 362-377
- Gregersen, R. V. (2009). *Miljøpolitik – miljø – og klima politik i samfundsfag*. Viborg: Systime

- Halkier, B. Pedersen, C. S & Harriets, G. S. (2012). Indsamling af interviewdata. I: Andersen, L. B., Hansen, K. M. & Klemmesen, R. Metoder i statskundskab (2. udgave, 2. oplag). København K: Hans Reitzels Forlag.
- Hildebrandt, S. (2019). *En ubekvem sandhed: Det Danske velfærdssamfund er ikke bæredygtigt*. København: Ugebrevet Mandag Morgen.
- Hildebrandt, S. (2018). *Verdensmålene – det vigtigste punkt på dagsordenen*. Hvidovre: KLS Pure-Print.
- Hildebrandt, S. (2017). *Verdensmålene – vor største mulighed og udfordring*. Århus: Systime.
- Hill, M. & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy – an introduction to the study of operational governance*. London: Sage publications. 3. udgave.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. London: Palgrave
- Hoppe, R. (2010). *The governance of problems – puzzling, powering and participation*. Bristol: Policy press.
- Horan, David. (2019). *Compensation strategies to enact new governance frameworks for SDG transformations*. Public Sector Economics: pp 375-400
- Houellebecq, M. (2020). Michel Houellebecq: »Verden vil blive præcis som før – bare en lille smule værre«. Lokaliseret d. 21. maj 2020 på: <https://www.information.dk/moti/2020/05/michel-houellebecq-verden-praecis-foer-bare-lille-smule-vaerre>
- Howlett, M. (2005) *What is a Policy Instrument? Tools, Mixes and Implementation Styles*. I: Eliadis, P. & Hill, M., M.: *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill–Queen's University Press (MQUP)
- Howlett, M. (2000). Managing the “hollow state”: procedural policy instruments and modern governance. Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada, s. 412-431.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press
- Howlett, M (2011). *Designing Public Policies – Principles and Instruments*. USA: Routledge
- Howlett, M. (1991). *Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation*. Policy Studies Journal: pp.1-21

- Howlett, M. (2004). *Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice*. Policy and Society: pp. 1-17
- Hudson, J. & Lowe, S. (2004). *Understanding the policy process – analysing welfare policy and practice*. University of Bristol: The Policy Press
- Jakobsen, R. S. & Kristensen, T. D (2019). *Debat: Vi har brug for en ny handlingsplan for verdensmålene*. Lokaliseret 28 apr. 2020. på: <https://www.altinget.dk/udvikling/artikel/debat-vi-har-brug-for-en-ny-handlingsplan-for-verdensmaalene>
- Jensen, C. (2015) *Hvad er offentlig politik*. I Green-Pedersen, C., Jensen, C., & Nannenstad, P.: Offentlig politik. København: Hans Reitzels forlag
- Jensen, K. & Hildebrandt, S. (2020). *Fremtiden kalder på bæredygtige løsninger*. Lokaliseret d. 19. maj 2020 på: <https://finans.dk/debat/ECE12103746/fremtiden-kalder-paa-baeredygtige-loesninger/?ctxref=ext>
- Kates, R. W., Parris, T. M. & Leiserowitz, A. A (2005). *What is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, and Practice*. Environment (Washington DC); Science and Policy for Sustainable Development, 47:3, 8-21, DOI:
- Kelstrup, M., Martinsen, D. S. & Wind, M. (2017) *Europa i forandring*, 3. udgave, København: Hans Reitzels Forlag
- Kingo, L. (2020). *Lise Kingo: Lad os bruge coronakrisen til et bæredygtigt comeback*. Lokaliseret 15. maj 2020 på: <https://www.mm.dk/artikel/lad-os-bruge-coronakrisen-til-et-baeredygtigt-comeback>
- Kvale., S. (1997). *Interview*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvale., S. & Brinkmann, S. (2015). *Interview: det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. (3. udgave, 1. oplag) København: Hans Reitzels Forlag
- Landry, R. & Varone, F. (2005). *The Choice of Policy Instruments: Confronting the Deductive and Interactive Approaches*. I: Eliadis, P. & Hill, M., M.: *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill–Queen's University Press (MQUP)
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary, Expanded Edition. New York: Russell Sage Foundation.

- Lykkeberg, R. (2019). *En kvindelig marinbiologs geniale bog startede klimabevægelsen og kampen for naturen i USA*. Lokaliseret d. 6 mar. 2020 på: <https://www.information.dk/kultur/anmeldelse/2019/06/kvindelig-marinbiologs-geniale-bog-startede-klimabevaegelsen-kampen-naturen-usa>
- McDonnell, L., M. & Elmore, R., F. (1987). *Alternativ policy instruments*. Center for policy research in education
- Meuleman, L. (2019). *Why We Need 'Real-time' Multi-level Governance for the SDGs*. Lokaliseret 7. apr. 2020 på: <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/why-we-need-real-time-multi-level-governance-for-the-sdgs/>
- Miljøministeriet (2020) *Hvad er bæredygtig udvikling?* Lokaliseret 10. mar. 2020 på: <https://mst.dk/erhverv/groen-virksomhed/baeredygtig-udvikling/hvad-er-baeredygtig-udvikling/>
- Nannenstad, P. (2015). *"Skraldespandsmodeller"*. I Green-Pedersen, C., Jensen, C., & Nannenstad, P.: Offentlig politik. København: Hans Reitzels forlag
- Nielsen, V., L. (2011). *Implementeringsteori*. I: Berg-Sørensen, A., Grøn, C. H. & Hansen, H. F. (Red.): Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig sektor (2. udgave, 1. oplag). København: Hans Reitzels forlag.
- Parsons, Wayne (1995). *Public policy: An introduction to the Theory and Practice of Policy analysis*: Edward Elgar, side 29-41 og 77-82.
- Region Midtjylland (2020). *Organisationsplan – for Region Midtjylland*. Lokaliseret 5 mar. 2020 på: https://www.rm.dk/siteassets/om-os/organisation/organisationsplan/organisationsplan/1774-organisationsplan-februar_2020.pdf
- Region Midtjylland (2019). *Region Midtjyllands udviklingsstrategi 2019-2030*. Lokaliseret 1. feb. 2020 på: <https://www.rm.dk/regional-udvikling/strategi-2019-2030/>
- Region Midtjylland (2016). *Samfundsansvar og bæredygtighed 2016-2019*. Lokaliseret 23 mar. 2020 på: https://www.rm.dk/siteassets/om-os/organisation/koncernoekonomi/byggeriejen-domme/energi-og-miljo/agenda21_2016_2019.pdf
- Region Syddanmark (2020). *Regional udviklingsstrategi for Syddanmark 2020-23*. Lokaliseret 27 apr. 2020 på: <https://detgodeliv.regionsyddanmark.dk/regional-udviklingsstrategi-syddanmark-2020-23/>

- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). *Behavioral Assumptions of Policy Tools*. The Journal of Politics, Vol. 52, No. 2, s. 510-529.
- Szulevicz, T. (2015). *Deltagerobservation*. I Brinkmann, S. & Tanggaard, L. 2015. Kvalitative metoder – en grundbog. København K: Hans Reitzels Forlag. 2. udgave, 1. oplag.
- United Nations Development Programme (2018). *WHAT DOES IT MEAN TO LEAVE NO ONE BEHIND? A UNDP discussionpaper and framework for implementation July 2018*. Lokaliseret 10. feb. 2020 på: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Sustainable%20Development/2030%20Agenda/Discussion_Paper_LNOB_EN_Ires.pdf
- Vores mål (2020) *Bagom Vores Mål*. Lokaliseret 4 feb. 2020 på: <https://www.voresmaal.dk/om-projektet>
- Yin, R., K. (1994). *Casestudy research: design and methods*. Michigan: Sage publications. 2. udgave, 1. oplag.