

Aalborg kommunes grønne omstilling

En policy-analyse af Aalborg kommunes bæredygtighedspolitik 2013-2020

**Sammen gør vi
Aalborg GRØN**



Ophav: Grontaalborg.dk

Mathias Juul Bisgaard Hansen

Studienr. 20155072

Benjamin Risager Frese Jørgensen

Studienr. 20154239

18-12-2020

Speciale i Samfundsfag



AALBORG UNIVERSITET

Abstract

This thesis surrounds the subject of Aalborg Municipality's green transition, including a policy-analysis of Aalborg Municipality's sustainable policies. Concretely the thesis is studying Aalborg Municipality's policy-decision making regarding policies that have an impact on at least one of the following four Sustainable Development Goals; 7: Affordable and Clean Energy, 11: Sustainable Cities and Communities, 12: Responsible Consumption and Production, 13: Climate Action.

The solution to the problems of climate change should be found on all governmental levels, both international, national, regional and local level, and our thesis is based on the principle that even the most local level of democratic governance has an impact on the global emissions. With that in mind, we are writing this project with commitment to Aalborg University's megaproject: The Circular Region, with the challenge of "The Governance of Circularity". From that perspective, we deduced that Aalborg would be a 'most likely' case to succeed in the green transition on a regional level, because Aalborg is one of the municipalities in Denmark, and the only one in the Region of Northern Denmark, which has a major city. Major cities often have a more progressive populace compared to other parts of the country, added to that is Aalborg's strong communication about the municipality being climate-friendly, the municipality's big budget, and the fact, that Aalborg has one of the strongest universities in the world, when you look at engineering. On those grounds we formulated the thesis' question:

How can Aalborg municipality's climate policies be analysed from a policy-theoretical perspective, and which influence has these policies had on Aalborg municipality's climate-friendly transition?

Our analysis is based on the notion, that it means something to the end results, how the policies in question has been formulated, which is why we use theories of policy decision making to analyse Aalborg Municipality's climate policies. These theories include rational decision making, incremental decision making, the trash can model, Kingdons policy streams and elements from advocacy coalition framework, specifically a belief system of deep-core, near-core and secondary values. The analysis is inconclusive regarding finding a clear formula on how Aalborg Municipality decide which climate policies they choose to implement. A big part of Aalborgs policies seems to have been decided under influence of advocacy coalition framework, where Aalborgs near-core values mainly are policies that individualize the responsibility to make a more sustainable society. We also found that another near-core value and policy preference of Aalborg Municipality is a trust in developing SMART-solutions for the future to help further the green transition. We found a great deal of the policies had

been influenced by rational or incremental decision making, and a few influenced by trash can and policy streams.

Concerning the discussion of the thesis, we first find, that Aalborg has not performed as well as other Danish municipalities with big cities, Aarhus and Odense, in regards, to reducing the CO²-emissions over a period from 2009 to 2019. Although we did find evidence, that Aalborg had significantly lower CO²-emission pr. capita in 2009, which might suggest, that Aalborg was a first mover, and reached a lower emissions-level early to which it was hard to reduce the CO²-emissions even further. Considering the other municipalities in the Northern region of Denmark, Aalborg was one of the sub-top municipalities with one of the lowest CO²-emissions pr. capita in 2009 but has fallen to in the bottom middle. Added to all that, Aalborg had a goal of 2 % CO²-reduction per year, but only reached 1,3 % in average. With all those facts in mind, the policies developed in the last years in Aalborg has not have the desired effect on Aalborgs climate-friendly transition.

We cannot conclude that there is a direct causality between the low performance in CO²-reduction and the policy decision-making in Aalborg Municipality. With that in mind, we asked ourselves why Aalborg is not performing as well, as the goal they had set for themselves, and compared to other municipalities from North Denmark, and comparable municipalities in Denmark. Some might be due to the low CO²-emissions before 2009. Another tendency is that Aalborg municipality's policies formulated on the organizations own terms have a long-term perspective, especially with the value-based policies.



Indhold

Abstract	1
Indhold	3
Indledning.....	4
Problemfelt	6
Policy-teori	9
Metode.....	12
Casestudiet	12
Analytiske metoder.....	15
Styrker og svagheder	16
Empiri.....	17
Bæredygtighedsstrategi 2016-2020 og Bæredygtighedsplan 2017-2021	18
By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan 2017-2020	19
Aalborg Uden Affald.....	20
Nordjyllands trafikselvskab: Grøn strategi for NT.....	21
Aalborg lufthavns ”bæredygtig omstilling”	21
Aalborg Budget 2021-2024	22
Referater fra byrådsmøder og udvalgsmøder	26
Data om kommunal CO ² -udledning	26
Policy-analyse	27
Bæredygtighedsstrategi 2016-2020	28
Bæredygtighedsplanen 2017-2021	31
By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan 2017-20	37
Aalborg Uden Affald.....	40
Nordjyllands trafikselvskab: Grøn strategi for NT.....	44
Aalborg lufthavns ”bæredygtig omstilling”	45
Aalborg Budget 2021-2024	47
Opsamling	51
Diskussion	55
Konklusion	64
Litteraturliste	66

Indledning

FN's United In Science-rapport fra september 2020 (UN-Environment, 2020) foreskrev, at hvis verdens lande fortsætter den grønne omstilling i det tempo, selv med de reduktioner, der har været i forbindelse med samfundsnedlukninger i Covid-19-pandemien, så vil GHG¹-niveauet stige igen i år 2020, ligesom niveauet har steget næste hvert år siden den industrielle revolutions store ryk fremad i 1850'erne. Rapporten mener, at vi vil opleve drastiske ændringer i vores klima og miljø, hvis vi fortsætter den nuværende udvikling. Til gengæld kræver UNCC, at hvis vi skal kunne modvirke de store klimaforandringer, der kan komme i den nære fremtid, skal vi over de næste mange år reducere GHG-udledningen med over 7 % årligt i gennemsnit (UNCC, 2019).

Vi har de sidste år oplevet de varmeste år i århundreder. På nuværende tidspunkt har vi det år, hvor isen på Arktis, Grønland og Antarktis har været på nogle af de mindste størrelser, og is-niveauet kan ikke nå at vokse tilbage i vinteren, fordi temperaturen ikke er lav nok i forhold til hvor meget is, der skal genopbygges (NASA, 2020). Vi oplever voldsommere vejr generelt med flere svingninger. I Danmark oplever vi nu mindre sne og varmere somre, samt vådere og mere stormfuldt vejr end vi har gjort tidligere (Klimatilpasning, 2020). Tørker er mere vedholdende og i større antal, og vi oplever i skrivende stund massive skovbrande i både Nordamerika, Sydamerika, Sibirien og Australien. Verdenssamfundet har mange problemer, der skal løses, hvori det største problem er klimaforandringerne, som os mennesker, det samfund og økonomiske system vi har skabt, er skyld i.

Men vi har også oplevet, at vi kan løse de problemer, vi skaber for os selv. Et "stort" eksempel på dette er rehabiliteringen af pukkelhval-bestanden. I løbet af 1800- og 1900-tallet blev næsten 99 % af pukkelhval-bestanden dræbt og brugt til forskellige formål (Thompson, 2020). At udrydde en dyreart har massive konsekvenser for det lokale økosystem, og eventuelt for hele verdens bæredygtighed. Problemet er, at pukkelhvaler er en vigtig del af havets økosystem, og har stor effekt på verdens klima. Verdenssamfundet besluttede i 1986 blev kommerciel hvalfangst gjort ulovligt, og den resterende pukkelhval-bestand har siden da været stærkt monitoreret og beskyttet, hvorefter den har gendannet ca. 93 % af sin oprindelige bestand fra 1830'erne (Thompson, 2020). I samme år, som hvalfangst blev gjort forbudt, og efterfølgende i 1987, fandt man bevis for, at der var blevet skabt større huller i de tynde dele af jordens ozonlag, forårsaget af CFC-gasser brugt i køleapparater og spraydåser, som hårspray, barberskum osv. (Ritchie & Roser, 2018). En ødelæggelse af jordens ozonlag ville skabe store problemer, da det holder ca. 98 % af solens ultraviolette, radioaktive stråler ude af vores

¹ Green House Gas = Drivhusgasser (Kuldioxid, Metan, Lattergas, Ozon og Vanddamp)



atmosfære. FN havde allerede taget problemstillingen op i 1985 og skabt Wien-traktaten, som havde til mål at nedbringe udledningen af substanser, der ødelægger ozonlaget. Da de fældende beviser kom i 1986-87 blev en bredere traktat skabt i Montreal, og langt størstedelen af verdens lande tilsluttede sig traktaterne i løbet af de følgende 10 år. I 2014 var der næsten ingen udledning af ozonlags-ødelæggende stoffer. I år 2019 blev det mindste hul siden 1970'erne målt i ozonlaget over Arktis og Antarktis.

Så menneskeheden kan godt løse store problemer, hvis de er truende for vores eksistens, om end det ikke altid har virket sådan i Covid-19-pandemien. Verdenssamfundet kan gå sammen og skabe løsninger på de problemer vi står overfor. Det er vigtigt at understrege, at klimaforandringerne, temperaturstigningerne og GHG-udledningen er et mere systemisk problem end de tidligere eksempler. Men det betyder kun, at det kræver mere systemiske løsninger, og en mere vidtfavnende indsats, end de fokuserede indsatser på de "ensidede" problemer, som blev fremlagt ovenfor. Den nuværende generations største problem er at nedbringe GHG-udledningen og dermed, som minimum forsinke den globale, årlige temperaturstigning. Siden 1990'erne har der været internationale aftaler og traktater, som skulle nedbringe GHG-udledningen globalt, men det har været trægt med rent faktisk at nedbringe emissionsniveauet. Samtidig har langt fra alle lande tilsluttet sig aftalerne. Paris-aftalen fra 2015 blev behandlet som et vendepunkt, hvor stort set alle lande skrev under på at jorden skulle holde en temperaturstigning på under 2°C og gerne nede omkring 1,5°C fra præ-industrielt niveau.

Fælles for problemløsningen mellem kampen mod klimaforandringer, redningen af pukkelhvalerne og lukningen af hullerne i ozonlaget er, at det er internationale aftaler og de nationale tiltag, eller i EU's tilfælde, unilaterale tiltag, der bliver gjort for at opnå det mål, verdenssamfundet har sat sammen. Men reglerne og lovene, der redder ozonlaget og hvalerne fungerer kun på internationalt og nationale niveauer. Nedbringelse af GHG-udledningen kan foregå på internationalt plan, nationalt plan, regionalt plan, og helt lokalt plan. Dette bakkes også op igennem bogen: *Informing an Effective Response to Climate Change* fra 2010 (National Research Council, 2010, s. 47-48).

Vi kan se Paris-aftalen som en overordnet ramme for målet for bekæmpelse af klimaforandringer. EU har lavet, og er i gang med at udvide planer for rammerne på europæisk plan, da Europa skal levere en stor del af GHG-reduktioner ift. nogle andre verdensdele. Samtidig styrer EU-parlamentet nogle områder, som direkte kan nedbringe GHG-udledningen. Det kan være udbudscirkulære, som kan redigeres, så alle offentlige instanser i EU skal medregne emissionsniveau og miljøpåvirkning, når man sender offentlige opgaver i udbud. På samme vis har Danmark mulighed for at lave nationale tiltag, som kan regulere GHG-udledningen. Det kan være policyer, som at ændre på afgifterne for

biler, der bruger fossile brændsler og biler, der bruger vedvarende energikilder. På regionsniveau kan man styre hvordan sygehuse og andre regionale institutioner handler mere bæredygtigt ind. Samtidig styrer regionen også en del af energipolitikken og råstofudvindingen. På kommunalt niveau dækker kommunerne i Danmark over det meste af velfærdssektoren og infrastrukturen og kan dermed styre en hel del forskellige policyer, som kan reducere emissions-niveaet. Det er dette niveau af samfundet, vi vil have fokus på i dette projekt. Vi er opmærksomme på, at klimaforandringer skal bekæmpes på alle niveauer, men det betyder også, at selv på det lokale, kommunale niveau skal der skabes mange policyer, som kan nedbringe GHG-udledningen.

Problemfelt

Innovation indenfor grøn energi og klimavenlige alternativer har i lang tid gjort store fremskridt mod mulige løsninger på den klimakrise, som hele verdenen står overfor. Denne innovation har i de sidste 10 år været centreret omkring ny teknologi og udskiftning af forurenende enheder med klimavenlige alternativer.

Denne nye teknologi viser sig ofte at være dyrere at implementere end at beholde ældre forurenende teknologi. Ekspertter er dog enige om, at for at nå de ambitiøse mål for globale temperaturstigninger sat af Paris-aftalen samt FN's verdensmål, så kræves der policy-handling centreret omkring ændringer af det system, som skaber overforbrug og mangel på ressourcer gennem uhensigtsmæssigt fokus på kortsigtede investeringer (Randers, m.fl., 2019). En af disse systemiske løsninger kunne være en overgang fra en hovedsagelig lineær økonomi mod en cirkulær økonomi, hvor genbrug af ressourcer, materialer og produkter er den primære løsning for at sænke produktionen af CO² (og andre forurenende biprodukter) som biprodukt af produktion og forbrug. Denne overgang kunne faciliteres gennem lokale policyer, med hensigten at gøre den lokale drift, både den offentlige og private, mere bæredygtig.

Her er det interessant at undersøge hvordan disse policies ser ud, for at få et bedre overblik over hvordan denne systemiske omstilling finder sted, og hvilke problematikker, der forekommer i denne proces. Vi arbejder bl.a. ud fra Aalborg Universitets megaprojekt "Den Cirkulære Region", med fokus på Nordjylland, indenfor challengen om 'Rammer og vilkår for cirkularitet'. Arbejdet med Den Cirkulære Region giver en forudsætning, hvor vi mener, det ville være hensigtsmæssigt at undersøge en kommune i Nordjylland. Hertil har vi valgt at undersøge Aalborg kommunes bæredygtigheds og



grønne omstillings policyer, som eksempel for hvordan disse kunne udføres bedre, effektiviseres eller muligvis implementeres i andre kommuner/lande.

Formålet med denne opgave er at undersøge kommunens omstillingsindsats set i forhold til teorier om politisk beslutningstagen. Indsatsen vil vurderes for dens effektivitet på baggrund af kommunens sækelse i CO² både overordnet, og sammenlignet med andre kommuner. I denne sammenhæng vil vi overveje om Aalborg kommune i de senere år har været succesfulde i deres omstilling, eller om deres tilgang kan kritiseres. På baggrund af de ovenstående overvejelser har vi sammensat følgende problemformulering:

Hvordan kan Aalborg kommunes klimapolitikker forklares i et policy-teoretisk perspektiv, og hvilken indflydelse har disse politikker haft på Aalborg kommunes grønne omstilling?

Vi forventer, at besvarelsen af denne problemformulering vil give indsigt i, hvordan policy-proces og formulering har relevans for, eller kan påvirke, hvordan reduktion af CO² bliver opnået på det lokale niveau. Med Aalborg som case vil vi give indblik i, hvordan den grønne omstilling bliver faciliteret af policyer, og hvilken indflydelse policyerne i Aalborg har på CO²-udledningen.

Begrundelsen for at vælge Aalborg kommune, som vores case for undersøgelsen er, at vi ser Aalborg som en 'most likely' case til at gennemføre disse policyer til en tilfredsstillende grad. Aalborg kommune har været en pionér indenfor grønne og bæredygtige policys i Danmark, blandt andet med genbrug af ressourcer som et fokus i deres affaldsplaner allerede i 2008 (Forsyningsvirksomhederne, 2008). Aalborg kommune har længe iværksat grønne omstillings- og bæredygtighedsstrategier som forsøg på at gøre kommunen mere miljømæssigt hensigtsfuld. Hertil er Centret for Grøn Omstilling blevet etableret (nu en del af sektoren Miljø og Plan), med opgaven at administrere nye bæredygtige projekter i kommunen (Aalborg kommune, 2020A). Aalborg kommune er også hjem for Aalborg Universitet, et universitet internationalt anerkendt for dets stærke ingeniør-linjer, og udarbejdelsen af mange nye bæredygtige teknologier, f.eks. indenfor batterieffektivitet og grøn energi (Aalborg Universitet, 2020). Disse fordele bliver også bakket op af kommunens emissionstal. Her ligger kommunen meget lavt i CO² per indbygger med ca. 158kg i 2010. Dog ikke blandt i laveste i Nordjylland, men stadig bedre end både Frederikshavn, Hjørring, Jammerbugt og Vesthimmerland (Bilag 1, Nordjylland pr. Capita, 17B-J). Ser man på CO² per indbygger blandt nogle af Danmarks andre storbyer, såsom Odense og Århus, fremstår Aalborg stadig meget stærkt med lavere emissionstal end begge storbykommunerne med ca. 191kg for Odense og ca. 435kg for Århus i 2010 (Bilag

1, Storbykommuner pr. Capita, 17B-D). Herudover er Aalborg kommune landets tredje største kommune, med ressourcerne til at gennemføre vidtrækkende og ambitiøse policies. Vi mener derfor, at kommunen er godt stillet til at gennemføre den grønne omstilling, da de har den tekniske 'know-how' indenfor rækkevidde samt ressourcerne, og allerede er godt i gang med denne proces.

For at undersøge hvordan Aalborg kommunes grønne omstilling er blevet viderebygget på de sidste 5 år, har vi udvalgt kommunens nyeste policyer, som falder under grøn omstilling eller bæredygtighed. Denne udvælgelse er baseret på policyer, som bidrager til at opnå FN's verdensmål 7, 11, 12 og 13. Denne udvælgelse bliver nærmere uddybet i opgavens metodiske og empiriske afsnit. Udvalgelsen har fokuseret på kommunens nyeste policyer, groft afgrænset omkring 2016-2020. Blandt de udvalgte dokumenter er to omstillingsplaner for henholdsvis NT og AAL, disse er udvalgt på grund af deres relevans for emnet samt kommunens medejerskab af selskaberne. De udvalgte dokumenter er:

- Bæredygtighedsstrategi 2016-2020
- Bæredygtighedsplanen 2017-2020
- By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan 2017-2020
- Aalborg uden affald
- Nordjyllands trafikselskab: Grøn strategi for NT
- Aalborg Lufthavn bæredygtig omstilling
- Aalborg Budget 2020-2023

Denne undersøgelse vil benytte teorier om 'policy decision-making' og beslutningstagen, for at undersøge hvilke tendenser opstår i kommunens udarbejdelse af bæredygtige og grønne policyer. Den tilgang kommunen benytter og de tendenser som opstår i kommunens 'policy decision-making', vil danne udgangspunktet for vurderingen af hvilke problematikker eller succeser kommuner har haft med grøn omstilling i de seneste par år.

Ved undersøgelsen af kommunens indsats er det også vigtigt at overveje statens tiltag for en grøn og bæredygtig omstilling. Mange af de ovenstående tiltag er baserede på tiltag startet af staten, og pålagt landets kommuner. Dette vil være en faktor som vil blive taget højde for i de pågældende analyser, og vil blive diskuteret som del af opgavens senere konklusioner.

Policy-teori

For at kunne arbejde med problemformuleringen, er det vigtigt at klarlægge hvilket policy-teoretisk apparat, vi vil anvende i analysen. Vi ønsker særligt at undersøge policy-beslutningsprocessen og hvilke bagvedliggende tanker, der har været for beslutningstagerne. Derfor har vi valgt at arbejde med policy decision-making teori.

Specifikt vil vi anvende policy-teori, som beskæftiger sig med hvordan den politiske beslutningstagen har fundet sted. Dette er det sted, i policy-processen, hvor den egentlig retning for en policy bliver besluttet, og det er en af de vigtigste dele af formuleringen af policy (Heywood, 2013, s. 352). Der har igennem tiden blevet udviklet forskellige teorier, om hvordan den politiske beslutningstagen finder sted, og disse vil vi redegøre for i dette kapitel. Disse forskellige teorier er; inkrementalisme, rationel beslutningstagen, ideologisk beslutningstagen, skraldespandsteorien og Kingdons politikstrømme.

Vi vil bruge dette teori-apparat til at finde ud af, hvordan Aalborg kommune som institution og som byråd har taget beslutninger, som skulle blive til en mere klimavenlig politik.

Den inkrementelle beslutningstagen er i essensen den stille og rolige vej fra A til B, og blev beskrevet tilbage i 1950'erne og 1960'erne (Heywood, 2013, s. 353). Inkrementalisme er små, lette beslutninger, som resulterer i en gradvis policy-ændring fordelt i små skridt (Kingdon, 2011, s. 79). Samtidig tager inkrementalismen udgangspunkt i, at man som beslutningstager ikke ved alt om et givent problem, men tager beslutninger ud fra den begrænsede viden man har. Politiske ændringer vil derfor være en lang, rolig proces, hvor der hele tiden bliver justeret lidt. Alt dette er i det store hele et resultat af, at beslutningstagerne ikke kan/ønsker at tage store, innovative beslutninger, da de frygter, at de kan være de forkerte beslutninger. Dette er dog ikke den eneste årsag til, at beslutningstagerne kan agere inkrementalistisk i beslutningsprocessen. Der er også årsager, som Kingdon beskriver, at budgetlægningen i sin essens er inkrementalistisk, da der ofte i et budget er mange "faste udgifter", og et relativt lille forhandlingsrum (Kingdon, 2011, s. 79). Det skaber kun mulighed for små policy-udviklinger hver gang, der er budgetforhandlinger. Samtidig er budgetlægningen et eksempel på en tidspresset proces med rigtig meget materiale, som gør det uoverskueligt for en beslutningstager at overskue alle faktorer, og derved begrænser muligheden for at fremsætte de helt store idéer. Med henblik på målsætninger, så er der ikke store overordnede mål og et præcist endemål, men mere et ønske om en retning i inkrementel beslutningstagen (Kingdon, 2011, s. 80). Manglen på overordnede målsætninger, dybdegående analyse og en klar vej, kan forårsage en stabil retning, hvor en ny policy-

justering bygger videre på den tidligere justering. For beslutningstageren kan det virke som om, at man prøver at flytte sig væk fra et problem i stedet for at løse det direkte (Heywood, 2013, s. 354).

Dette står i kontrast til modellen omkring rationel beslutningstagen. Denne har en klar proces, som starter med at identificere et problem. Herefter udstikker man et mål eller et ønsket resultat. Beslutningstagerne vil så analysere sig frem til alle løsningsmulighederne og vælge den løsning, som mest sikkert skaber det ønskede resultat (Kingdon, 2011, s. 78). Der er dog visse ting, som skal tages med i disse overvejelser, herunder hvilke heuristikker² og hvilke prioriteringer, som beslutningstagerne har anvendt og haft (Heywood, 2013, s. 352). Det er noget af det, der også er vigtigt at have øje for, når man analyserer politisk beslutningstagen. Dette har nemlig, i klimapolitik, betydning for hvad man vil se som løsninger. Der kan være overvejelser om økonomi, hvor der også er krav fra højere instanser om hvor mange penge kommunen må bruge. Det kan også være, at der er sociale behov i kommunen, som beslutningstageren vægter over klima.

Disse individuelle prioriteringer, som beslutningstageren kan have i rationel beslutningstagen-approachen, er de determinerende faktorer i en anden approach, *værdibaseret-beslutningstagen*. Den forståelse af politisk beslutningstagen, som denne approach repræsenterer, er anderledes fra de andre approaches, da den er bundet mere på “belief systems” (Heywood, 2013, s. 355). Denne form for beslutningstagen indeholder elementer fra Advocacy Coalition Framework; specifikt rangeringen af beslutningstagerens værdier og brugen af politiske sub-systemer. Dette er begrundet med, at beslutningstagerne er rationelt tænkende, særligt i forhold til at bruge mål som motivation for sine beslutninger, men til gengæld er beslutningstagerne begrænset i forhold til al den information der skal til, som man teoretiserer om i rationel beslutningstagen (Jenkins-Smith, m.fl., 2015, s. 140). Derfor tyer beslutningstagerne til deres overbevisninger (*beliefs*), som kan danne en tydeligere vej til en beslutning og kan fungere som en form for heuristikker (Jenkins-Smith, m.fl., 2015, s. 136). Generelt for disse værdier, opdeles de i tre grader, som kan listes op som følgende:

1. Dybe kerneværdier (Fundamentale ideologiske principper, som flyder igennem alle policy-områder)
2. Nær-kerneværdier (Policy-præferencer på et specifikt policy-område)
3. Sekundære værdier (Præferencer om implementering og anvendelse af policyer på et specifikt policyområde) (Heywood, 2013, s. 356; Jenkins-Smith, m.fl., 2015, s. 140-141).

² Bevidst eller underbevidst sortering af muligheder ud fra forudbestemte beslutninger, eks. at en policy ikke må lave indskrænkelse i mobiliteten i en kommune. Det frasorterer løsninger, som evt. klimazoner i midtbyen.

Vi mener, at kunne bruge de forskellige policyer, strategier og budgettet for Aalborg kommune til I hvert fald at finde ud af hvilke nær-kerneverdier, som Aalborg kommune har og arbejder ud fra. Vi ser ikke dybe kerneværdier, som de relevante for vores undersøgelse, da vi kun arbejder inden for et specifikt policy-område (et klima-politisk sub-system). Vi kan forhåbentlig kunne sige noget om nær-kerneverdierne og evt. også sekundære værdier. Men vi forventer at kunne definere dyb kerneværdi, nær-kerneverdier og sekundære værdier ud fra bæredygtighedsstrategien, som gerne skulle være der, kommunen definerer de værdier, som de vil formulere policyer ud fra.

Vi forventer også at kunne anvende skraldespandsmodellen til at beskrive nogle af de policyer vi finder frem til. Denne policy-model har et anderledes udspring end de andre modeller. De andre teorier om policy-beslutninger, har indtil videre antaget at policyer ofte har et udspring i en tidligere policy, en analyse af et problem eller et politisk mål (Kingdon, 2011, s. 86). Skraldespandsmodellen mener, at policyer skabes mere tilfældigt ud fra et "organiseret anarki" (Green-Pedersen, Jensen & Nannestad, 2015, s. 132). Disse organiserede anarkier har tre egenskaber. Det er dog ikke specificeret hvor mange af de tre egenskaber, der skal til for at have et "organiseret anarki" (Green-Pedersen, Jensen, Nannestad, 2015, s. 133). Først og fremmest så har organisationen, i vores tilfælde Aalborg kommune, et udvalg i kommunen, eller en af de offentligt styrede virksomheder vi har valgt, ikke et veldefineret mål for hvor man skal hen på et bestemt område. Hvis organisationen har et mål, kan det være, at det ikke er et konsistent mål. Dertil er der "uklar teknologi", som betyder, at de involverede beslutningstagere ikke forstår organisationens funktioner fuldt ud. Dette tror vi, kan være tilfældet, idet beslutningstagerne for alle vores udvalgte organisationer er folkevalgte byrådspolitikere, som måske ikke altid har den fulde forståelse, for hvad de kan gøre. Den sidste egenskab for organiseret anarki er en flydende deltagelse. Det betyder, at policyer kan blive til eller ej, blive vedtaget eller ej, alt efter hvilke beslutningstagere der er til stede. Det kan i vores tilfælde både være udeblivelser fra møder eller afstemninger, eller det kan være nogle byrådsmedlemmer, som på visse tidspunkter prioriterer anderledes (Kingdon, 2011, s. 84-85). Det er dog noget, som vi mest kan spekulere i. Igennem det organiserede anarki løber fire strømme; problemer, løsninger, beslutningsdeltagere og beslutningsanledninger. Strømmene skaber ikke hinanden, og skabes ikke af organisationen. Kun når alle fire strømme mødes, bliver der vedtaget en policy. Op til beslutningsanledningen er problemerne og løsningerne "kastet ned i en skraldespand" af beslutningstagerne, hvorefter løsningerne kan samles op igen, når de igen bliver relevante, eller har mulighed for at blive stemt igennem (Kingdon, 2011, s. 86).



Den sidste teori om politisk beslutningstagen, som vi vil bringe med i analysen, er Kingdons teori om politikstrømme. Kingdon mener, at policy-beslutninger springer ud af mange forskellige ”strømme” i samfundet (Kingdon, 2011, s. 146). Disse strømme har flere forskellige udseender. Først og fremmest kan det være, at ”den nationale stemning” har ændret sig på det sidste, og det for eksempel kommer til udtryk igennem meningsmålinger, ændringer i forbrugsmønstre eller andet og de magthavende beslutningstagere gribes af dette stemningsskifte (Kingdon, 2011, s. 148-149). Det kan dog også være, at der er deciderede skifter i styrkeforholdene mellem de forskellige politiske partier, som styrer beslutningsprocessen (Kingdon, 2011, s. 153). Eksempelvis efter et valg, eller ved en opsplitning af et parti midt i en valgperiode. Til sidst kan det være udefrakommende interesser, som presser på beslutningstagerne. Med andre ord, lobbyisme. Det kan være erhvervslivet, som truer med at trække arbejdspladser ud af en kommune, hvis ikke de får en bestemt policy gennemført. Det kan også være en fremvækst af interesseorganisationer, som eksempelvis Den Grønne Studenterbevægelse, der arrangerer strejker og demonstrationer for at få gennemført klimavenlige policyer (Kingdon, 2011, s. 150). Kingdon argumenterer for at alle disse strømme; den nationale stemning, skiftet i styrkeforhold i politik og udefrakommende interesser skal være til for, at der kan skabes et vindue til at lave policy-forandringer.

Metode

Dette afsnit vil gennemgå vores valg af case samt case-design. Hertil vil vi forklare fordelene ved vores valg af case samt gennemgå en række typiske misforståelser om single casestudier. Herudover vil vi præsentere og forklare, de metoder vi vil anvende for at facilitere vores policy-analyse. Afsluttende vil opgavens styrker og svagheder opsummeres, og der vil argumenteres for hvordan, der er blevet taget højde for disse.

Casestudiet

For at undersøge problemstillingen omkring Aalborg kommunes omstillingstiltag- og initiativer, vil vi behandle den som et single casestudie. Casestudier er velegnede til at undersøge bestemte områder i dybden, som ikke normalt ville kunne belyses ved hjælp af forhenværende forskning eller statistik. Single casestudiet gør det muligt at gå i dybden med de processer, som har fundet sted i Aalborg kommune, som har ledt til udviklingen af de policyer, som nu danner rammerne for kommunens omstillingsindsats. Vi ser Aalborg kommune, som en ‘most likely’ case til at kunne udarbejde og



succesfuldt implementere policyer, som bevæger kommunen mod at opfylde FN's verdensmål, specifikt målene 7: Bæredygtig energi, 11: Bæredygtige byer og lokalsamfund, 12: Ansvarligt forbrug og produktion og 13: Klima-indsats, som har fokus på bæredygtighed, cirkularitet samt klimahandling. Dette mener vi, da Aalborg allerede er en meget klimavenlig kommune, med ambitioner og mulighed for at forblive forrest blandt de danske kommuner indenfor bæredygtighed og grøn omstilling. Dertil kommer, at Aalborg kommune har Aalborg, som er Danmarks tredjestørste by. I en storby som Aalborg, er det normalt i den vestlige verden, at befolkningen er mere progressiv og opmærksom på problemstillinger, som eksempelvis den globale opvarmning, ift. landkommuner. Som vi også beskrev problemfeltet, så mener vi også at Aalborg er en 'most likely' case på baggrund af Aalborg Universitet, kommunens store mængde ressourcer igennem deres størrelse og det faktum, at de i 2009-2010, med de tidligste rapporter om CO²-udledninger for kommuner som virksomhed, stod godt ift. en del andre nordjyske kommuner, samt Århus og Odense.

Bent Flyvbjerg kalder dette projektdesign en kritisk case. Den kritiske case har til formål at undersøge en case med de bedst mulige omstændigheder for af-/bekræftelsen af en bestemt teori, eller i dette tilfælde kommunens formulering af policy, for derved at teste om denne teori/fremgangsmåde virker i praksis. Hvis fremgangsmåden ikke virker, eller har væsentlige problemer, som forhindrer den i at opfylde dens tiltænkte mål under optimale forhold, så kan afkræftelse af fremgangsmåden blive diskuteret, da den sandsynligvis vil have større problemer under suboptimale forhold (f.eks. en dårligere stillet kommune) (Flyvbjerg, 2015, s. 507-508). I sammenhæng med denne case er det yderst interessant at undersøge hvordan Aalborg kommune har tilgået grøn omstilling i de seneste år, som en allerede relativt grøn kommune. Hvis Aalborg kommune har haft problemer ved udarbejdelsen eller implementeringen af deres policyer, er det derfor også sandsynligt at andre mindre parate kommuner vil have lignende problemer, hvis de følger samme tilgang eller metode som Aalborg. Hvis det derimod viser sig at Aalborg kommune ikke har haft synderlige problemer ved udarbejdelsen eller implementeringen af deres policyer, kan resultaterne af denne undersøgelse dog stadig være interessante. En dybdegående undersøgelse af en evt. succes i Aalborg kommunes omstilling, kan hjælpe andre kommuner som finder problemer i deres egen omstillingsindsatser.

Single casestudier bliver ofte kritiseret for at mangle generaliserbarhed, og at forskerens subjektivitet kan spille en for stor rolle i udviklingen af undersøgelsen og dens resultater. Denne kritik af casestudiet har ledt til en snæver forståelse af hvad dette design kan og ikke kan bringe til et projekt eller

undersøgelse (Flyvbjerg, 2015, s. 497-499). Flyvbjerg har skitseret 5 misforståelser som han mener er blevet skabt om casestudiet pga. af denne kritik:

1. Generel, teoretisk (kontekstuafhængig) viden er mere værdifuld end konkret, praktisk (kontekstafhængig) viden.
2. Man kan ikke generalisere ud fra enkelttilfælde, og derfor kan casestudiet ikke bidrage til den videnskabelige udvikling.
3. Casestudiet egner sig bedst til udvikling af hypoteser, dvs. i den første fase af den samlede forskningsproces, mens andre metoder er mere velegnede til afprøvning af hypoteser og teoridannelse.
4. Casestudiet rummer en tendens til verifikation, dvs. en tendens til at bekræfte forskerens udfattede meninger.
5. Det er ofte vanskeligt at sammenfatte et konkret casestudie og at udvikle generelle teser og teorier på grundlag af dette.

Flyvbjerg har også argumenteret for hvorfor disse misforståelser ikke behøves at være et problem når man arbejder med et casestudie. I sammenhæng med denne undersøgelse har vi udvalgt misforståelserne 1 og 4 som specielt relevante for undersøgelsens validitet og reliabilitet.

Flyvbjerg forkaster ideen om den første misforståelse: "*Generel, teoretisk (kontekstuafhængig) viden er mere værdifuld end konkret, praktisk (kontekstafhængig) viden.*" Han mener først og fremmest, at den konkrete og praktiske viden er et vigtigt element i læringsprocessen, for både studerende og forskere kan indlære sig bedre i deres fagområder (Flyvbjerg, 2015, s. 500-501). Flyvbjerg mener, at man ikke alene kan opnå ekspertise indenfor et givent fagområde ved kun at studere teorierne og de generelle observationer som har ledt til dem. Ekspertise kommer ikke fra at kende til det generelle ved et fagområde, men i stedet ved nært kendskab til mange forskellige konkrete og forskelligartede cases inden for fagområdet (Flyvbjerg, 2015, s. 500).

Herudover mener Flyvbjerg ikke, at det er muligt at opnå perfekte teorier eller perfekt kontekstuafhængig viden inden for samfundsvidenskaben, på samme måde som vi ser inden naturvidenskaben. Det er derfor vigtigt at tage den konkrete og praktisk-bundne viden, vi specielt finder i casestudier seriøst, på trods af, at denne type viden ofte kan forekomme meget specialiseret og svært at generalisere (Flyvbjerg, 2015, s. 501-502).

Den anden misforståelse vi vil gå nærmere i dybden med, er den fjerde: *“Casestudiet rummer en tendens til verifikation, dvs. en tendens til at bekræfte forskerens forudfattede meninger.”* Flyvbjerg accepterer, at der findes tendens til verifikation, men ikke, at denne tendens er unik for den kvalitative metodik eller single casestudier. Han mener derimod, at dette er en generel tendens, som alle forskere bør være opmærksom på i deres undersøgelser; kvalitative såvel som kvantitative (Flyvbjerg, 2015, s. 512). Kritikken forekommer dog stadig at casestudiet og den kvalitative metode giver mere plads til forskerens subjektivitet end kvantitative, hypotetisk-deduktive metoder. Dette skyldes, at der ikke på samme måder er metoder og foranstaltninger på plads for at mindske forskerens forudindtagethed i at påvirke hans resultater (Flyvbjerg, 2015, s. 512). Flyvbjerg mener dog ikke, at dette er rigtigt:

“Campbell og andre har påvist, at kritikken er falsk, fordi casestudiet har sin egen systematik, som nok er forskellig fra, men ikke mindre rigoristisk end store stikprøver og kvantitative metoder, og som i højere grad leder til falsifikation af forudfattede meninger end til verifikation” (Flyvbjerg, 2015, s. 513).

Flyvbjerg forklarer, at dybdegående casestudier ofte udfordrer forskerens forudindtagethed, i takt med at mere data undersøges, og derved tvinger forskeren til at revidere hans egne antagelser og hypoteser. Flyvbjerg bygger her på ideen om *“sort svane falsifikation”*, at hvis der blot findes én sort svane, så kan teorien ‘alle svaner er hvide’ forkastes.

Analytiske metoder

Undersøgelsen tager udgangspunkt i en policy-analyse af en række udvalgte policys produceret af Aalborg kommune. For at muliggøre denne analyse vil vi gøre brug af dokumentanalyse for at udvælge, nedbryde og fortolke relevante dokumenter.

Undersøgelsen vil tage udgangspunkt i sekundære dokumenter, dvs. offentlige dokumenter som er skrevet for at dokumentere samtidige hændelser. Da vores interesse ligger ved policy-processen, vil vi afgrænse de typer af dokumenter, vi undersøger til typer, som er relevante for forståelsen af udviklingen samt implementeringen af de udvalgte policyer. Af disse typer dokumenter indgår; strategiplaner, budgetter, retslige skrifter, beslutningsreferater samt mødereferater (Lynggaard, 2015, s. 156-160). Det ville i denne sammenhæng være fordelagtigt at undersøge transskriptioner af politikernes samtaler og debatter i byrådet og diverse udvalg, da det vil give et dybere indblik i policy-processen. Desværre er sådanne dokumenter enten ikke arkiverede eller ikke nedskrevet, i sammenhæng med Aalborg kommunes lokalpolitik, og vil derfor ikke være mulige at inddrage i analysen.

Dokumentanalyse vil benyttes med en analytisk-induktiv tilgang, dvs. hvor dokumentmaterialet vil blive undersøgt med formålet at identificere sammenhænge og mønstre som kan forklares på baggrund af en eller flere af vores udvalgte policy-teorier (Lynggaard, 2015, s. 160-161).

Ud over dokumentanalyse tager analysen brug af kvalitativ indholdsanalyse for at finde underliggende temaer i kommunens policyer, som kan bruges til at beskrive hvordan, og med hvilket formål, policyen blev formuleret. Disse temaer er opstillet baseret på den enkelte policys indhold, hvorefter en eller flere relevante policy-teorier vil bruges til at forklare, hvordan netop dette indhold er blevet besluttet. Endvidere er disse temaer yderligere delt op i subkategorier, hvor det er relevant for at hjælpe med at spore tendenser mellem temaer, og for at skabe variation i vores analyser (Bryman, 2012, s. 557-559). Kodning er blevet brugt i de større dokumenter til at skabe overblik, og som støtte til formuleringen af temaer under policy-analysen (Bryman, 2012, s. 575-577).

Styrker og svagheder

I opgaven fremstår der visse svagheder som er problematiske for opgavens overordnede reliabilitet og validitet. Vi har så vidt muligt forsøgt at imødegå disse svagheder ved projektets design og case-valg.

Specielt opgavens eksterne validitet er problematisk på grund af naturen bag single-casestudier. Denne svaghed har vi dog argumenteret imod tidligere gennem Flyvbjergs teori om misforståelser af casestudiet og fordelene ved strategisk case-valg og den kritiske case som case-design. Ved brugen af strategisk case-valg og det kritiske case-design, har vi skabt en situation, hvor opgavens resultater oplagt kan generaliseres til andre lignende cases. Vi vil derfor ikke mene, at denne svaghed er problematisk for projektet og dets konklusioner, da dette allerede er en integreret del af projektets design.

Der opstår et problem ved opgavens interne validitet i form af sammenhængen mellem opgavens udvalgte teorier og dets dataudvalg. Teori om policy-beslutningstagen har et fokus på *processen* af, hvordan en policy er blevet skabt og udformet. Det vil sige, de processer som leder fra idé til færdig policy. Dette indeholder forhandlinger mellem politikere og partier, de diskussioner som opstår som følge heraf, og de prioriteringer eller kompromisser, som til sidst gør policyen til en realitet. Denne type data er typisk meget let tilgængelig, da alt dette er offentligt tilgængeligt gennem folketingets arkiver af debatter osv. Her er det let tilgængeligt at se alle parter argumenter for og imod forskellige dele af den relevante policy. Denne type data og arkivering er desværre ikke tilgængelig i samme grad på det lokale niveau. Byrådets møder i Aalborg er offentligt tilgængelige, men fulde referater og transskriptioner af disse bliver ikke arkiverede. I stedet bliver beslutningsreferater arkiveret, som ikke

på samme måde giver dyb indsigt i denne *proces*, som er interessant for policy-teoretiske tilgange. Optagelser af byrådets møder er dog tilgængelige i kommunens arkiver. Der opstår derfor en skævhed i analysens teorier og dens tilgængelige data. Dette begrænser, hvor dybt i processen analysen kan gå, og formindsker kvaliteten af dens resultater.

Casestudier bliver også ofte kritiseret for at have dårlig ekstern reliabilitet, at være for subjektiv og for svær at reproducere med samme resultater. Igen har vi argumenteret imod denne ide om case-studiet, vha. Flyvbjergs misforståelser. Herudover har vi forsøgt at skabe en rigid struktur til vores opgave, lige fra indsamling af empiri til operationalisering af teori til analyse. På denne måde er det gjort lettere for andre forskere at reproducere vores undersøgelse, ved at følge vores egen tilgang.

Empiri

I dette afsnit vil vi forklare, hvordan vi har afgrænset vores dataindsamling, og hvorfor vi er endt med netop disse dokumenter. Herudover vil vi kort redegøre for og udpege de vigtigste elementer af de forskellige dokumenter, vi har udvalgt som empiri for denne undersøgelse. De elementer som vi udpeger som vigtigst, vil danne udgangspunktet for policy-analysen i følgende afsnit.

Vi har sat os for at undersøge Aalborg kommunes arbejde for at blive mere klimavenlig. I denne sammenhæng har vi afgrænset vores dataindsamling til dokumenter, som trækker Aalborg kommune mod opfyldelsen af FN's verdensmål nr. 7, 11, 12 og 13. Vores vurdering om hvorvidt disse verdensmål spiller en central rolle er baseret til dels på beskrivelsen af de fire verdensmål, som alle har et fokus på klima. Herudover har vi valgt at undersøge Aalborg kommunes budget for at se om kommunen reelt set økonomisk prioriterer udviklingen mod et mere klimavenligt samfund, samt NT og Aalborg lufthavn som begge er tæt forbundet med kommunen.

Liste over udvalgte dokumenter:

Bæredygtighedsstrategi 2016-2020

Bæredygtighedsplan 2017-2021

By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan 2017-20

Aalborg Uden Affald

Nordjysk trafikskabs "Grøn strategi for NT"

Aalborg lufthavns beskrivelser om 'bæredygtig omstilling'

Aalborg Budget 2020-2023

Dertil har vi diverse supplerende referater fra byrådsmøder og udvalgsmøder.

Vi har fundet frem til disse dokumenter ved at gennemse Aalborg kommunes side, hvor de fleste af disse planer, strategier, policyer og budgetudspil ligger inde under. Arkivet over referater fra byrådsmøder og udvalgsmøder er meget basalt, hvor man går ind under Aalborg kommunes hjemmesides politiske del. Her er der en underkategori, der hedder Dagsordener og referater, og herunder ligger der et arkiv for hvert udvalg, hvor der ligger et referat for hver dag, der er holdt møde. Her har vi så gennemført alle mødedatoer for at finde dokumenter, som eksempelvis budgettets behandling. Dette arkiv går tilbage til 2014. Hvad angår de første bæredygtighedsstrategier for Aalborg kommune, så har vi fundet dem ved hjælp af Aalborg Stadsarkiv, som fandt dem frem for os, da vi ikke kunne finde spor af dem igennem Aalborg kommunes arkiv, Aalborg Stadsarkivs søgemaskine og internettet som helhed. NT's og Aalborg lufthavns dokumenter er fundet gennem deres egne hjemmesider.

Bæredygtighedsstrategi 2016-2020 og Bæredygtighedsplan 2017-2021

Bæredygtighedsstrategien for Aalborg kommune blev vedtaget som en viderebygning på bæredygtighedsstrategien fra 2013-2016. Det er bestemt igennem planloven at:

”Kommunalbestyrelser skal inden udgangen af den første halvdel af den kommunale og regionale valgperiode offentliggøre en redegørelse for deres strategi for regionens henholdsvis kommunens bidrag til en bæredygtig udvikling i det 21. århundrede” – Retsinformation, 2000.

Aalborg kommunes første bæredygtighedsstrategi blev lavet i 2003, og strategien for 2016-2020 er den fjerde³ af sin slags i Aalborg kommune. Bæredygtighedsstrategien fungerer som et udgangspunkt for Bæredygtighedsplanen, hvor den aktuelle løber fra 2017-2021. Bæredygtighedsstrategien gør samtidig status over udviklingen på hele bæredygtighedsområdet over fremskridt, man har gjort i forhold til emissions-reduktion, mere økologi, og renere natur. Det er i denne plan, at Aalborg kommune inddrager teorien om planetary boundaries, som fundament for at gøre status over hvor kommunen ligger på de 9 parametre for det globale økosystem (Bæredygtighedsstrategi, 2015, s. 4).

³ Disse strategier strækker sig fra 2003-2007, 2007-2011, 2013-2016 og 2016-2020. Der er en ”klimaplan” fra 2012-2015, som også omtales i 2016-2020-strategiens kommissorium, men denne plan dækkes også policy-mæssigt af bæredygtighedsstrategierne



Bæredygtighedsstrategien har dog ikke kun fokus på en grønnere kommune, men også på at få flere mennesker til at trives godt og på at have økonomisk vækst i kommunen. Bæredygtighedsstrategien redegør for udfordringerne og potentialerne for kommunen, samt hvilke mål kommunen vil opnå inden for strategiens tidsramme og på langt sigt. Bæredygtighedsstrategien fremlægger 88 fokusområder for bæredygtighed i kommunen, disse fokusområder danner udgangspunkt for forvaltningernes egne indsatsområder. De 88 fokusområder vil overordnet gennemgås og analyseres i samspil med analysen af kommunens bæredygtighedsplan. Bæredygtighedsplanen ligger som grundlag for de forskellige forvaltningers indsatser og målsætninger. By- og landskabsforvaltningen har udarbejdet deres egen korte bæredygtighedsplan, på baggrund af kommunens bæredygtighedsplan og fokusområder. Denne plan indeholder sine egne indsatsområder og vil også kort gennemgås senere i empiriafsnittet såvel som analysen.

Vi forventer at kunne bruge strategien, som den også er tiltænkt, i sammenspil med bæredygtighedsplanen. Bæredygtighedsplanen 2017-2021 er hoveddokumentet for bæredygtighedsstrategiens gennemførelse. Heri ligger de policy-forslag, som de forskellige forvaltninger i kommunen mener, vil kunne bidrage til at opnå de mål som bæredygtighedsstrategien udstikker.

Vi forventer at kunne analysere os frem til hvilke slags beslutningsprocesser, der ligger til grund for bæredygtighedspolitikken i Aalborg kommune bl.a. igennem disse dokumenter.

By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan 2017-2020

By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan 2017-2020 er baseret på kommunens overordnede bæredygtighedsplan præsenteret tidligere. By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan fremstiller 7 større indsatser baseret på kommunens 88 fokusområder. Hver af indsatserne er baseret på flere af de 88 fokusområder, undersøgelsen af disse indsatser vil danne udgangspunktet for analysen af denne plan men ikke de tilkoblede fokusområder (By- og Landsforvaltningen, 2017).

Disse indsatser er som følger: Klima (28, 69, 70, 75), +BUS (8,10,14,18, 23, 34 og 40), Byrum og landskab i oplandsbyer (8, 12-16), Dialogværktøj – ”blomsten” (20, 38), Aalborg Cykelby (8, 17, 19, 34 og 71), Biodiversitet (13, 32, 33, 76-79, 87) og Stigsborg Havnefront (12-19, 22, 23, 25, 27-29, 32-35, 37, 38). De individuelle fokusområder vist i parentes kan der læses nærmere om i kommunens bæredygtighedsstrategi 2016-2020, men vil ikke inddrages i analysen af denne plan.

Aalborg Uden Affald

Regeringens bekendtgørelse om affald nr. 1309 af 18. december 2012 krævede, at Danmark og kommunerne skulle blive bedre til at sortere affald og, at dette i højere grad skulle bidrage til genanvendelse af affald (Retsinformation, 2012). Denne bekendtgørelse krævede, at alle kommuner skulle fremlægge deres affalds plan for en 12-årig periode senest 1. oktober 2014. Herudover udgav regeringen en ressourceplan, der etablerede en række målsætninger for hvad disse kommunale affaldsplanner skulle opnå, samt hvad var muligt (Miljøministeriet, 2013). Kommunerne måtte selv fremstille deres egen plan og strategi for at tilgodese regeringens ressourceplan for, at planerne bliver skræddersyet til kommunernes hver især unikke affaldssituationer. 'Aalborg Uden Affald' er Aalborg kommunes plan for at leve op til målsætningerne nedsat af regeringen gennem bekendtgørelsen om affald nr. 1309 og regeringens ressourceplan for 2013 (Miljø- og Energiforvaltningen, 2020).

Aalborg kommunes affaldsplan omfatter en større reform af behandling af husholdningsaffald, som indbefatter at husholdningsaffald i højere grad skal sorteres inden afhentning. For at facilitere denne ændring vil en ekstra beholder, i stil med dem allerede suppleret til pap og papir, blive suppleret til enfamiliehuse. Denne beholder vil være todelt og beregnet til sortering af plast og metal. Samtidig med denne ændring vil normal dagrenovation fremover blive indsamlet af lignende beholdere, fremfor forhenværende sække. For etageejendomme vil den udvidede sortering blive faciliteret gennem et større udvalg af containere og nedgravede beholdere, med mulighed for at sortere mellem dagrenovation, pap/papir, plast og metal. I samspil med denne ændring vil mulighederne for at smide småt elektronik og sparepære ud også udvides (Miljø- og Energiforvaltningen, 2020, s. 14-19).

Aalborg kommune vil løbende vurdere kvaliteten af behandling af organisk materiale fra dagrenovation inden dette vil indføres som egentlig ordning og løsning for at øge procentdelen af genanvendt affald fra dagrenovation (Miljø- og Energiforvaltningen, 2020, s. 22).

Kommunen har undersøgt muligheder for at støtte i finansieringen af visse anlægsprojekter om nyere og mere bæredygtige affaldssystemer ved etagebyggerier mv.. Håbet er, at kommunal støtte i finansieringen vil facilitere tilvalget af mere miljøvenlige teknologi i nye byggerier og renovationer (Miljø- og Energiforvaltningen, 2020, s. 28).

De ovenstående skitserede punkter er udvalgt som de vigtigste og mest interessante dele af Aalborgs affaldsplan 'Aalborg Uden Affald' og vil derfor danne grundlaget for analysen i senere afsnit.

Nordjyllands trafikselvskab: Grøn strategi for NT

Nordjyllands trafikselvskab (NT) er ejet af de 11 nordjyske kommuner og region Nordjylland, som alle har en eller flere medlemmer i repræsentantskabet. Repræsentantskabet udvælger af repræsentantskabets medlemmer i alt 9 bestyrelsesmedlemmer, som konstituerer det ledende organ i selvskabet (Nordjyllands Trafikselvskab, 2020). På trods af at NT ikke er en del af Aalborg kommune, ser vi det relevant og interessant at undersøge deres grønne strategiplan, da Aalborg kommune er medejer af selvskabet og derved stadig har stor indflydelse på selvskabets praksis og grønne omstilling.

Strategien opsætter ambitiøse mål for grøn omstilling af den nordjyske kollektive trafik, herunder bus, flex og tog trafik i Aalborg. Strategien er fokuseret omkring at fremme den grønne omstilling mod fossilfri og emissionsfri kollektiv trafik, hvor det er økonomisk rentabelt at gøre dette. Omstillingen vil forudsætte en stigning i driftsomkostninger, som NT mener er acceptable, for de sundhedsmæssige og klimamæssige fordele omstillingen vil bringe. Strategien er fokuseret omkring målene om at opnå fossilfri by- og regionalbusser ved 2025, samt fossilfri lokalbusser og emissionsfri by- og regionalbusser ved 2030. Herudover er der lignende mål vedrørende flexbusser og togtrafikken, om at gøre disse fossilfri ved 2030. Strategien involverer overvejelser om omkostninger ved udskiftning af busser (f.eks. til el- eller brintbusser), og bussernes/togenes levetid. Det mest økonomiske er at udskifte busserne og togene som de udlever deres serviceperiode, og alligevel skal udskiftes ifølge NTs standarder. Herudover kræves der teknologisk udvikling for at gøre el-busser gode nok til at udføre ruterne inden batteriopladning bliver nødvendigt, samt for at gøre brint-busser økonomisk rentable. Da NTs nuværende toge er forholdsvis nye vil det sandsynligvis være svært at opnå målsætningerne for togtrafikken, hertil formodes denne omstilling at tage længere tid uden en substantiel investering (Nordjyllands Trafikselvskab, 2018).

Aalborg lufthavns ”bæredygtig omstilling”

Aalborg lufthavn (AAL), lignende NT, er det kommunerne, der har ejerskabet. Det er dog ikke alle kommunerne som har ejerskab over Aalborg lufthavn. Aalborg kommune har både ejerskab af AAL samt en repræsentant i bestyrelsen. Her sidder borgmester Thomas Kastrup Larsen på lufthavnens formandspost (Aalborg lufthavn, 2020). Vi mener derfor, at AALs bæredygtighedsomstilling er relevant i sammenhæng med undersøgelsen af Aalborg kommunes grønne omstilling.

AALs bæredygtige omstilling er en strategi med titlen “*Rejsen mod en grøn og CO²-neutral fremtid*” og omhandler lufthavnens ambitioner vedrørende CO²-neutralitet og deres indsats for at opnå dette. Strategien er forholdsvis kortfattet og læser mere som et indlæg til kunder end som egentlig



strategi, men opremser 3 målsætninger som AAL vil forsøge at opnå de kommende tre årtier. Ved udgangen af 2020 vil lufthavnen være CO²-kompenseret. Ved udgangen af 2030 vil lufthavnen være CO²-neutral og i 2050 skal denne ambition udvides til at inkludere flytrafikken til og fra lufthavnen. Disse 3 målsætninger er udgangspunktet for AALs omstilling mod bæredygtighed og for at opnå disse har AAL kort skitseret hvad de allerede gør, og hvad de i fremtiden vil gøre. AAL har tidligere siden 2012 allerede forsøgt at effektivisere lufthavnens elforbrug, og ser nu nærmere på mulighederne for at udskifte de forskellige arbejdsstillingerens udstyr, til hovedsageligt eldrevne alternativer. Der er et fokus på, at alle lufthavnens forskellige arbejdsposter skal gøres renere og derved mere bæredygtige. Herudover har AAL planer om at udfase de i alt 85 køretøjer i lufthavnen, hvoraf 43 allerede er blevet udskiftet med eldrevne alternativer. Intentionen er løbende at udfase de resterende 42 køretøjer som de når enden af deres levetid, for at undgå unødvendigt at udskifte noget inden det giver mening, driftsmæssigt og økonomisk. Herudover vil AAL gøre brug af CO²-kompensation indtil det bliver muligt at nå målene om CO²-neutralitet, hovedsageligt gennem lokal skovrejsning i Nordjylland (Aalborg lufthavn, 2020).

Aalborg Budget 2021-2024

Da der i skrivende stund ikke er udkommet et officielt budget for Aalborg kommune i 2021, tager dette afsnit udgangspunkt i budgetforslaget, som det fremstår ved budgettets 1. behandling. Der er dog taget højde for større ændringer mellem budgettets behandlinger.

Aalborg kommune forventer at have en indtægt på 14,2 mia. i 2021, 14,5 mia. i 2022, 14,8 mia. i 2023 og 15,1 mia. i 2024 (rundet op til nærmeste hele decimal). Dette er den totale indtægt inklusiv forskellige tilskud (Aalborg kommune, 2020B, s. 31).

Aalborg kommune forventer at have driftsomkostninger for 13,8 mia. i 2021, 14 mia. i 2022, 14,3 mia. i 2023 og 14,6 mia. i 2024. Herudover har Aalborg kommune yderligere udgifter i form af anlægsinvesteringer. Disse udgør 445,6 mio. i 2021, 414,9 mio. i 2022, 433 mio. i 2023 og 378,2 mio. i 2024 (Aalborg kommune, 2020B s. 31).

Det er interessant at undersøge fordelingen af kommunens udgifter for at se og give kontekst til, hvordan kommunen prioritere grønne investeringer i forhold til andre udgifter. I denne sammenhæng vil vi undersøge budgettet for hvordan grønne og bæredygtige tiltag prioriteres, og hvor stor en andel af kommunens samlede drifts- og anlægsudgifter de udgør. Analysen af budgettet vil derfor have et mere økonomisk udgangspunkt end analysen af de andre policyer. Budgettet for 2021 vil blandt andet indeholde opdateringer for den økonomiske fremtid for mange af de ovenstående policyer, hvilket

gør budgettet specielt interessant, da vi kan få indblik i kommunens forståelse for tiltagenes effektivitet og deres interesse i at vedvare eller nedprioritere dem. Dette kommer specielt til udtryk i kommunens fordeling af anlægsinvesteringer. Budgettet er gældende for hele kommunen og alle dens 7 forvaltninger, der vil derfor være en stor del af budgettet som falder udenfor den afgrænsning vi forholder os for. I denne sammenhæng vil vi kun undersøge de områder af budgettet som falder indenfor projektets afgrænsning. Hertil vil uddrag fra Miljø- og Energiforvaltningens og By- og Landskabsforvaltningens budget undersøges og analyseres.

I 2021 har regeringen løftet anlægsrammen for kommunerne med 1 mia. kr. som skal prioriteres i klimainvesteringer. I Aalborg kommune svare dette til 140 mio. kr. over de næste 4 år. Disse penge er blevet fordelt mellem de forskellige forvaltninger, men størstedelen af beløbet går til "Cykelstier, naturprojekter og klima" (20,0 mio. kr. årligt) og falder under både By- og Landskabsforvaltningen og i Miljø- og Energiforvaltningen (Aalborg kommune, 2020B, s. 8).

Miljø- og Energiforvaltningens udgifter for 2021 lyder ifølge kommunens budget for 2021-2024 på ca. 513 mio. kr. hvilket ca. er tilsvarende 3,7% af kommunens samlede forventede driftsudgifter i 2021 (ca. 13,8 mia.). Størstedelen heraf ligger hos Aalborg renovation, som i alt bruger 316 mio. kr. (Aalborg kommune, 2020B, s. 173). Dog modtager Aalborg Renovation størstedelen af disse penge gennem brugerbetaling, og ikke gennem bevillinger fra kommunen. Miljø- og Energiforvaltningen står for indsamling og forarbejdning af affald, og mange af disse penge bruges til at finansiere dette. Miljø- og Energiforvaltningen forventes yderligere at modtage 5,16 mio. i anlægsinvesteringer. Dette er tilsvarende 1,1% af kommunens samlede anlægsinvesteringer. Ud over administration og service, fordeles driftsudgifterne på sektorerne Miljø og Plan samt Aalborg Renovation (Aalborg kommune, 2020B, s. 173). Alle Miljø- og Energiforvaltningens anlægsinvesteringer falder under Miljø og Plan. Hovedsageligt går pengene i Miljø og Plan sektoren til VandMiljø (herunder Limfjordssekretariatet), By- og LandMiljø (herunder Center for Grøn Omstilling) samt bidrag til Nordjyllands Beredskab. Aalborg Renovations udgifter ligger på brugerfinansierede områder, dvs. mange af udgifterne herved bliver betalt direkte af brugerne og ikke gennem deres skattepenge. Derfor kan disse udgifter forstås som selvudlignende i forhold til det samlede budget, i det udgifterne herfra ikke lægger pres på det samlede budget, på samme måde som f.eks. den kommunale ældrepleje. Disse udgifter omhandler affaldsforarbejdning og opretholdelse af genbrugspladser (Aalborg kommune, 2020B, s. 173).



De to sektorer falder ikke perfekt indenfor vores afgrænsning, værst her er Miljø og Plan som har et stort fokus på lokale miljøer, men som ikke falder ind under hverken klima eller bæredygtighed. Aalborg Renovation har et større fokus på bæredygtighed, set i lyset af kommunens nuværende affaldsplan, som har fokus på genbrug af ressourcer. Dette falder dog ind over analysen af selve affaldsplanen da det nye budget ikke indeholder ændringer i finansieringen af affaldsplanen.

Budgettet skitserer også en række fokusområder for Miljø- og Energiforvaltningen. De mest relevante er i forhold til denne undersøgelse er “Grøn omstilling – nye myndighedsopgaver” og “Stærkere lokal, national og international branding af Aalborg kommune” (Aalborg kommune, 2020B, s. 27 og 28-29).

Grøn omstilling – nye myndighedsopgaver omhandler målsætninger om 70% reduktion af drivhusgasudledningen i 2030 i forhold til 1990, og hvordan kommunen skal opnå dette. Derfor er 250.000 kr. afsat til myndighedsbehandling af grønne projekter, som skal hjælpe kommunen med at opnå denne reduktion (Aalborg kommune, 2020B, s. 27).

Stærkere lokal, national, international branding af Aalborg kommune omhandler kommunens brand som en bæredygtig kommune både her i landet og internationalt, gennem yderligere finansiering af bæredygtighedsfestivalen. Bæredygtighedsfestivalen har allerede mødt opbakning blandt borgere lokalt, og der afsættes nu yderligere 300.000 i 2023 og 700.000 i 2024, som blandt andet markerer 30-års jubilæet for Aalborg-charteret (Aalborg kommune, 2020B, s. 28-29).

By- og Landskabsforvaltningens budget har den største andel af anlægsinvesteringer. Dette skyldes at By- og Landskabsforvaltningen har fokus på infrastruktur og byfornyelse. Herunder indgår udgifter som vedrører veje, færger, parker og kirkegårde, byggeri, planlægning, byplanlægning mm.

By- og Landskabsforvaltningens samlede udgifter ligger på ca. 825 mio. hvoraf 478 mio. bruges på driftsudgifter og de resterende 347 mio. består af anlægsudgifter. Det svarer til ca. 5,8% af kommunens samlede forventede udgifter i 2021. Ser vi udelukkende på forvaltningens anlægsudgifter er dette derimod tilsvarende ca. 78% af kommunens samlede anlægsudgifter (Aalborg kommune, 2020B, s. 74). Størstedelen af kommunens nye anlægsprojekter sker derfor gennem By- og Landskabsforvaltningen. Det er derfor interessant at se hvordan kommunen prioriterer og fordeler disse anlægsinvesteringer.

Størstedelen af By- og Landskabsforvaltningens anlægsinvesteringer er i sektoren for veje, hvor de fleste af kommunens anlægsprojekter bliver udarbejdet. ”Sektor Veje” har samlet anlægsudgifter på 238,8 mio. hvoraf 138,9 mio. går til udarbejdelsen af PlusBus. Af de aktive anlægsprojekter i

sektor for veje falder 22 ind under vores afgrænsning. De 22 anlægsprojekter har en samlet udgift på 192,4 mio. kr. hvoraf de største heraf er PlusBus ordningen og Stigsborg projektet (fordelt på flere forskellige anlægsprojekter). Herudover er en betydelig mængde af projekter dedikeret til forbedret cykel- og gangmiljø i byen og kommunen (5 projekter, samlet 20,5 mio. kr.), samt udvidelse og bevarelse af grønne arealer (5 projekter, samlet 23,3 mio. kr.) (Aalborg kommune, 2020B, s. 74).

By- og Landskabsforvaltningen har mange fokusområder, som falder indenfor for vores afgrænsning. Mange af disse falder under anlægsprojekterne ovenfor. Disse er som følger: “Klima- og grønne investeringer er højt på dagsordenen”, “Cyklisme – investeringer og cykelpolitik”, “Stigsborg Havnefront” og “PlusBus 2”.

“Klima- og grønne investeringer er højt på dagsordenen” omhandler hvordan forvaltningen vil prioritere deres andel af 140 mio. kr. over de næste 4 år, som er til brug på tværs af kommunens forvaltninger. By- og Landskabsforvaltningen agter at investere pengene i cykel- og gangstier samt naturgenoprejsnings- og skovrejsnings-projekter (skovrejsningsprojekter er blevet udskudt til 2026 efter budgettets 2. behandling (Aalborg Byråd, 2020). Herudover vil en del af pengene bruges på at omstille maskinparken samt til kystsikring ud for den gamle spritfabrik (Aalborg kommune, 2020B, s. 13).

“Cyklisme – investeringer og cykelpolitik” omhandler kommunens plan “Mobilitet 2040” om at udvide mulighederne for cyklister i Aalborg kommune, blandt andet gennem projekterne om at opstille en supercykelsti fra Nytorv til Universitetshospitalet og tilføjes af en cykelbane på Langdysen i Svenstrup (Aalborg kommune, 2020B, s. 13).

“Stigsborg Havnefront” omhandler kommunes fremtidige planer om at transformere Stigsborg området til en moderne, bæredygtig, grøn/blå bydel. Første etape blev igangsat d. 1. maj og 500 boliger er under opførelse som led heraf. I alt er 125 mio. kr. Planlagt over de næste 4 år til påbegyndelse af 3 forskellige projekter (kystfremrykning, sikker skolevej, stigspark) (Aalborg kommune, 2020B, s. 14).

“Åbning af Øster Å” omhandler dirigeringen af Østerå gennem centrum, fra Øster Allé til Musikens Hus for at skabe et åbent og grønt rum i centrum af byen. Projektet ønskes igangsat gennem 3 etaper med start i 2021 (Aalborg kommune, 2020B, s. 14-15).

“Grønne Byrum” omhandler etableringen af flere grønne byrum i Aalborg på grund af efterspørgsler fra både borgere og erhvervsdrivende. Grønne byrum fastsætter 5 mio. årligt til dette formål (Aalborg kommune, 2020B, s. 15).

“PlusBus 2” omhandler en foranalyse for en yderligere BRT-busrute, ud over den nuværende som er under konstruktion. Denne nye rute skal være på ruten, som kører mellem Svenstrup og over fjorden til Vodskov (Aalborg kommune, 2020B, s. 15).

Referater fra byrådsmøder og udvalgs møder

Vi anvender også byråds- og udvalgs møders referater for at finde diskussioner om policy-ændringer eller om bæredygtige policyer. Vi anvender særligt referater fra byrådsmøder, hvor, der bl.a. ligger en status på bæredygtighedsplanens implementering. Vi anvender By- og Planlægningsudvalgets møder, da den forvaltning dækker over grønne områder, trafik og byggeri. Vi anvender også Miljø- og Energiforvaltningen, som udelukkende beskæftiger sig med områder, som vi mener er interessante for projektet.

Data om kommunal CO²-udledning

I diskussionen om hvordan Aalborg kommunes policyer har haft indflydelse på kommunens CO²-udledning anvender vi data om kommunal CO²-ækvivalent-udledning. Vi fandt denne data i en målrettet søgning, da vi vidste at, der fandtes opgørelser fra ministerielt hold, og havde læst os frem til “klimakommune”-samarbejde i vores empiri fra Aalborg kommune. Gennem søgningen fandt vi frem til to opgørelser på kommunal CO²-udledning; Energistyrelsens og Naturfredningsforeningens.

Energistyrelsens opgørelse på spareenergi.dk, sammenlægger udledningen i kommunen fra alle sektorer; Energi, Transport, Kemiske processer, Landbrug, Affaldsdeponi og Spildevand. Under Energi er både offentlig, husholdning, erhverv og transport. Under Transport er vejtrafik, tog, fly, færge og non-road (byggeri, landbrug, have osv.). Vi har valgt at se bort fra Energistyrelsens opgørelse, fordi mange af faktorerne ikke kunne rykkes på vha. kommunale policyer, men på baggrund af nationale/europæiske policyer.

Dansk Naturfredningsforening (DN) er initiativtager på Klimakommune-samarbejdet. Her deltager kommuner på frivillig basis. Alle nordjyske kommuner (minus Læsø) og Århus og Odense deltager, hvilket er de kommuner, vi har valgt Aalborg skal sammenlignes med. Århus og Odense pga. Byernes status som storbyer, universitetsbyer, og relativ ens befolkningstal og -sammensætning. Derudover var det vigtigt, at de nordjyske kommuner også deltager i samarbejdet, da vi ønsker at sammenligne kommunerne i Nordjylland qua vores Megaprojekt-tilknytning om “Den Cirkulære Region” og vores forståelse af Aalborg som en ‘most likely’ case mellem de nordjyske kommuner.

Kommunerne udarbejder selv rapporter, og har aftalt en årlig, procentuel CO²-reduktion, typisk 2-3 %, med DN samt en løbetid for aftalen. De fleste kommuner indgik aftalen i 2008-10 og aftalernes udløb er typisk et sted mellem 2020 og 2030. Formålet med at være klimakommune er, at kommunen skal forsøge at sænke den CO²-udledning, som kommunen udleder som virksomhed. Kommunernes CO²-opgørelse er sammensat af energiforbrug og varmemeforbrug på kommunale bygninger, transport til og fra arbejde og på arbejdet og gadebelysning. Der er en smule varians i kategorierne for få kommuner (Thisted tilføjede først transport i 2017, så dem har vi set bort fra som outlier). Vi har ligeledes redigeret i Aarhus kommunes data, da de modregner CO²-optag i grønne områder i deres klimaopgørelser, og da der ikke er nogen af de andre kommuner, der gør det, valgte vi at fjerne de modregninger fra opgørelsen, så data-grupperne er ens. Grunden til, at den gennemsnitlige CO²-reduktion for vores dokument, og for DN ikke er helt ens, er fordi de har alle år med for den enkelte kommune, hvor vi har valgt at starte alle kommuners tal fra år 2009, som en fælles baseline for en 10-årig periode, da alle kommuner deltager i år 2009, eller bruger 2009 som deres baseline.

Vi har sammensat dataene fra DN i et Excel-dokument, som er **Bilag 1 CO₂-udledninger**. Denne er opdelt i fire ark; Nordjylland, Nordjylland pr. capita, Storby-kommuner og storby-kommuner pr. capita. Arkene "Nordjylland" og "Storby-kommuner", indeholder samme data-kategorier: Udledning i Ton CO²/år samt et indeks-100 for den data. Dataen er trukket fra DN's opgørelse for de enkelte kommuner. På samme vis ligner "Nordjylland pr. capita" og "Storby-kommuner pr. capita" hinanden. Her er der data-tabeller for "Ton CO²/år", "Befolkningstal pr. 31. december pr. År" med data trukket fra Danmarks Statistik. Derefter er der blevet udregnet "Kg CO²/år pr. capita" og et indeks for de data, så udviklingen for kommunerne kan gøres mere sammenlignelig.

Policy-analyse

I dette afsnit vil vi undersøge ved hjælp af policy-analyse hvilke prioriteringer de lokale politikere i Aalborg har haft under udformningen af de udvalgte planer og strategier. Først vil vores metodiske fremgang til denne analyse skitseres, hvorefter hver enkelt plan/strategi/budget vil analyseres hver for sig. Slutteligt vil de overordnede erfaringer opsummeres i en opsamling for afsnittet.

For at undersøge hvordan Aalborgs lokale politikere har støbt udvalgte policyer, vil vi gøre brug af policy-analyse. Policy-analyse er et bredt begreb, og for bedst at foretage denne undersøgelse har vi udvalgt de teorier, som vi mener er mest relevante i denne sammenhæng. Disse lyder som følgende: inkrementel beslutningstagen, rationel beslutningstagen, værdibaseret beslutningstagen,

skraldespandsteorien samt Kingdons teori om politiske strømme. For at facilitere denne policy-analyse vil vi gøre brug af traditionel dokumentanalyse og indholdsanalyse for at danne sammenhæng mellem indhold, tendenser og teori. Vi mener, at disse teorier kan give et interessant billede, af hvordan de lokale politikere i Aalborg har prioriteret de policyer, vi ser i dag indenfor bæredygtighed og grøn omstilling i Aalborg kommune.

Analysen er opdelt efter hvert dokument (som det fremgår i empiriafsnittet), hvor hvert afsnit vil analyseres hver for sig. Relevante pointer og informationer vil dog krydses på tværs af afsnittene i slutningen af afsnittet i en opsamling af analysen. I denne opsamling vil resultaterne fra hvert afsnit opsummeres og kulminere i en overordnet summering af analysens resultater.

Bæredygtighedsstrategi 2016-2020

Aalborg kommunes bæredygtighedsstrategi 2016-2020 adskiller sig fra de andre dokumenter vi har, da det ikke er et dokument med policyer i, men er forarbejdet til policy-formuleringen og implementeringsstrategien i kommunens bæredygtighedsplan. I år 2000 blev planloven ændret, og heri blev det indført, at kommunalbestyrelserne i slutningen af hver kommunale valgperiode skulle lave det, der i Aalborgs sammenhæng er bæredygtighedsstrategien. Fra centralt hold er målene for bæredygtighedsstrategien dette:

1. Mindskelse af miljøbelastningen
2. Fremme af en bæredygtig byudvikling og byomdannelse
3. Fremme af biologisk mangfoldighed
4. Inddragelse af befolkningen og erhvervslivet i det lokale Agenda 21-arbejde
5. Fremme af et samspil mellem beslutningerne vedrørende miljømæssige, trafikale, erhvervs-mæssige, sociale, sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige, kulturelle og økonomiske forhold (Retsinformation, 2000, §33).

Det er kommunen, der reagerer på en bestemmelse fra regeringen og Folketinget. Bæredygtighedsstrategien 2016-2020 dækker over Aalborg kommunes samlede strategi på tværs af forvaltningerne for hvordan kommunen skal udvikle sig bæredygtigt over en femårig periode. I vores læsning af bæredygtighedsstrategien så vi særligt tre af vores forskellige policy-teoretiske tilgange repræsenteret i større eller mindre grad i teksten. Vi ser eksempler på en inkrementel tilgang, en rationel tilgang og en værdibaseret tilgang.

Da bæredygtighedsstrategien er et tilbagevendende politisk dokument, som bliver lavet på ny over en ca. 4-årig periode, så har vi valgt at se på de tidligere bæredygtighedsstrategier også, for at finde ud af hvordan strategien har ændret sig hen over årene. Bæredygtighedsstrategien 2016-2020 er den fjerde bæredygtighedsstrategi i rækken¹. Når man kun læser bæredygtighedsstrategien 16-20, får man et indtryk af, at klima og miljø, er hvad bæredygtighedsstrategien går ud på, sammen med en blanding af social bæredygtighed og økonomisk bæredygtighed. Når man sammenligner med de tidligere planer, har der dog været en gradvis udvikling, som tyder på en inkrementel beslutningstagen. Bæredygtighedsstrategien 03-07 nævner tidligere i dokumentet, at der skal være samspil mellem økonomisk, social og miljømæssig bæredygtighed, men der er kun en enkelt side, som er dedikeret til klima og miljø (Aalborg kommune, 2003, s. 16). De visioner, der passer til vores fokus på SDG 7, 11, 12 og 13 er disse:

- *”Aalborg skal være en bæredygtig kommune, der bygger på miljømæssig, social og økonomisk bæredygtighed.*
- *Byens borgere skal deltage aktivt i indsatsen for en bæredygtig udvikling.*
- *Aalborg kommune skal gå foran, være dynamo og sætte pejlemærker.*
- *Negative påvirkninger på menneskers sundhed og trivsel og på naturen skal mindskes”* (Aalborg kommune, 2003, s. 16)

Der var ingen mål sat op i bæredygtighedsstrategien 2003-2007, og fokusområdet var underprioriteret i forhold til et fokus på økonomisk bæredygtighed.

De efterfølgende planer har et klart klimamæssigt fokus på bæredygtighed, og der bliver sat mål op for hvor kommunen skal hen. I 2008-2011-strategien var målene relativt kortsigtede, og gik maksimalt frem til år 2025 (Aalborg kommune, 2008, s. 15). Bæredygtighedsstrategien 2016-2020 har sat 88 fokusområder op, som skal skabe en mere klima-/miljø-mæssig bæredygtig kommune. Samtidig er der sat talrige kortsigtede og langsigtede mål op for Aalborg kommune (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015). Generelt kan man sige, at bæredygtighedsstrategierne, har været gennem en glidende udvikling, som tyder på en inkrementalistisk tilgang, hvor strategierne bygger ovenpå den tidligere strategi, uden at udfordre den tidligere bæredygtighedsstrategis principper fuldstændigt (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015, s. 4).

Bæredygtighedsstrategierne er i løbet af deres udvikling gradvist blevet mere konkrete for både fokusområder og mål, samtidig med, at der er kommet større fokus på miljø-/klima-

bæredygtighed. Denne større brug af målsætninger og fokusområder tyder på en rationel tilgang til policy-skabelse og policy-beslutninger.

Bæredygtighedsstrategien 16-20 er bygget op med en samlet analyse af Aalborg kommunes status på de ni planetære parametre, hvorefter der er nogle overordnede overvejelser om overgang fra lineær til cirkulær økonomi og balance mellem de tre bæredygtighedsaspekter, hvor alle fokusområder gerne skulle ramme alle tre aspekter for bæredygtighed. Herefter fremlægges syv temaer for bæredygtighed. Hver enkelt af disse syv temaer bliver udbybet; der bliver fremlagt udfordringer og potentialer for det konkrete tema. Herefter bliver en strategi med nogle visioner for temaets områder fremlagt. Til sidst bliver 7 til 18 fokusområder udstukket for bæredygtighedstemaet. Til sidst i hver del af bæredygtighedsstrategiens temafremlæggelse kommer der nogle gange mere eller mindre konkrete mål. Disse mål spænder mellem *“2030 skal 30% af det samlede energiforbrug i Aalborg Kommune være dækket af energi baseret på lokale biomasse ressourcer.”* (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015, s. 26) og *“Vision 2100 om 100% separat kloakering i 2100”* (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015, s. 27), som er ret konkrete mål, omend det ene er meget langt ude i fremtiden. Der er også fremlagt mindre konkrete mål som; *“Ved indkøb af energiforbrugende produkter og ydelser vil Aalborg Kommune vælge de mest energieffektive set i forhold til prisen ud fra et totaløkonomisk perspektiv.”* (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015, s. 35), hvor man også kan argumentere for, at det er et irrelevant mål, da det ikke nødvendigvis kræver en ændring i den nuværende ageren, fordi det ikke må koste mere.

Indenfor rationel beslutningstagen, så opfylder bæredygtighedsstrategien de to første “spørgsmål”, nemlig “hvad er problemet?” med strategiens analyse af Aalborg indenfor de 9 planetære parametre og “hvad er målet?” med de mange opsatte mål. Dertil begynder bæredygtighedsstrategien at svare på det tredje spørgsmål; “Hvad er løsningsmuligheder?” når der bliver fremlagt 88 fokusområder, som løsningerne skal findes indenfor. Beslutningen om hvilke løsningsmuligheder, der skal anvendes, ligger i den samlede bæredygtighedsplan 2017-2021 og By- og landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan for 2017-2020.

Udover nogle inkrementalistiske og rationelle træk i bæredygtighedsstrategien, ser vi også nogle oplæg i strategien, som tyder på en værdibaseret tilgang. Disse bliver uddybet i bæredygtighedsplanen. Vi mener, at Bæredygtighedsstrategien er det toneangivende dokument for at kunne se, hvad kommunens nær-kerneverdier, eller policy-præferencer, Aalborg kommune har for klima-mæssig bæredygtighed og evt. hvilke sekundære værdier, herunder implementeringsønsker, kommunen

har. Hele Bæredygtighedsstrategien er af Aalborg kommune defineret ud fra overskriften om at ”*Sammen vil vi skabe en grøn og stærk kommune, hvor borgerne trives*” (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015, s. 1), og har tilføjet et ekstra tema om ”*Borgerne og det gode liv*” (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015, s. 4). Det er en af de dybe kerneværdier, at borgerne skal have et godt liv i kommunen, som forhåbentlig også flyder over i alle andre politiske sub-systemer. Mere interessant er nær-kerne-værdierne, som Bæredygtighedsstrategien også indeholder nogle formuleringer omkring, og som er mere specifikke for klimapolitikken, og det er ret klart hvilke policy-præferencer Aalborg kommune har for at skabe en bæredygtig omstilling: ”*En central forudsætning for en bæredygtig omstilling er, at det sker i samskabelse med borgerne og kommunens interesser.*” (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015, s. 5). En af Aalborgs nærkerne-værdier er, at borgeren selv skal være med til at omstille kommunen. Dette er også gentaget og uddybet længere nede: ”*Visionen er at borgere, lokalsamfund, organisationer, virksomheder og ansatte i hele kommunen deltager aktivt i at skabe grundlaget for en god og bæredygtig tilværelse.*” (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015, s. 8). Denne form for individualisering og politisk forbrug er en af de ledende fortællinger om, hvordan vi skal skabe en bæredygtig omstilling i samfundet, som også forsøges underbygget flere steder i den indledende del af bæredygtighedsstrategien (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015, s. 7). Der er også en nær-kerne-værdi, som dækker over at kommunen skal skabe ”fremtidsløsninger”, italesat som SMART-løsninger (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015). Det gælder strategiske fokusområder om SMART-Aalborg, som denne: ”*Anvende SMARTE teknologier i byudviklingen og skabe ”udstillingsvinduer” for SMARTE løsninger*” (Miljø- og Energiforvaltningen, 2015, s. 15). Dette er ikke særligt konkret, men bliver udbyttet i By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan 2017-2020.

For bæredygtighedsstrategien i Aalborg kommune er der forskellige policy-tilgange, som kommer til udtryk, men vi ser den tilgang, der står stærkest for strategiens vedkommende som den rationelle policy-tilgang, da dokumentet overordnet er en status på den bæredygtige udvikling og et dokument, som opsætter mål og fokusområder, som byrådet skal fokusere på i en valgperiode. En stor del af grunden til at bæredygtighedsstrategien har denne funktion er et resultat af hvordan planloven kræver at strategien er udformet.

Bæredygtighedsplanen 2017-2021

Bæredygtighedsplanen 2017-2021 er som beskrevet tidligere en implementeringsplan for Bæredygtighedsstrategiens opsatte fokusområder og mål. Vi ser hele beslutningsprocessen frem mod fremlæggelsen af de enkelte indsatser som, til en vis grad, rationelt besluttede.



Konkret har vi læst hele Bæredygtighedsplanen og bilaget dertil, som er en mere teknisk beskrivelse af planen. Vi analyserer på de forskellige forvaltningers policyer. By- og Landskabsforvaltningen er ikke med i denne delanalyse, da de har deres egen uddybede plan, som vil komme i næste delanalyse. Vi kommer til at analysere de policyer, som går på tværs af forvaltningerne først, og derefter de forvaltningsspecifikke policyer. Ældre- og Handicapforvaltningen, Sundheds- og Kulturforvaltningen samt Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen har ikke nogen policyer på dette område, som kun er dækket af de enkelte forvaltninger. De er derimod dækket gennem de tværgående policyer. Sundheds- og Kulturforvaltningen har også nogle policies angående bustrafikken, som dog bliver dækket bedre gennem analysen af NTs bæredygtighedsstrategi, da den er nyere og mere uddybet. Vi har sorteret de policyer fra, som ikke har noget at gøre med vores 4 udvalgte Verdensmål; 7, 11, 12 og 13.

Policyer, der går på tværs af forvaltningerne

Den første policy, der går på tværs af forvaltningerne, er et ønske om energioptimering på nye bygninger og igennem renovationer på gamle kommunale bygninger (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 7-8, punkt 30). Dette er dækkende over alle forskellige typer for renovationer, fra LED-pærer og vandbesparende toiletter, til bedre isolering og smarte løsninger (Center for Grøn Omstilling, 2017). Energirenovationerne og energioptimeret nybyggeri, vurderer vi til at være en form for skraldespands-policy. Problemet med spild af energi, vand og varme har været et problem i mange år hos gamle bygninger. Der har også været løsninger præsenteret i mange år, om end prisen på de forskellige nye produkter er faldet løbende, så det kan have været beslutningstagernes vurdering, at løsningerne først har præsenteret sig for nylig. Der har været rig mulighed for at tage beslutningerne og der har i mange år været beslutningstagere, som har støttet klimamæssigt bæredygtige policyer i mange år i form af særligt SF og/eller Enhedslisten i Aalborg kommunes byråd. Men disse har aldrig haft en stor andel pladser i byrådet. Der er dog også de “nationale strømme” fra politikstrømme, som spiller ind, da befolkningen, og andre partier, også er blevet mere bevidste om klimaproblematikkerne i løbet af de seneste år. Det kan dermed være, at der på daværende tidspunkt var et sammenfald mellem villige beslutningstagere og en vurdering af at løsningerne var økonomisk rentable, jf. Bæredygtighedsplanens statusindikator i punkt 30.2 (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 8, punkt 30.2).

Aalborg kommune har i samme stil besluttet, at nedrivning af kommunens bygninger skal foregå bæredygtigt med fokus på at fremme cirkulær økonomi (Center for Grøn Omstilling, 2017, s.8, punkt 36). Dette er en form for inkrementel beslutningstagen, for det er et igangsat projekt,

men policyen bliver udarbejdet løbende i forbindelse med udbuddet af nedrivningen på de enkelte bygninger, og som det konkret beskrives i status-indikatoren i bæredygtighedsplanen for denne policy: *“Alle erfaringer dokumenteres løbende”* (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 8). Sandsynligvis for at kunne bruge erfaringerne til at forbedre policyen løbende. Der har indtil videre kun været ét projekt, nemlig Løvvangsskolen, som blev revet ned i 2019. Det har ikke været muligt at finde dokumenter, som dokumenterer procesforløbet for Løvvangsskolen.

Aalborg kommunes forskellige forvaltninger har også foreslået, at de vil udskifte deres bilflåde med alternative drivmidler, som eksempelvis gas, biodiesel og elektricitet (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 10, punkt 40). Dette ser vi som en skraldespands-løsning. Dette gør vi på baggrund af en viden om at der har været tre af de fire faktorer for at kunne vedtage policyen, men det er først over de seneste år, man er begyndt at se lav-emissions biler, der er gode nok til den mængde kørsel, som hjemmeplejen bl.a. kræver. Af den grund, var der en beslutningsanledning, hvor problemet og løsningen præsenterede sig.

Der er også taget en beslutning om at skabe bedre affaldssortering i forvaltningerne og på skoler, kulturinstitutioner osv. (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 12, punkt 49-52). Dette ser vi som en inkrementel beslutning, da den kommer, som en naturlig forlængelse af Aalborg Uden Affald-policyen.

Skoleforvaltningen

Hos Skoleforvaltningen er der planlagt, og gennemført flere policyer, som relaterer sig til undervisningen og skoledriften.

Skoleforvaltningen har taget Skoletjenesten, ændret en smule på dens tilbud, som nu har fokus på bæredygtighed, økologi og energi (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 2, punkt 6). Dette er specificeret under punkt 79 (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 18), hvor eleverne skal mere ud i naturen, skabe et forhold til naturen og en viden om klima-/miljø-mæssig bæredygtig livsstil. Dette er en lille, inkrementel rettelse til en policy, som allerede eksisterer, ved at ændre fokuset for policyen, som er Skoletjenesten.

På samme vis ser vi inkrementalisme i beslutningen om, at alle skoler skal have et miljøråd, som skal gøre skolen som enhed mere grøn (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 2, punkt 7.2). Dette er meget lignende de allerede eksisterende elevråd på skolerne, hvor udvalgte elever og lærer bidrager med klimavenlige forslag lokalt på skolen.



Skoleforvaltningen har taget en beslutning om, at elever skal lave egne haver i undervisningen (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 14, punkt 56.6). Policyen er lidt i stil med udeundervisningen, og har samme formål, men har ikke noget med skoletjenesten at gøre, men er udsprunget fra en projektgruppe. Vi ser dette som en beslutning, der er værdibaseret, da der ikke er noget fundament for policyens effekt på klimaet, udover en antagelse om, at problembaseret læring kan bidrage til, at eleverne lærer om klimavenlig kost og indkøb (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 14, punkt 56.6). Denne policy bygger på en individualisering af klimapolitikken, så det kommer ned til den enkeltes madvaner og dermed et politisk forbrug. Denne individualisering ser vi også som en del af policyen om at ændre Skoletjenestens formål, som tidligere nævnt i delafsnittet.

Borgmesterens forvaltning

Borgmesterens forvaltning er en særlig størrelse i forhold til de andre forvaltninger. Mange af aktiviteterne, som er igangsat igennem denne forvaltning, er ikke direkte policyer, eller noget, der kan læses effekt på direkte. Borgmesteren og hans forvaltning står for at skabe events (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 1, punkt 1) og aktiviteter, herunder Løvens grønne hule (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 1, punkt 2), Grøn Butik-konceptet (s. 16, punkt 66) og diverse partnerskaber (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 16, punkt 68). Disse aktiviteter mener vi går ind under den værdibase-rede beslutningstagen, da det handler om at underbygge imaget og fortællingen om Aalborg som en bæredygtig kommune og projicere de bæredygtige værdier til den enkelte borger, som så muligvis vil føre en mere klimavenlig livsstil selv.

Dertil står Borgmesterens Forvaltning også for at skabe bevidsthed om nogle af de værdibase-rede fremtids tanker, som SMART Aalborg (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 1, punkt 4 & s. 5, punkt 22), og Internet of Things (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 16, punkt 67).

Der er dog nogle policyer, som Borgmesterens Forvaltning har stået for, som ikke er gået ind over andre forvaltninger direkte. I punkt 11, som handler om at fremme etablering af infrastruktur for bæredygtig transport, skulle Borgmesterens Forvaltning skabe løsninger med House of Energy om infrastrukturen. Dette har udmøntet sig i en eldreven Egholm-færgе (Aalborg Byråd, 2018, Bilag 2, s. 2). Dette er i stil med udskiftningen af bilflåden en skraldespandsløsning, hvor de fire faktorer, da de præsenterede sig samtidig, gjorde det muligt at købe en ny type færgе, som på sigt skal udskifte den gamle Egholm-færgе.

Borgmesterens Forvaltning har også arbejdet på en ny indkøbspolicy, som skal sikre balancen mellem socialt, miljø-/klimamæssigt og økonomisk rentable indkøb (Center for Grøn Omstilling,



2017, s. 16, Punkt 65). Dette ser vi som inkrementel beslutningstagen, da det baserer sig på tilrettelsen af en allerede eksisterende policy, som fik skrevet små rettelser ind med større fokus og krav på miljø- og klimamæssigt bæredygtige faktorer.

Miljø- og Energiforvaltningen

De første aktiviteter er omhandlende kampagneføring for Grøn Agent-initiativet (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 1, punkt 1) og koordinering af Bæredygtighedsfestivalen (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 1, punkt 2). Disse to policyer har til formål at få den enkelte borger til at træffe individuelle valg, der styrker klimamæssig bæredygtighed i kommunen. Disse to policyer er værdibaserede beslutninger, som handler mere om hvor kommunen vil hen og hvor de gerne vil have at borgerne bevæger sig hen i deres adfærd.

Der er også taget beslutning om at sætte nye affaldsspande på gaden, hvilket er blevet mere og mere udbredt i Aalborg op til skrivende stund. Dette ser vi igen, som en inkrementel beslutning, som kommer i forlængelse med Aalborg Uden Affald. Med dækningen af private husstande, erhverv, kommunale institutioner og ude på gaden, så vil alle steder i kommunen dække muligheden for at sortere sit affald til en vis grad.

Miljø- og Energiforvaltningen beskriver også, at Aalborg Energi vil byde på kølingen af det nye Aalborg Universitetshospital, som skal give en CO²-reduktion ift. hvis andre bød på og vandt udbuddet (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 10, punkt 41). Aalborg Energi vandt udbuddet. Dette ser vi som en skraldespandspolicy, da løsningen og beslutningstagerne var til stede, og da 'problemet', i form af et nyt universitetshospitals opførelse, og beslutningsanledningen i form af en udbudsrunde om nedkølingen af hospitalet præsenterede sig, så man fra beslutningstagerens side en anledning til at byde ind med sin løsning.

Der blev igangsat nogle informationskampagner, som skulle reklamere for individuelle varmepumper og "nærværme" i landsbyer, som skulle sænke CO²-udledningen i Aalborg kommune (hvis kampagnerne havde den ønskede effekt) (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 10, punkt 42.2). Dette er inde i den værdibaserede beslutningstagen, da den igen lægger ansvaret for den egentlige grønne omstilling væk fra kommunen og over til det enkelte individ.

Der er også en videreudvikling af Aalborgs samarbejde med Hjørring om at købe bæredygtigt og samlet ind. Dette er en inkrementel beslutning at justere policyen, ved at fokusere mere på cirkulær økonomi, når der skal købes ind, og mængden af "bæredygtige" indkøb (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 16, punkt 65).

I samme ånd ligger en styrkelse af det regionale NBE-samarbejde (Netværk for Bæredygtig Erhvervsudvikling), som også omhandler en styrkelse af samarbejdet kommuner og virksomheder i mellem for at udvikle regionen til at have en mere cirkulær økonomi (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 16, punkt 70). Dette NBE-samarbejde er et bærende element i Aalborg kommunes klimapolitik hvad angår landbruget, som man også besluttede at lave en ekstra indsats for at styrke i punkt 72. I dette punkt skal der etableres et samarbejde, som skal inspirere til at landbruget vil udvikle sig i en retning, hvor de vil udlede færre drivhusgasser (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 17, punkt 72). Denne inspirations-policy har igen, om end kommunen ikke har reel beslutningskraft på landbrugsområdet, en karakter af individualisering, som vi mener er en af kommunens nær-kerneverdier for den bæredygtige, grønne omstilling. Derfor vil vi vurdere at disse NBE-samarbejder er en form for værdibaseret beslutning.

Vi mener dog, at der også er elementer af skraldespandsmodellen i policyer, som har forbindelse til NBE-samarbejderne med landbruget. Her ser vi, at Aalborg kommune vil prøve at lave noget lignende et cirkulært samarbejde med landbruget, hvor der skal bruges husdyrsgødning til biogasproduktion, så mindst 50 % af husdyrsgødningen produceret i Aalborg kommune skal igennem et biogasanlæg inden det spredes på landbrugsjord senest i 2030 (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 18, punkt 81.1). Derudover skal det sikres, at næringsstoffer, der er i husholdnings- og parkaffald, recirkuleres til landbruget, med et særligt fokus på økologisk landbrug (Center for Grøn Omstilling, 2017, s. 18, punkt 81.2). Under punkt 81 i implementeringsplanen står der, at landmændene allerede gør dette af sig selv. Det vil sige, at kommunen ønsker at fremme og systematisere den policy, der allerede er iværksat af private.

Opsamling på bæredygtighedsplanen

Generelt bærer bæredygtighedsplanen præg af en blanding af forskellige initiativer, og man kan argumentere for, at hele bæredygtighedsplanen og –strategien i sin helhed er rationel beslutningstagen, idet, der er en analyse af problematikkerne, en bred vifte af fokusområder, som danner grundlag for en hel masse løsningsforslag, som så munder ud i bæredygtighedsplanens implementeringsaspekt, hvor de fleste policyer bliver igangsat, og kun meget få bliver trukket tilbage. Derudover ser vi eksempler på andre approaches til beslutningstagen, men vi ser en større mængde af policyerne, som vi vurderer til at være værdibaserede beslutninger, hvor der er fokus på individualisering af den grønne omstilling og på SMART-løsninger, som skal overlade den grønne omstilling til automatiserede

systemer. For eksempel i Skoleforvaltningens policyer omkring Skoletjenesten og elevernes plantede haver

By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan 2017-20

By- og Landskabsforvaltningen lavede som opfølgning på kommunens bæredygtighedsstrategi deres egen bæredygtighedsplan for 2017-2020. Planen fokuserer på syv indsatser, som vil være centerpunkt for de tre år, planen er gældende i. Disse syv indsatser er alle baserede på forskellige fokusområder nedsat og beskrevet af kommunen (By- og Landskabsforvaltningen, 2017).

Overordnet set er forvaltningens bæredygtighedsplan rationelt udarbejdet, da den følger en klassisk rationel tilgang til policy, i form af problem, målsætning og løsning. Alle de syv indsatser identificerer et problem, som ønskes løst, efterfulgt af en handlingsafklaring for løsningen af problemet. Herudover fastsættes ønskede effekter, som løsningen af problemet vil medføre som en form for målsætning. Planen er dog ikke dybdegående, og de syv indsatser skitseres kun kortfattet for at skabe overblik over forvaltningens planer. På trods af, at planen overordnet set kan identificeres som rationelt udarbejdet, så kan man ved nærmere analyse af de individuelle indsatser se elementer, som kan forklares af andre policy-teorier.

Elementer af inkrementalismen kommer frem ved indsatserne om klima og Aalborg Cykelby. Disse er begge videreførelser af tidligere investeringer eller undersøgelser, uden helt store ændringer af de originale målsætninger og planlægning. Der er mest af alt tale om udvidelser af tidligere initiativer, som har vist sig at være gavnlige eller succesfulde.

By- og Landskabsforvaltningens klimaindsats omhandler projekter ved 11 forskellige oplandsvandløb og målet er forebyggelse af eventuelle fremtidige oversvømmelsestrusler for omkringliggende bygninger (By- og Landskabsforvaltningen, 2017). Indsatsen er en opfølgning og videreførelsen af kommunens klimastrategi fra 2012-2015, som blandt andet startede lignende projekter. Klimaindsatsen kan derfor ses som en inkrementel udvikling af den tidligere klimastrategis igangsættelse af vandløbstilpasning, uden store ændringer andet end indsatsens omfang, som er gået fra 6 indsatsområder til 11 (Aalborg kommune, 2012).

Aalborg Cykelby er et projekt, der skal gøre Aalborg mere attraktivt for cyklister, for på den måde at tackle flere forskellige problemer og målsætninger samtidig, både inden for klima og folkesundhed. Aalborg har siden 2010 investeret 150 mio. (ved planens godkendelse i 2017) i at fremme byens cykeltransport både gennem infrastruktur og kampagner for at øge cyklisme, og forvaltningen

forventer at aflægge yderligere 9 mio. i perioden 2017-2020. Projektet Aalborg Cykelby kan derfor let ses som en inkrementel udvikling i et allerede fastsat projekt om at fremme cyklisme i Aalborg (By- og Landskabsforvaltningen, 2017).

Rationel beslutningstagen som danner udgangspunktet for planen kan også i yderligere grad hjælpe til at forklare flere af planens indsatser. Da planen overordnet er fokuseret omkring identificering af problemet, nedsættelse af målsætninger og analyse af løsningsmuligheder, er alle indsatser til en grad rationelt besluttede. Der er dog nogle indsatser som specielt kan forklares gennem den tankegang. Disse er PlusBus og Biodiversitet.

PlusBus er et projekt, som involverer udvidelsen af visse tungt trafikerede veje i Aalborg med specielle busbaner for at lette trafikken i disse områder. Samtidig vil busserne på den mest bebyrdede rute (fra væddeløbsbanen til det nye universitetshospital), blive udskiftet med nye PlusBusser, som både er miljø- og transportmæssigt mere effektive. Projektet er baseret på en såkaldt VVM-redegørelse (vurdering af virkninger for miljøet) som danner grundlaget for projektets realisering (By- og Landskabsforvaltningen, 2017). PlusBus er derfor et meget klart eksempel på rationel beslutningstagen, i og med, at projektet indeholder; en meget klar beskrivelse af problemet, en meget klar beskrivelse af målsætningen samt en velanalyseret løsning. Projektet kan dog ikke vurderes til at være perfekt rationelt, da vi ikke kan se den fulde analyse af projektets løsningsmuligheder, blot at en VVM-redegørelse var blevet foretaget for den udvalgte løsning.

Indsatsen om biodiversitet er en indsats for at undersøge, hvordan forvaltning og kommunen bedst kan facilitere fremtidige projekter, som fremmer biodiversiteten i kommunen. Dette fremkommer klart af indsatsens indledende beskrivelse:

“Hensigten er at opstille målbare og konkrete mål for hvordan den kommunale planlægning, projektering, anlæg og drift kan understøtte udviklingen af en rig natur og større udlæg af arealer til natur.” – By- og Landskabsforvaltningen, 2017, s. 9.

Hensigten med indsatsen er at nedsætte mål og rammer for, hvordan kommunen og kommunale indsatser bedst kan støtte biodiversiteten i kommunen. Der er altså tale om en undersøgelse, som søger at finde løsninger til, hvordan kommunen kan fremme naturen i fremtidige projekter. Denne indsats er derfor et eksempel på analyse af mulige løsninger, som er et vigtigt led i rationel beslutningstagen.

”Stigsborg havnefront bæredygtig bydel” er kommunens vision på fremtidens bæredygtige by. Den bæredygtige bydel er planlagt at blive bygget på det grønne uudviklede areal i det sydlige

Nørresundby. Den nye bydel skal være fremtidig på den måde at den skal bygges til at være bæredygtig og en del af kommunens SMART-city ambition (By- og Landskabsforvaltningen, 2017).

Stigsborg havnefront kan forstås som værende rationelt besluttet, i og med, at bydelen er fremtids-sikret til at leve op til fremtidens krav om bæredygtighed. Denne indsats kan dog også forklares gennem værdibaseret beslutningstagen. Da det nye kvarter er designet til at være fremtidigt, bæredygtigt og en vision for fremtiden af resten af byen, kan beslutningen om kvarteret argumenteres for at være taget, fordi Aalborg kommune har en interesse i at være en SMART-kommune, da det stemmer overens med deres nær-kerneverdier. Den nye bydel kan cementere Aalborg kommune/ Aalborg by, som en af de grønneste og mest klimavenlige i landet, måske i verden. Interessen i at have Aalborg kommune som forbillede for grøn omstilling kan klart have haft indflydelse i kommunens beslutning, om at godkende Stigsborg havnefront og den bæredygtige retning kvarteret bygges i. Denne pointe er underbygget af forvaltningens egen beskrivelse af bydelens formål:

“Ambitionen er at byudviklingsprojektet på Stigsborg Havnefront skal være et mønstereksempel på fremtidens bæredygtige bykvarter – herunder med særlig fokus på fremtidssikret bosætning.” (By- og Landskabsforvaltningen, 2017, s. 10).

En del af projektets formål er at gøre Stigsborg Havnefront til *”et mønstereksempel på fremtidens bæredygtige bykvarter”*, og derved samtidig gøre Aalborg kommune til et eksempel på, hvordan dette kan opnås. Dette forekommer derfor klart som værdibaseret beslutningstagen.

Skraldespandsmodellen kan bruges til at give indsigt i indsatserne for PlusBus og Byrum og landskab i oplandsbyer. Disse kan siges til dels være resultat af tilfældigheder eller gamle policy-idéer, som først nu har fundet frirum til at komme i spil.

PlusBus-indsatsen er kommet til på baggrund af stor nødvendighed for effektivisering af trafikken langs bestemte busruter i Aalborg. Originalt havde kommunen interesse i at opstille en letbane, som skulle lindre trafikken i de udsatte områder, denne løsning blev dog senere frakastet da den mistede sin finansiering i finansloven for 2015. I stedet blev ny finansiering mobiliseret til Aalborg kommune, som blev brugt på en ny hasteløsning af form af PlusBus-projektet. PlusBus kan derfor beskrives som en policy-løsning som kun blev godkendt til implementering på grund af ændringer i situationen, både finansielt og politisk. PlusBus-ordningen blev derved taget ud af skraldespanden, efter den fandt relevans over den nu umulige letbane.



Et andet eksempel som skraldespandsmodellen kan beskrive, er indsatsen i oplandsbyerne. Selve indsatsen er rationelt besluttet; finansiering til oplands-/vækstbyerne rundt om Aalborg, for gavnlige bæredygtige projekter, som kan tiltrække beboere til de mindre byer. Udfoldelsen af de specifikke projekter i byerne er derimod tilfældige, baseret på de enkelte byers beboeres interesser: *“Projekterne indgår i et forløb med stor grad af involvering af borgere og samråd i form af høringer, borgermøder og møder med samrådene.”* (By- og Landskabsforvaltningen, 2017, s. 6). Denne indsats kan derfor forstås som at bringe mulighed for at føre ideer og projekter igennem, som ellers ikke har fundet politisk støtte.

Som nævnt i starten af afsnittet, er By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan overordnet baseret på rationel beslutningstagen. Der er dog mange eksempler på handlinger, som kan beskrives med andre policy-teorier, specielt relevant i denne sammenhæng er værdibaseret beslutningstagen og skraldespandsmodellen. Begge teorier har kunnet beskrive underliggende forklaringer på kommunens og forvaltningens beslutninger, og hvilke slags løsninger, der findes relevante for beslutningerne truffet i sammenhæng med By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan for 2017-20.

Aalborg Uden Affald

Affaldsplanen dækker over et meget bredt område, som ikke kun begrænser sig til husholdningsaffald. Planen tager udgangspunkt i regeringens overordnede ressourceplan og affaldshåndteringsplan, og er derfor baseret på regeringens målsætninger inden for genbrug af affald og andre mulige ressourcer. Aalborg kommune har tilgået planen med udgangspunktet at forsøge så vidt muligt at leve op til regeringens målsætninger nedsat af regeringens plan Danmark uden affald 1 og 2. I denne sammenhæng har kommunens tidligere affaldsplan gennemgået en grundig policy-udvikling for at opnå kapacitet til leve op til de nye målsætninger.

Da Aalborg Uden Affald er en videreudvikling og reorganisering af den tidligere affaldsplan er der naturligvis grund til at undersøge denne udvikling ud fra et inkrementalistisk synspunkt. Aalborg Uden Affald tager udgangspunkt i mange systemer og planer som allerede var til stede eller planlagt i den tidligere affaldsplan *“Affaldshåndteringsplan 2008-2016”*. I et referat fra et møde i Miljø- og Energiudvalget den 19. marts 2014 beskrives denne fremgang: *“De overordnede målsætninger er i vid udstrækning en videreførelse af målene fra den tidligere affaldsplan.”* (Miljø- og Energiudvalget 2014, s. 2). Det forekommer derfor klart, at udvalget har arbejdet inkrementalistisk som

udgangspunktet for udarbejdelsen af den nye affaldsplan. Der er dog mange nye målsætninger og delmål i affaldsplanen, som kræver helt nye tiltag og ordninger fra den tidligere plan. Mange af disse nye tiltag kan dog også argumenteres for at være til en grad baseret på en inkrementalistisk tilgang til politisk beslutningstagen. Da næsten alle de nye målsætninger er baseret på regeringens overordnede affaldsplan for kommunerne, kan Aalborgs plan forstås som en inkrementel videreudvikling af regeringens plan. Denne forståelse bliver igen understøttet af udvalget i referat fra samme møde:

“Forsyningsudvalget godkendte på mødet den 9. januar 2013 (punkt 9) målsætninger som plangrundlag til den kommende affaldshåndteringsplan. Efterfølgende er målsætningerne blevet revurderet og tilpasset målene i udkastet til Ressourceplanen (regeringens ressourceplan), og det er derfor hensigtsmæssigt, at det nuværende Miljø- og Energiudvalget ligeledes tiltræder målene.” –

Miljø- og Energiudvalget, 2014, s. 2.

Inkrementalisme kan derved bruges til at forklare, hvordan flere af de mange udviklinger i affaldsplanen har fundet sted. Inkrementalismen er dog ikke kun karakteriseret ved viderebygelse på allerede eksisterende planer. En væsentlig del af inkrementalismen bygger også på, at de ændringer som bliver lavet, er små, *inkrementelle*, og med hensigten om at blive implementeret over en længere periode. Den nye affaldsplan er specielt præget af ambitiøse målsætninger nedsat af regeringen – målsætninger, som kræver mere en små langsomme ændringer. Et eksempel på dette kunne her være målsætningen om at nå over 50% genanvendt husholdningsaffald inden 2022. Dette er et meget stort spring fra de 24% som kommunen startede ved i 2013, og kræver større ændring for at realisere (Miljø- og Energiforvaltningen, 2020). Med det sagt så fremstår det stadig tydeligt at inkrementalismen har spillet en central rolle i udviklingen af Aalborg Uden Affald, specielt ved hvordan planen har taget udgangspunkt i andre planer som grundlag.

Vi ser elementer af rationel beslutningstagen i form af planens struktur. Planen er delt op imellem kortlægning, målsætninger og planlægning, som passende udfylder hver del af klassisk rationel beslutningstagen; identificering af problemet (kortlægning), udarbejdelse af målsætninger (regeringens målsætninger) og til sidst analyse af mulige løsninger (planlægning). Målsætningerne for planen er givet på forhånd af regeringen og ikke afgjort af kommunen selv, men den typiske model for rationel beslutningstagen viser sig dog stadig tydeligt i udarbejdelsen af policy omkring regeringens målsætninger. Hvad angår hvordan Miljø- og Energiudvalget analyserede de mulige løsninger og kom frem til netop disse, som gør sig gældende i planens afsnit ‘planlægning’, kan være svært at

afgøre. Da udvalgene i Aalborg kommune ikke laver direkte transskriptioner af deres møder, er det ikke muligt direkte at afgøre hvordan denne analyse så ud, hvilke prioriteringer blev lavet, samt om en dybdegående analyse af forskellige løsninger overhovedet fandt sted. Fra planens 1. behandling til 2. behandling blev kun meget få ting ændret og der gives ikke videre indblik i udvalgets metoder til at finde og vælge mulige løsninger. Udvalget beskriver selv justeringerne mellem 1. og 2. behandling som følgende:

“Som udgangspunkt har indsigelserne i høringsperioden ikke givet anledning til omskrivning af principper i Aalborg uden affald, og planen, som byrådet 2. behandler, er stort set identisk med 1. behandlingen, dog med de oven for anførte justeringer.” – Miljø- og Energiudvalget, 2015, s. 5.

“ (...) de oven for anførte justeringer” refererer til byrådets ønsker fra 1. behandling samt mindre tilføjelser (Aalborg Byråd, 2014). Udviklingen af løsningsforslagene for at opnå de nedsatte målsætninger må derfor, som udgangspunkt antages at være en videreudvikling af den tidligere affaldsplan, som spekuleret i tidligere afsnit.

Overordnet er det vanskeligt at svare på, hvordan kommunen har udarbejdet løsningsmulighederne for affaldsplanen, da denne proces ikke er offentligt tilgængelig. Herudover blev processen ikke tilkendegjort i nogle af byrådets eller Miljø- og Energiudvalgets mødereferater, som er, hvad der er offentligt tilgængeligt om affaldsplanens udarbejdelse. Vi må antage på baggrund af planens opbygelse (problem/kortlægning, målsætning, løsninger/planlægning), at en analyse af mulige løsninger har fundet sted i stil med rationel beslutningstagen, men vi kan ikke være sikre i denne antagelse.

Aalborg Uden Affald er ikke det bedste eksempel på værdibaseret beslutningstagen, da planen er opstillet på baggrund af regeringens ressourceplan, som opstillede målsætninger for alle landets kommuner, inklusive Aalborg kommune. Kommunen er derfor presset til, som en større kommune, at leve op til kravene nedsat af regeringen. Deres entusiasme i effektivisering af genbrug og øget cirkularitet i kommunens ressourceforbrug er derfor ikke nødvendigvis på baggrund af kommunens egen interesse i at foretage denne omstilling. Det kan måske nærmere skyldes en interesse i ikke at fejle i at leve op til regeringens målsætninger og bevare deres ry som en anstændig kommune. Af denne grund kan det være vanskeligt i denne plan at afgøre hvor kommunens entusiasme stammer fra; om det er en egentlig interesse i at fastsætte deres ry som en moderne og bæredygtig kommune, eller om det blot er for at få mest ud af de givne omstændigheder.

På baggrund af Aalborg kommunes fokus på genanvendelse og aflastning af miljøet i affaldsplansens forgænger 'Affaldsplan for 2008-2016' kan det tolkes at kommunen har en inderlig interesse i at blive en mere klimavenlig kommune:

“Ud over at opnå en harmonisering vil initiativerne i affaldsplanen bevirke, at en større mængde affald genanvendes, og en mindre mængde deponeres og brændes. Til gavn for miljøet.” – Forsyningsvirksomhederne, 2008, s. 1.

Dette i sig selv er dog ikke bevis for at Aalborg kommune havde interesse i at gå lige så langt som regeringen gerne ville med deres ressourceplan. Aalborg Uden Affald går i sig selv ikke ud over regeringens målsætninger, men fastsætter, at kommunen har intention om at leve op til dem: *“Som landets tredjestørste kommune vil Aalborg Kommune leve op til målene i regeringens ressourceplan.” (Miljø- og Energiforvaltningen, 2020, s. 37).* På baggrund af dette kan det derfor ikke antages at Aalborg kommune har foretaget værdibaseret beslutningstagen i udarbejdelsen af denne plan. Da kommunen blot lever op til regeringens målsætninger, kan det ikke siges at værdibaseret beslutningstagen har haft indflydelse i tilblivelsen af Aalborg Uden Affald, på trods af, at planen stemmer overens med kommunens værdier.

Der er elementer af planen, som kan beskrives ved hjælp af skraldespandsmodellen. Da planen netop har mangler når det kommer til gennemsigthed med udvælgelse af løsningsmetoder, kan flere af løsningerne og tiltagene fremkomme, som tilfældigt udvalgte og tilfældigt indførte på grund af manglen på en løsning til flere forskellige problemer samtidigt. Løsninger som udvidelse af genbrugspladser eller deponicentre, samt tilføjelser af ekstra skraldespande til enfamiliehusstande, fremkommer uden nærmere forklaring for deres indførelse, som løsninger der altid har været der, men aldrig har fundet opbakning eller vej til den politiske agenda. Der er altså tale om, at flere faktorer har kommet i spil, for at disse små løsninger har fundet vej til at blive implementeret policy. Der er både politisk engagement for at finde en løsning og anledning for at stemme løsningen igennem.

Overordnet set har inkrementalismen og rationel beslutningstagen, efter analyse af planens indhold og omstændigheder, været ledende i udarbejdelsen af planen. Der er klare sammenhænge mellem disse teorier og affaldsplanen, og vi mener derfor, at disse teorier er mest akkurate til at beskrive denne plan. Det er dog ukendt, hvor dominerende rationel beslutningstagen har været i udarbejdelsen

af planen, da vi ikke kan undersøge hvordan eller hvorvidt kommunen har foretaget analyser af mulige løsningsmuligheder for at afgøre den mest attraktive. I denne sammenhæng kan skraldespandsmodellen beskrive flere af tiltagene i planen, netop da Miljø- og Energiforvaltningen og deres udvalg ikke har været gennemsigtige med deres metoder for valg af mulige løsninger.

Nordjyllands trafikselskab: Grøn strategi for NT

Grøn strategi for NT skitserer selskabets ambitioner om at opnå fossilfri- og delvis emissionsfri transport ved 2030. Strategien skitserer yderligere, hvordan dette kan opnås, og hvordan det vil påvirke selskabet økonomisk (Nordjyllands Trafikselskab, 2018). Overordnet set bygger strategien på en rationel beslutning om at foretage en grøn omstilling af selskabets drift, for derved at opnå de sundhedsmæssige og klimamæssige fordele en grøn kollektiv trafik kan medbringe. Værdibaseret beslutningstagen kan også bruges til at forklare NT og kommunernes interesse i at gennemføre denne ambitiøse omstilling.

Først og fremmest er NTs grønne strategi rationelt udarbejdet. Den er baseret på en problemstilling om, at NTs nuværende drift er medvirkende til drivhusgasudslip samt andre sundhedsmæssige faktorer såsom partikelforurening og støjforurening, som alle negativt påvirker tilværelsen i regionen. Den opstiller en række målsætninger for deres fremtidige drift, og gennemgår hvordan og hvilken slags handling der skal til for at opfylde dem. Der fremstår en klar rationel tilgang, opdelt mellem problemidentificering, opsætning af mål samt analyse/udarbejdelse af løsninger. Der forekommer dog et problem med denne tolkning, nemlig at NTs omstillings ambition frem mod 2030, altså deres målsætning, ikke er rationelt udarbejdet i forhold til det overordnede problem. Det forekommer derfor som ambition hos NT om at være 'frontrunner' indenfor grøn omstilling i transportsektoren, som blandt andre steder kan ses i strategiens undertitel: *"NT skal i den grønne førertrøje"* og dette uddrag om begrundelsen for strategien:

"Men skal vi nå den nationale målsætning om en fossilfri transportsektor i 2050, så skal der større og mere forpligtende skridt til. (...) Men NT vil mere! Så med en målsætning om, at den nordjyske kollektive trafik skal være endnu grønnere, udarbejdes denne grønne strategi." – Nordjyllands Trafikselskab, 2018, s. 2.

Denne ambition kan ikke direkte forklares som en del af rationel beslutningstagen, da der ikke er noget, som presser dem til at foretage omstillingen så tidligt som i 2030. Regeringen har fremlagt ambitioner om at opnå uafhængighed af fossile brændsler ved 2050, men dette presser ikke NT til allerede at lave den transformering nu (Klima- og Energiministeriet, 2011, s. 47-49). Der må derfor være noget andet, som får NT til at beslutte at omstillingen skal ske til 2030 (dog ikke komplet omstilling). Det kan derfor tænkes, at NT har interesse i at være på forkant med omstillingen af en anden årsag.

Begge kan forklares med værdibaseret beslutningstagen, nemlig at NT har en interesse i at foretage den grønne omstilling, netop fordi de mener det er det rigtige at gøre (at det stemmer overens med deres værdier) og at det er den retning som markedet går i. Samtidig spiller det ind i Aalborg kommunes nær-kerneverdi om at borgerne selv skal tage det bæredygtige valg, og det bliver nemmere, hvis de ser, hører og lugter, at busser er mere bæredygtige. Beslutningen om at indføre disse ambitiøse målsætninger er derfor drevet af den værdibaserede tilgang. Parallellen er klar når man tager Aalborg kommunes medejerskab af selskabet med som faktor.

Overordnet set kan vi tydeligt se sammenhænge mellem NT og Aalborg kommune og deres udarbejdelse af policyer. Begge er præget af rationel beslutningstagen som udgangspunktet for udarbejdelsen af deres policyer, med et stærkt fokus på opstillingen af problem, mål og løsning som strukturen for nye policy-tiltag. Herudover har NT og Aalborg kommune sammenlignelige værdidrevne interesser når det kommer til at nedsættelse af målsætninger og ambitionsniveau.

Overordnet for denne policy ser vi det høje ambitionsniveau, drevet af en underliggende interesse fremfor en rationelt funderet målsætning. Rationel beslutningstagen er dominerende for strategiens struktur og overordnede udarbejdelse, mens værdibaseret beslutningstagen syntes at kunne forklare dens ambitiøse målsætninger.

Aalborg lufthavns ”bæredygtig omstilling”

Aalborg lufthavns (AAL) strategi for bæredygtig omstilling omhandler lufthavnens intentioner om at blive CO²-neutrale og deres planer for at opnå dette. Planen tager udgangspunkt i udfasning af fossil-drevne køretøjer og udstyr mod eldrevne alternativer samt elforbrugseffektivisering. Strategien kan overordnet set beskrives med rationel beslutningstagen, teorien kan dog ikke beskrive hele udarbejdelsen af strategien.

Strategien er løst bygget op efter den rationelle opdeling af beskrivelse af problemet, opsættelse af mål og undersøgelse af løsningsmuligheder. Teorien kan dog ikke bruges til at beskrive hele strategien. Mest bemærkelsesværdigt bliver en løsning ikke præsenteret for at opnå målet om CO²-neutral flytrafik i 2050, sandsynligvis fordi lufthavnen ikke har en plan til at opnå dette, men i stedet håber på et ryk indenfor industri-standarder af kommercielle passagerfly mod CO² neutrale luftfartøjer. Det kan argumenteres, at målsætningen implicit hentyder til, at lufthavnen vil afvise selskaber, som ikke bruger CO²-neutrale fartøjer, og at dette er deres løsning. Strategien nævner dog ikke dette som løsningen, men udelader blot at berøre, hvordan de vil opnå målsætningen. Strategien kan derfor ikke beskrives som rationelt udarbejdet, da den fundamentalt mangler at levere løsninger, som kan få AAL til at opnå sine målsætninger.

AALs bæredygtighedsstrategi kan også beskrives gennem inkrementalismen specielt med hensyn til deres tidligere tiltag og indsatser. Størstedelen af lufthavnens indsats for at opnå målsætningen om at være CO² neutrale ved 2030 er baseret omkring elforbrugseffektivisering, samt omskiftelse eller udfasning af fossildrevet udstyr og køretøjer over til eldrevne alternativer. Dette er i vid omstrækning videreførelser af lufthavnens tidligere indsatser, som involverede udskiftning af elpærer om til LED med bedre levetid og dermed højere el-effektivitet, og begyndelse på udfasning af fossildrevne køretøjer og udstyr. Strategien kan derfor beskrives som en inkrementel udvikling af deres tidligere indsatser.

Ser man nærmere på AALs argumentation for hvorfor de har valgt at nedsætte disse målsætninger og udvide deres bæredygtige indsatser, beskrives det som lufthavnens ansvar at sikre en bæredygtig rejse, så den samme service også er mulig i fremtiden. Denne argumentering kommer til udtryk i starten af AALs strategi:

“Men hvad indebærer vores ansvar for rejsen? En ting er passagerernes rejseoplevelse i dag (...). En anden ting er garantien for, at de samme rejseoplevelser også kan lade sig gøre om bare 10 år. Det kræver omtanke og viljen til en bæredygtig omstilling.” – Aalborg lufthavn, 2020.

Dette kan tolkes på forskellige måder, og kan blandt andet forstås som et udtryk for en nær-kerne-værdi om, at AAL har ansvar for at sikre, at forbrugerne kan træffe et bæredygtigt valg hos dem. Uden kunderne vil flyindustrien forsvinde. Det kan derfor samtidig blot tolkes som en interesse i at holde deres selskab og industri i live, så deres selskab ikke må lukke ned på grund af de klimamæssige

problematikker med flyrejsning. Herudover må regeringens plan om udfasning af fossile brændsler i transportsektoren inden 2050 også være en væsentlig motivation for lufthavnen (Klima- og Energi ministeriet, 2011, s. 47-49).

Overordnet set kan AALs strategi beskrives som rationelt udarbejdet, dog med visse problemer, specielt omkring deres udarbejdelse af løsninger til at opnå deres målsætninger. Herudover kan strategien tolkes som en inkrementel udvikling af tidligere indsatser, nu med nye målsætninger frem mod 2030 og 2050. Der er ikke væsentlig baggrund til at kalde strategien værdibaseret, da lufthavnen i forvejen har eksistentialistiske grundlag for deres bæredygtigheds målsætninger.

Aalborg Budget 2021-2024

Aalborg kommunes budget 2021-2024 præsenterer kommunens planlagte budget for 2021, og skitserer den forventede udvikling i årene 2022-2024. Analysen af budgettet tager udgangspunkt i kommunens forventede udgifter, og hvilken grad grønne initiativer og bæredygtighed prioriteres blandt disse. Budgettets udgifter kan groft sagt splittes op mellem to dele, driftsudgifter og anlægsudgifter. Driftsudgifter udgør de faste udgifter, som forbliver meget ens hvert år. Disse forekommer f.eks. som driften af skoler, plejehjem og andre offentligt sponsorerede services. Anlægsudgifter udgør de fysiske udviklinger kommunen foretager gennem korte investeringer, dette kan f.eks. være nye bygninger, vedligeholdelse eller byfornyelse, nye/reparation af veje, indkøb af nyt udstyr osv. I sammenhæng med denne undersøgelse og analysen af budgettet, fremstår anlægsinvesteringerne som de mest interessante, da de skitserer hvilke projekter kommunen planlægger for fremtiden, samt hvor omkostningsfuldt disse investeringer er. Derfor vil der ses bort fra kommunens driftsomkostninger og i stedet fokuseres nærmere på anlægsudgifterne. Ud over drift- og anlægsudgifter, indeholder budgettet også en række fokusområder, som refererer til bestemte projekter eller fremgangsmåder, som kommunen har valgt de forskellige forvaltninger skal fokusere på. Af disse fokusområder er de mest relevante i forhold undersøgelsen blevet udvalgt for at blive analyseret nærmere.

Kommunens budget er et stort dokument, og ikke alle dele af dokumentet er relevant i forhold til denne undersøgelse. Derfor vil der i denne analyse fokuseres på Miljø- og Energiforvaltningen og By- og Landskabsforvaltningen, da disse forvaltninger bedst falder ind under vores afgrænsning.

Miljø- og Energiforvaltningens forventede anlægsinvesteringer i 2021 ligger på 5,16 mio. kr. hvilket er lavt i forhold til de andre forvaltninger, og kun tilsvarende 1,1% af kommunens samlede



anlægsinvesteringer i 2021. Det kan derfor ikke siges, at kommunen har prioriteret anlægsinvesteringer gennem denne forvaltning. Der forekommer dog mange grønne initiativer og projekter i sammenhæng med bæredygtig omstilling i By- og Landskabsforvaltningen, så det lave tal er forståeligt i denne sammenhæng (Aalborg kommune, 2020B, s. 74). Der er i alt 4 anlægsprojekter som ligger under Miljø- og Energiforvaltningen, og alle disse er fokuserede omkring miljøbeskyttelse/forebyggelses projekter, ud over et som omhandler et ledningsanlæg i Nibe i sammenhæng med et vandsamarbejde (Aalborg kommune, 2020B, s. 188). Forvaltningens anlægsprojekter kan derfor ikke siges at være relevante i sammenhæng med denne undersøgelse.

Der er 2 fokusområder, som falder under Miljø- og Energiforvaltningen som er interessante at undersøge. Disse er “Grøn omstilling – nye myndighedsopgaver” og “Stærkere lokal, national, international branding af Aalborg kommune”.

Da kommunen, og resten af Danmark, står over for en målsætning om at reducere drivhusgasudledning med 70% (fra 1990 niveauer), kræves der yderligere midler til at undersøge og analysere fremtidige grønne projekter og deres gavn for klimaet og kommunens bæredygtighed. Det er derfor blevet valgt af kommunen at afsætte 250.000 kr. til Miljø- og Energiforvaltningen til myndighedsbehandling af disse fremtidige projekter. Dette kan tolkes som en inkrementel beslutning, da forvaltningen og dens sektorer (center for grøn omstilling, Limfjordssekretariatet mm. som nu falder under sektor for Miljø og Plan) i lang tid har haft denne rolle (Aalborg kommune, 2020B, s. 188). Nu får forvaltningen tilegnet flere midler, da det menes dette er tilstrækkeligt til at håndtere det øgede pres, da systemet tidligere har fungeret.

Aalborg Bæredygtighedsfestival har i mange år fremmet forståelse for bæredygtighed i byen, og kommunen vil nu prioritere denne begivenhed yderligere, i sammenhæng med at cementere kommunens branding som en bæredygtig kommune. Kommunen har i de kommende år afsat væsentlige beløber til festivalen, med formålet at styrke kommunens brand. Det forekommer tydeligt af dette fokusområde, at kommunen har bæredygtighed som en nærkerneværdi, og at kommunen har en bestemt interesse i at fremme deres ‘image’ som en grøn kommune. Kommunen bekræfter her selv, at de er interesserede i at blive anerkendt som en bæredygtig kommune: “*For en stærkere lokal, national og international branding af Aalborg kommune som bæredygtig kommune (...)*” (Aalborg kommune, 2020B, s. 28-29). Dette er dog kun en branding, hvilket vil sige, at det kun har indflydelse på opfattelsen, herunder også selvopfattelsen i kommunens borgere, hvilket ender i en form for individualisering.



By- og Landskabsforvaltningen har et væsentligt større anlægsbudget end Miljø- og Energi forvaltningen. Dette skyldes at forvaltningen står for de mere fysiske opgaver i kommunen, blandt andet nye byggerier og større projekter. Derfor er det ikke en overraskelse, at By- og Landskabsforvaltningens anlægsudgifter er tilsvarende 78% af kommunens samlede anlægsudgifter. Mange af disse penge er delvist statsfinansierede og går til færdiggørelsen af PlusBus udvidelsen af byens kollektive trafik. PlusBus alene bruger 138,9 mio. kr. hvilket svarer til ca. 40% af forvaltningens samlede anlægsudgifter (Aalborg kommune, 2020B, s. 74). PlusBus projektet kan derfor siges at oppeste forvaltnings andel af anlægsudgifter, da kommunen ikke altid foretager større statsfinansierede projekter.

Størstedelen af forvaltningens anlægsudgifter ligger i sektoren for veje med et anlægsbudget på 238,8 mio. kr. Sektoren for veje har 34 planlagte anlægsprojekter for 2021, hvoraf 22 af disse projekter falder under vores afgrænsning. Disse 22 projekter udgør sammenlagt ca. 80,6% af sektorens anlægsudgifter, hvilket betyder, at langt størstedelen af de planlagte projekter har et grønt fokus på enten bæredygtighed eller klima. Heraf udgør PlusBus 68,5 mio. kr. og procentandelen uden denne medregnet ligger på ca. 72,7%, hvilket stadig er en betydelig andel (Aalborg kommune, 2020B, s. 74). Der forekommer derfor et tydeligt fokus på grønne og bæredygtige løsninger og projekter hos kommunen, da disse udgør så stor en andel af de planlagte projekter og den tildelte anlægsfinansiering. Ud over PlusBus udgør Stigsborgs projektet også en betydelig andel af sektorens anlægsudgifter, som er fokuseret omkring bæredygtighed og fremtidssikring. Projekterne bliver næsten alle berørt af forvaltningens fokusområder, som er blevet opstillet af kommunen, og udgifterne på projekterne vil derfor diskuteres i sammenhæng med analysen af fokusområderne.

Kommunen har opstillet en række fokusområder for By- og Landskabsforvaltningen, heraf er fire områder blevet udvalgt på baggrund af deres relevans for undersøgelsen. Disse udvalgte fokusområder er: "Klima- og grønne investeringer er højt på dagsordenen", "Cyklisme – investeringer og cykelpolitik", "Stigsborg Havnefront" og "PlusBus 2".

Fokusområdet "Klima- og grønne investeringer er højt på dagsordenen" sætter fokus på hvordan By- og Landskabsforvaltningens andel af kommunens statsfinansierede 140 mio. kr. skal bruges over de næste fire år. Det er forudsat for kommunen og forvaltningen at disse penge (ca. 20 mio. årligt) skal bruges på tiltag for sænke CO²-emission i kommunen, så netop disse investeringer kan ikke tolkes som tegn på kommunens nær-kerneverdier. Fordelingen af disse midler er hovedsageligt inkrementelt, men også til dels rationelt besluttet. Investeringer i cykel- og gangstier er noget kommunen

og forvaltningen har gjort i lang tid, og investeringen i Langdyssen i Svenstrup er blot en videreudvikling af denne politik. Det samme kan siges om naturgenopretningsprojekterne, skovrejsningen og etableringen af flere rekreative stier i kommunen. Alle disse er videreførelser af allerede igangsatte projekter, som er blevet prioriteret lavere end andre projekter (By- og Landskabsforvaltningen, 2017). I denne sammenhæng har den yderligere statslige finansiering gjort det muligt at starte disse projekter. Dette kan også forklares af skraldespandsmodellen, da projekterne allerede var skitserede, men manglede den nødvendige finansiering for kommunen og forvaltningen kunne realisere dem. Endeligt er investeringen i maskinparkens omstillingsplan sandsynligvis rationelt besluttet, da en plan herom er blevet udarbejdet og analyseret (Aalborg kommune, 2020B, s. 13).

Det næste fokusområde, "Cyklisme – investeringer og cykelpolitik", er kommunens plan kaldet "Mobilitet 2040" som har til mål: *"(...) at 50% af turene i 2040 skal ske ved cykel eller gang set over hele kommunen."* (Aalborg kommune, 2020B, s. 13). Fokusområdet fokuserer på investeringer i cykeltransport og mobilitet for cyklister i kommunen. Der er i alt 5 af de 22 udvalgte projekter som falder under dette fokusområde. De fem projekter udgør ca. 20,5 mio. kr. hvilket er tilsvarende ca. 12% af sektoren for vejes samlede anlægsudgifter (PlusBus modregnet). Fokusområdet er derfor væsentligt prioriteret af kommunen, og vil højst sandsynligt modtage yderligere investeringer i form af flere projekter, i kommunens fremtidige budgetter. Området er derved også væsentligt langsigtet. Projekterne er alle inkrementelle udviklinger på kommunens langt prioriterede cykelpolitik (By- og Landskabsforvaltningen, 2017). Hvad angår mulighederne for investeringer i en supercykelsti mellem Nytorv og Universitetshospitalet, kan disse tænkes at være rationelt udarbejdede, for at lindre byens trafikale problemer. Ingen reel planlægning eller projekter vedrørende supercykelstien er dog blevet offentliggjorte, og det kan derfor ikke afgøres med sikkerhed, om beslutningen her er rationelt udarbejdet. Denne cykelpolitik er også et udtryk for kommunens værdier. Det, at de dedikerer ca. 12% af sektorens anlægsudgifter til udvikling af kommunens cykel-infrastruktur, er tegn på at de holder bæredygtighed og bæredygtig alternativ transport som en værdi. Dette understøtter at kommunen har en nær-kerneverdi i at være en kommune, hvor det er nemt at tage det bæredygtige valg som borger.

Stigsborg Havnefront udgør en stor del af forvaltningens og sektoren for vejes anlægsudgifter. Stigsborg-projektet er delt op i forskellige etaper, den første blev startet i maj 2020, og Stigsborg Havnefront fokusområdet fokuserer på kvarterets udførelse de næste 4 år (Aalborg kommune, 2020B, s. 14). Da projektet allerede er blevet analyseret i et tidligere afsnit, vil der fokuseres på de økonomiske aspekter og fremtidige planer om det nye planlagte kvarter. Projektet er i 2021 delt op i



5 forskellige projekter, som i alt har anlægsudgifter for 39,8 mio. kr. tilsvarende 23,4% af sektorens samlede anlægsudgifter (PlusBus modregnet). Disse 5 projekter er mindre udgifter for etape 1 og 2, samt tre projekter for klargørelsen og opstarten på byggeriet af kvarteret. Disse tre projekter hedder ”Stigsparken”, ”liv og aktivitet ved Limfjorden”, samt ”mobilitetsplan og sikker skolevej” og er alle fokuserede på forskellige aspekter af kvarterets byggeri. Den planlagte anlægsudgift for de tre projekter lyder på henholdsvis 50-, 40- og 35 mio. kr. over de næste 4 år (Aalborg kommune, 2020B, s. 14). Kommunen er derved meget dedikerede til etableringen af det nye moderne kvarter i byen.

Kommunen har også indført et mindre fokusområde vedrørende undersøgelse om muligheden for en yderligere PlusBus rute mellem Svenstrup og Vodskov. Der er i alt afsat 2 mio. kr. til undersøgelsen i budgettet for 2021, for at give overblik for Byrådet til at træffe beslutning om rutens fremtidige mulige indførelse (Aalborg kommune, 2020B, s. 15). Den originale PlusBus rute er allerede blevet diskuteret og analyseret, der vil derfor ikke bruges for lang tid på at gennemgå denne, da de overordnet set er meget ens. Processen for at undersøge og danne beslutning om PlusBus 2 lyder dog overordnet set meget rationelt udarbejdet, hvilket klart kommer til udtryk i kommunens egen beskrivelse: *”I budgetforslaget afsættes midler til at indlede en egentlig foranalyse af projektet, der kan beskrive mulige løsninger og give Byrådet mulighed for at drøfte hvordan projektet søges realiseret.”* (Aalborg kommune, 2020B, s. 15). Der gives udtryk for, at en foranalyse først skal gennemføres for at kortlægge mulige løsninger, før Byrådet vil tage en endelig beslutning. Dette er meget rationelt udarbejdet, med fokus på en analyse af løsningmuligheder og er ofte det manglende led ved mange af kommunens andre policy-beslutninger, som ikke bliver belyst, gennem den arkiverede dokumentation.

Overordnet set giver Aalborg kommunes budget for 2021-2024 et indblik i hvor mange penge kommunen har til rådighed, samt hvor mange af disse penge, der bliver prioriteret til grønne og bæredygtige tiltag. Herudover viser budgettet mest af alt tegn på rationel og inkrementel beslutningstagen. Dette kommer til udtryk gennem projekter hvis mulige løsninger er blevet analyseret før en beslutning er blevet taget, samt videreførelsen af tidligere projekter som investeringsgrundlag.

Opsamling

I denne opsamling vil vi kortlægge de væsentligste pointer fra de forskellige analyseafsnit, og hvordan disse pointer hænger sammen på tværs af analysen. Vi vil således i dette afsnit undersøge hvordan de enkelte pointer fra hvert afsnit ser ud i sammenhæng med alle de undersøgte dokumenter.

Opsamlingen vil opstille tendenser, som er gennemgående for de forskellige afsnit, og belyse hvad disse tendenser betyder i forhold til kommunens grønne omstilling.

Den inkrementelle beslutningstagen har været gennemgående i alle de analyserede dokumenter. Når disse tilfælde sammenlignes med hinanden, opstår en række tendenser, som kan beskrive, hvorfor kommunen har haft denne tilgang til udarbejdelsen af deres policyer. Inkrementel beslutningstagen fremstår oftest når der fremkommer et pres fra staten til at opnå målsætninger eller opstille en strategi/plan, når der er mangel på ressourcer/tid til at opstille en ny strategi/plan og når en velfungerende løsning allerede er implementeret. Under disse tre omstændigheder ser vi oftest policyer, som kan beskrives af inkrementalismen.

Ved Aalborg Uden Affald og bæredygtighedsstrategien ser vi i begge tilfælde et pres fra staten om at formulere policy, og i begge sammenhænge har inkrementel beslutningstagen haft en væsentlig rolle. Der fremstår der en tendens til at bruge inkrementelle beslutninger til at formulere ny policy, når kommunen bliver presset af staten til at nå en deadline (begge tilfælde) eller opnå nogle bestemte målsætninger (Aalborg Uden Affald). Denne fremgangsmåde er sandsynligvis nødvendig, da tilgangen kræver mindre bearbejdning og mindre foranalyse, og derved giver kommunen mere tid til at formulere andre dele af policyen med mere tidskrævende metoder (såsom den rationelle tilgang).

Dette hænger derved også sammen med den anden omstændighed; mangel på tid eller ressourcer som udgangspunktet for brugen af inkrementel beslutningstagen. Når forvaltningerne eller kommunen har en deadline foran sig, er det ikke altid muligt at lave analyser og dybdegående undersøgelser før en ny policy. Det er dertil nemmere at justere på allerede formulerede policyer, og tilpasse dem situationen. Denne tilgang ser vi igen i Aalborg Uden Affald og bæredygtighedsstrategien, men også i AAL's grønne omstilling. I modsætning til Aalborg Uden Affald og bæredygtighedsstrategien, forekommer inkrementalismen hos AAL, mere som mangel på ressourcer til at udføre mere dybdegående ændringer, da lufthavnen ikke har økonomisk kapacitet til at udføre mere end små inkrementelle ændringer, som løbende leder til en større forskel.

Den sidste omstændighed, og den mest fremkommende, er inkrementel viderebygning på en allerede velfungerende policy. Vi ser denne tilgang i næsten alle dokumenterne, hvor den tager forskellige tilgange. Enten ved simpelt at øge investeringen til en tiltænkt løsning, for derved at øge effekten af en allerede velfungerende policy. Dette ser vi ofte ved policyer, hvor kommunen har dedikeret flere penge til forvaltningen for at løse et bestemt problem eller opnå en bestemt målsætning, og derefter investerer overskuddet i velfungerende ordninger. Eksempler på dette kan være den

reorganiserede bestilleordning fra affaldsplanen, eller den øgede finansiering til myndighedsbehandling i Miljø- og Energiforvaltningen, som fremkommer i budgettet for 2021. Vi ser også denne viderebygning på velfungerende policyer, når der bygges videre på en plan eller policy. Dette fremkommer specielt ved kommunens cykelpolitik, her ser vi en gradvis viderebygning, med nye ressourcer og nye midler, som det fremkommer af By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan samt deres fokusområder og anlægsprojekter i budgettet for 2021.

Rationel beslutningstagen har også været fremherskende i kommunens policyer. Mange af kommunens policyer ser ud til at være opbygget på baggrund af rationelle udgangspunkter, såsom identificering af problem, kortlægning af målsætninger og beskrivelse af løsningen, der skal opnå disse målsætninger. Et gennemgående problem for vores analyse er dog, at grundlaget for valget af løsningen sjældent berøres i disse policy-dokumenter. Det er centralt for den rationelle beslutningstagen, at de mulige løsninger til problemet er blevet skitseret, og deres effekt er blevet analyseret, så den bedste løsning kan udvælgelse for at opnå målsætningen. Problemet opstår når denne analyse, eller orientering om denne analyse, er fraværende i policyen, så kan vi ikke være sikre på om løsningen er rationelt besluttet eller fundet mere tilfældigt.

Vi ser eksempler gennem hele analysen på denne rationelle tilgang og opbyggelse af planer og strategier, men uden en klar undersøgelse eller analyse af løsningernes effekt. Mest fremtrædende her er affaldsplanen, som ikke giver forklaring på valget af de nye løsninger. Andre dokumenter opfylder i nogle dele eller aspekter dette krav, såsom bæredygtighedsstrategien, hvis 88 fokusområder i sig selv kan siges at være løsningsforslag, som kommunens forvaltninger kan bruge. Mere fremtrædende er det hos By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan, hvor to af de i alt syv projekter foretager undersøgelser af mulige løsninger, eller i sig selv er en undersøgelse af fremtidige løsninger.

Der fremstår dog også enkelte eksempler, hvor denne undersøgelse og analyse af løsninger bliver foretaget og prioriteret. Eksempler herpå fremstår i NT's grønne strategi, hvor selskabet baserede deres omstilling på analyser og undersøgelser af den bedste økonomiske og klimavenlige omstilling, samt budgettet for 2021 i sammenhæng med foranalysen for en eventuel udvidelse af PlusBus. Denne foranalyse for udvidelsen af en ny PlusBus rute ville dog tyde på, at kommunen udfører foranalyser for løsningsmuligheder, i hvert fald ved større investeringer eller anlægsprojekter.

For værdibaserede policy-beslutninger, fandt vi en del, men først måtte vi prøve at definere hvad Aalborg kommunes policy-præferencer, *nær-kernværdier*, er. I starten af analysen definerede vi



Aalborg kommunes nær-kerneverdier på det klimamæssigt bæredygtige område. Vi fandt frem til, at kommunen ser ud til at have en nær-kerneverdi omkring individualisering, som en af de drivende elmotorer til den grønne omstilling. Samtidig virker det til, at kommunen har en nær-kerneverdi om at iværksætte initiativer, som i fremtiden skal klare noget af den grønne omstilling (SMART-løsninger).

Individualiseringen skinner særligt igennem i Skoleforvaltningens del af bæredygtighedsplanen, hvor en del policyer bygger på at informere og få børn til at tage bæredygtige beslutninger. På samme vis er der eksempler i budgettet for at Aalborg kommune investerer i, at borgerne vil tage det "grønne" valg, eksempelvis ved at sætte penge af til at forbedre cykelstierne rundt omkring i kommunen. Aalborg kommunes selskaber, i form af Aalborg Lufthavn og Nordjyllands Trafikselskab har vi også vurderet til at deres beslutninger om at tage køretøjer ind, som er mere bæredygtige til dels er værdibaserede, men også rationelle. Vi vurderede dem til at være værdibaserede, da de selskaber har en interesse i at skabe en fortælling om, at de kan tilbyde det grønne alternativ, hvor borgerne så kan tage den klimamæssigt bedste beslutning hos dem. Dette spiller også ind i, at mange eksempler peger på, at kommunen, og selskaberne under, søger at fremme og brande sig ved sine nær-kerneverdier omkring grøn omstilling og bæredygtighed, hvilket vi også ser med en stor del af de tiltag, som sættes i gang i Borgmesterforvaltningens del af bæredygtighedsplanen. Her er der en del, der bygger på at skabe mere synlighed og opmærksomhed om de bæredygtige valg borgere kan træffe, men det fremhæves også, at der er en branding-værdi i det. Dette kobles også sammen med SMART-nær-kerneværdien, som også står stærkt i Borgmesterforvaltningens policyer i bæredygtighedsplanen. Brandingen af Aalborg og brugen af SMART-værdien hænger også sammen i Aalborg kommunes planlægning af Stigsborg i By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan. Her er Stigsborg en central del af den fortælling Aalborg forsøger at skabe, som er en del af den anden nær-kerneverdi om den SMARTe by.

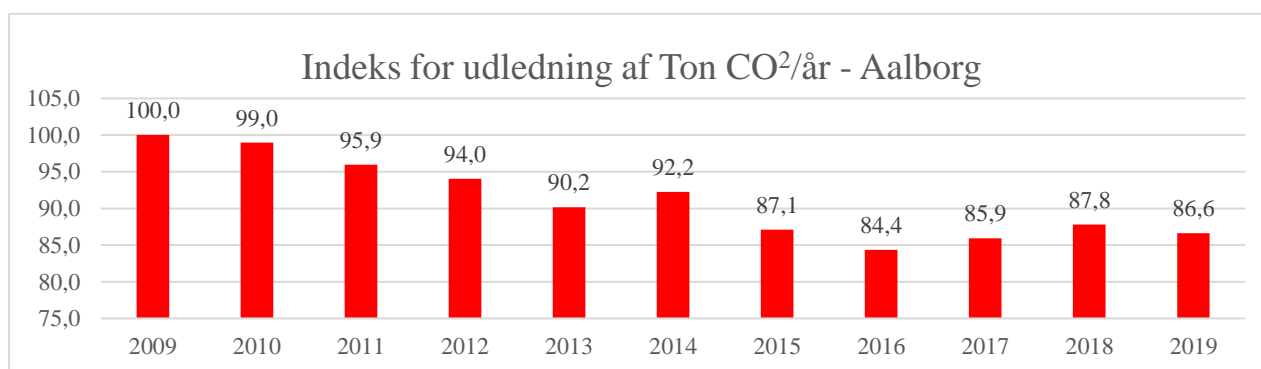
Hvad angår skraldspandsmodellen og politikstrømme, så har vi ikke fundet så mange policyer, vi specifikt har kunnet binde til disse beslutningstilgange. Dette kan være på grund af vores tilgang, hvor vi ikke har haft særligt meget adgang til selve beslutningsprocessen omkring de enkelte policyer. Vi har dog fundet nogle få. Kommunens beslutninger kan til tider beskrives gennem skraldespandsmodellen, da visse løsninger sommetider pludseligt findes uden meget forundersøgelse. Men om det er fordi, der ikke har været en forundersøgelse, eller fordi den ikke fremgår af de dokumenter vi har, er ikke til at vide, med den undersøgelse vi har foretaget. Ofte har de policyer vi har fundet været

relativt små tiltag og løsninger, såsom åbning af nyt deponicenter for at øge kapacitet, med forudsigelige effekter. Den ene gang vi har anvendt politikstrømme, er i en beslutning om, at kommunens renovationer, fra små til store, skal være energibesparende renovationer, hvilket vil sige, bedre isolering, vandbesparende toiletter og LED-pærer.

Diskussion

Diskussionens formål er at diskutere analysens fund med henblik på at besvare problemformuleringen mere uddybende. Konkret betyder det, at vi vil fremlægge overvejelser omkring Aalborg kommunes policyer, hvorvidt disse er bestemt af kommunen selv eller af staten, hvor bæredygtighedsfokusset ligger i kommunen, og om CO²-reduktionspolicyerne har et langsigtet eller kortsigtet fokus. Men først vil vi give et overblik over hvordan Aalborg kommune som virksomhed, klarer sig i forhold til nordjyske kommuner, storbykommuner og sit eget CO²-reduktionsmål i et forsøg på at gøre Aalborgs egentlig klimamæssige præstation kvantificerbar.

Aalborg kommune⁴ startede sit klimakommune-samarbejde med Dansk Naturfredningsforening i juni år 2009 med et reduktionsmål på 2 % pr. år, og med en løbetid på 11 år. Det vil sige, at aftalen løber til og med 2020. Aalborg kommune fremlagde ved et møde i Miljø- og Energiudvalget den 18. november 2020 deres klimakommunerapport for 2019 med et vedhæftet bilag for deres CO²-reduktion eller CO²-stigning pr. år (Miljø- og Energiudvalget, 2019). Hvis man kigger udelukkende på Aalborg kommunes udledning, så er den faldet stort set hvert år med undtagelse af årene 2014, 2017 og 2018:

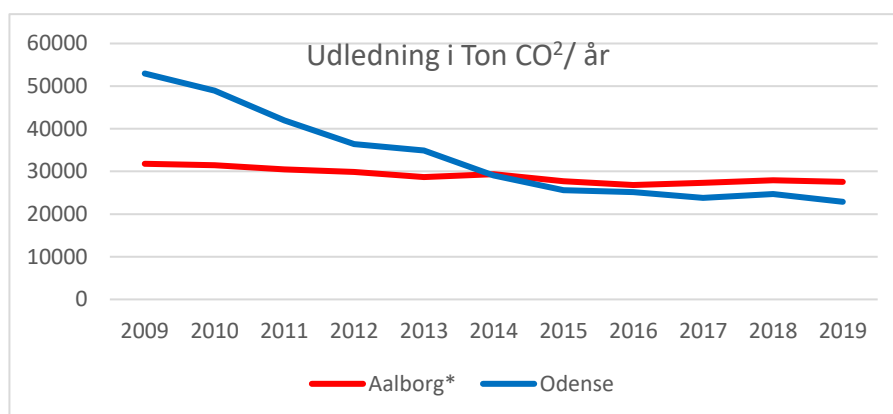


Figur 1 Bilag 1, Ark: Storbykommuner

⁴ Der bliver udelukkende skrevet om kommuneniveau, og ikke byniveau i dette afsnit.

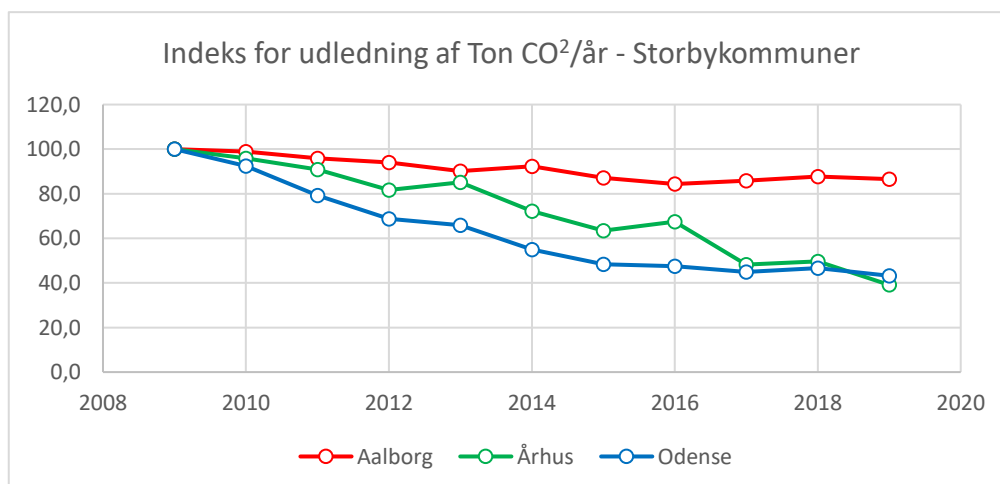
Aalborg har i gennemsnit haft en gennemsnitlig reduktion i CO² på 1,3 %, hvilket er under deres mål for gennemsnitlig reduktion pr. år. På Miljø- og Energiudvalgets møde bliver der fremlagt en reduktion på 1,5 %, men det er en år-til-år reduktion, hvorimod vores er en 10-årig gennemsnitlig reduktion pr. år. Det er selvfølgelig ikke lige så godt klaret, som hvis de havde opnået deres mål.

Man kan dog, hvis man sammenligner Aalborgs udledning med Odense, som har sammenlignelige befolkningstal se, at kommunernes udledning over de sidste 5 år er meget ens, om end Odense har ”underhalet” Aalborg i år 2014, hvor udledningerne var stort set ens:



Figur 2 Bilag 1, Ark Storbykommuner

Efter år 2014 havde Odense et lavere CO²-aftryk end Aalborg, men Odenses CO²-aftryk begynder også at flade ud, når det rammer omkring 30.000 ton CO² om året som virksomhed. Umiddelbart ser det ud til, at Aalborg havde et godt udgangspunkt fra indgangen af klimakommune-samarbejdet. Dette er også billedet, der tegner sig, hvis man inddrager Århus i et indeks over den procentuelle reduktion i CO²:



Figur 3 Bilag 1, Ark: Storbykommuner

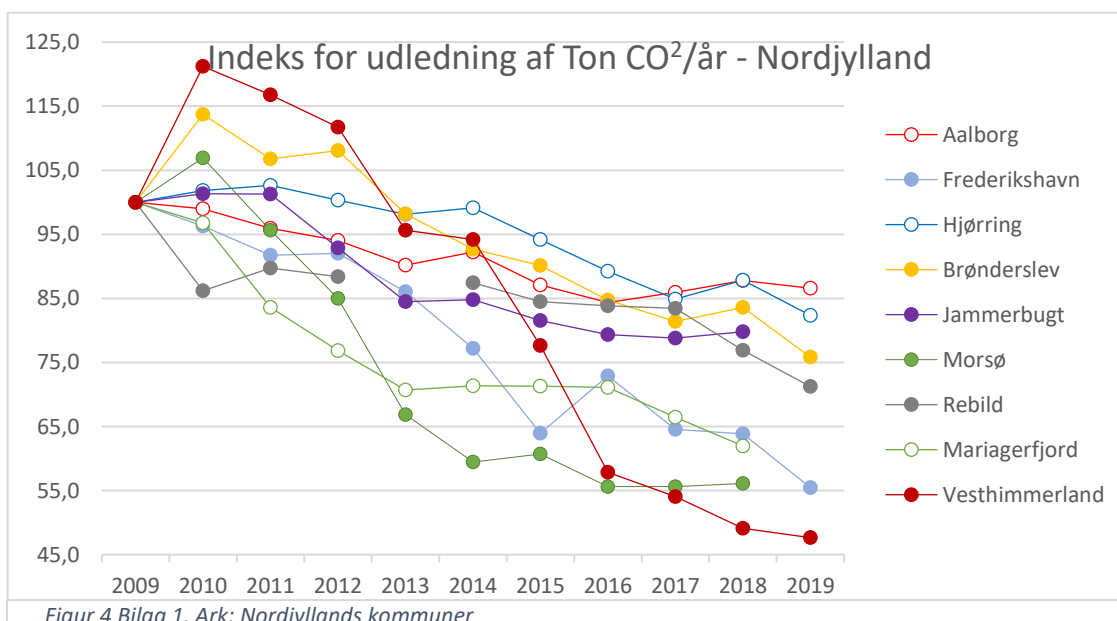
Her kan man aflæse, at Århus og Odense begge har formået at reducere deres samlede CO²-udledning med ca. 60 % ift. deres udgangspunkter, hvorimod, som forklaret ovenfor, Aalborg kun har reduceret med 13,4 %.

Det samme billede tegner sig, hvis man undersøger, hvordan CO²-aftrykket er pr. indbygger for Aalborg kommune i forhold til Odense og Århus kommune (Bilag 1, Storby-kommuner pr. capita). Der er Aalborg også ”dårligst” til at reducere procentuelt, men ligger til gengæld lavere i CO²-udledning pr. capita i år 2009, mens Odense har lavest CO²-udledning pr. capita i de seneste år.

Hvis man bedømmer ud fra de andre storby-kommuner i landet, som ikke er hovedstaden, så vil man altså få det indtryk, at Aalborg havde et bedre udgangspunkt, men at de ikke har formået at reducere, så meget, som de ønskede og havde sat mål for.

Vi har dog også, qua vores tilknytning til megaprojektet om ”Den Cirkulære Region”, og vores valg af Aalborg kommune som en ‘most likely’ case blandt de nordjyske kommuner valgt at undersøge, hvordan Aalborg har klaret sig i forhold til de andre nordjyske kommuner. Thisted kommune er undtaget fra undersøgelsen, selvom de er en del af klimakommune-samarbejdet, da de, som nævnt i empiri-afsnittet, ændrede regnemethoden for CO²-opgørelsen i år 2017 til at inkludere transport, men ikke indregnede det i årene før, hvilket gav et massivt udsving, som gjorde det umuligt at have årene før år 2017 med. Nogle kommuner har ikke lavet en CO²-opgørelse for år 2019 endnu.

Hvis vi igen starter med at se på indeks udviklingen for CO²-udledningen med år 2009 som start, kan vi se, at en del kommuner (Brønderslev, Morsø, Vesthimmerland, Hjørring og Jammerbugt) præsterer dårligere end Aalborg og andre kommuner præsterer bedre i starten:



Figur 4 Bilag 1, Ark: Nordjyllands kommuner

Vi ender dog med samme resultat, som hvis man sammenligner Aalborg med Århus og Odense, hvor Aalborg ender med at have reduceret mindst blandt kommunerne i den 11-årige periode, mens Frederikshavn og Morsø har reduceret med henholdsvis 42,3 % og 40 %, og Vesthimmerland har reduceret med mere end 50 %.

Det er samtidig vigtigt at understrege at kommunerne har meget forskellige indbyggertal. Derfor kan man med fordel bruge Kg CO²/år pr. capita for at skabe mere sammenlignelighed mellem en kommune som Aalborg på 197.000-219.000 borgere og de andre kommuner som har mellem 20.000 og 66.000 borgere, alt efter kommune og årstal. Dertil er der den faktor, at de nordjyske kommuner (udover Rebild og Aalborg), har faldende indbyggertal på mellem -1,5 % og -7,3 % fra 2009 til 2019 (Bilag 1, Nordjylland pr. capita). Dette skulle gøre det sværere for disse kommuner at opnå en CO²-reduktion pr. capita, da mængden af CO² i procent skal falde med mere end befolkningstallet gør i procent. Det kan dog være, at et faldende indbyggertal udligner sig i CO² pr. capita, da en mindre befolkning evt. vil kræve mindre kommunalt areal, altså færre skoler, vuggestuer, plejehjem osv. Det kan vi dog ikke gøre op medmindre alle kommuner havde lavet en udregning for CO²/m², som nogle kommuner har. Modsat bør det være nemmere for Aalborg og Rebild at opnå CO²-reduktion pr. capita, da de fra 2009 til 2019 oplevede en procentuel stigning i befolkningstallet på henholdsvis 10,2 % og 4,4 % (Bilag 1, Nordjylland pr. capita), fordi selv en stilstand i CO²-udledningen med en befolkningstilvækst, vil fordele CO²-udledningen over flere mennesker.

Hvis vi først vender blikket mod CO²-udledningen pr. capita for de nordjyske kommuner, så ligger de i et interval mellem 132,3 og 184 kg CO² i år 2009, på nær Hjørring og Vesthimmerland, som udleder en del mere pr. indbygger (243,3 kg og 566,4 kg CO²). Aalborg starter med at være på samme niveau som Morsø og Mariagerfjord omkring 160kg CO²-udledning pr. capita. Samtidig er det kun Rebild og Brønderslev kommune, der ligger markant under Aalborg. I kommunernes sidste indberetningsår ligger de typisk et sted mellem 93 kg og 126,8 kg CO² pr. capita, hvor Vesthimmerland og Hjørring stadig er de store udledere med over 200kg CO² pr. capita.

KgCO ² pr. ca- pita	Aalborg	Frederiks- havn	Hjørring	Brønderslev	Jammerbugt	Morsø	Rebild	Mariager- fjord	Vesthim- merland	Gns.
2009	161,4	184,0	243,3	132,3	177,2	158,1	136,2	160,6	566,4	<u>237,3</u>
2018	129,6	121,5	220,8	108,8	143,1	94,9	101,0	100,8	285,4	<u>161,2</u>
2019	126,8	106,1	207,6	98,9	-	-	93,0	-	280	<u>152,1</u>

Tabel 1: Bilag 1, Ark: Nordjyllands kommuner pr. capita

Hvis man ser på gennemsnittet over perioden, så ligger Aalborg kommune under den gennemsnitlige CO²-udledning pr. capita for kommunerne, men det er lige så meget pga. Hjørrings og Vesthimmerlands høje udledninger, da samtlige andre kommuner også ligger under gennemsnittet. Aalborg har altså højere CO²-udledning pr. capita for kommunen som virksomhed, end fem af de otte andre kommuner i regionen i 2019.

Samlet set har Aalborg ikke levet op til sit eget mål om en årlig CO²-reduktion på 2 % om året, medmindre man regner befolkningstilvækst med. Her rammer Aalborg 2,1 %. Aalborg har reduceret sin CO²-udledning, både procentuelt og i egentlige tal mindst blandt storbykommunerne, og har højere CO²-udledning pr. capita end Odense. Århus er med hastige skridt på vej til at indhente Aalborg i CO²-udledning. Aalborg har ligeledes reduceret med mindre CO² ift. deres udgangspunkt end seks af de otte andre nordjyske kommuner. I egentlige CO²-reduktioner pr. capita har Aalborg ikke formået at reducere med særligt meget CO²/år pr. capita på trods af en befolkningsstigning på 10,2 % i forhold til kommuner, der har reduceret med mere CO² pr. capita, samtidig med at de har haft nedgang i befolkningstallet.

Til gengæld har Aalborg det bedste udgangspunkt mellem dem selv, Århus og Odense, og starter ligeledes godt ift. de andre nordjyske kommuner, om end to af dem har lavere CO²-udledning pr. capita. Det tyder på, at man potentielt ville kunne finde Aalborgs største CO²-reduktioner i årene før klimakommune-samarbejdets start. Det er dog ikke til at vide, da der ikke er data for det.

Aalborg kommune er en 'most likely' case på baggrund af flere faktorer fremlagt tidligere i projektet, blandt andet statussen som en universitetsby, og en by i befolkningsmæssig fremgang, men lever ikke op til dette, når man dykker ned i tallene. Det skaber et spørgsmål om hvorfor Aalborg ikke præsterer, som vi havde forventet. I forhold til andre kommuners reduktion i CO², så har Aalborg kommunes tilgang til at formulere policyer, som sænker kommunens afhængighed af CO²-udledende ageren, ikke været lige så effektive. Der forekommer dog en tendens til fokus på langsigtede løsninger i Aalborg kommune, som naturligvis ikke vil give resultater som kan måles før længere ude i fremtiden. I denne sammenhæng kan Aalborgs problemer med at følge med i reduktionerne de seneste 5-10 år forklares ved deres investering i mere langsigtede løsninger. Aalborgs case kan derfor blive tolket som en succes, hvis deres fremtidige policyer kan hjælpe dem med at indhente andre kommuner i CO₂ reduktion. På nuværende tidspunkt ved målestokken i 2020 har Aalborg dog ikke lykkedes i at følge med andre kommuner i at reducere emissioner. På baggrund af dette må vi konstatere, at den

måde Aalborg har formuleret deres policyer, ikke har været effektive i at omstille kommunen i samme tempo som andre kommuner, vi har sammenlignet Aalborg med. Ud over denne tendens til at favorisere mere langsigtede løsninger i Aalborg har visse policyer også udvist et fokus på mere kortsigtede effekter og handling. Disse udspringer specielt af policyer som er blevet formuleret på baggrund af statslige tiltag eller landsdækkende policyer. Disse tendenser vil hver især beskrives nærmere, for at afgøre hvilken rolle Aalborgs policy-dynamikker har spillet i kommunens tøvende reduktion, og hvorfor langsigtede investeringer blev favoriseret af kommunen.

En væsentlig del af kommunens grønne policyer er baseret på tiltag nedsat af staten. En andel af kommunens grønne tiltag kan derfor attribueres til statens initiativer fremfor kommunens. Dette ændrer ikke på kommunens præstationer eller deres samlede udledning, men er en interessant pointe i forhold til hvordan grønne policyer tilbliver på det lokale niveau.

Staten har spillet en rolle flere steder i kommunens politiske beslutningstagen, men denne rolle har været specielt fremtrædende i udarbejdelsen af Aalborg uden Affald og kommunernes bæredygtighedsstrategier. Her har statens initiativer presset kommunerne til skabe policy som lever op til statens egne nedsatte målsætninger. Denne top-down tilgang til grøn policy-making ser vi ikke ofte i Aalborgs case, men i sammenhæng med de to benævnte policyer har tilgangen været effektiv i at tvinge kommunen til at fokusere deres mere kortsigtede initiativer og projekter. Denne effekt er på grund af statens tendens til at stille krævende og ambitiøse mål for effekten af deres policyer eller blot krav om en retning for grøn omstilling i kommunen. Kravene fra staten, om at kommunerne regelmæssigt skal formulere en ny bæredygtighedsstrategi, er mest fokuseret omkring at tvinge kommunerne til at opstille fokusområder og retning for kommunale grønne initiativer. Der er ikke nogen målsætninger valgt af staten, og målet bliver derfor mere at tvinge kommunerne til at formulere fokusområder, som kommunerne kan basere deres grønne initiativer omkring. Affaldsplanen går derimod længere end dette, og opstiller målsætninger for kommunerne at opnå gennem deres individuelle policyer. Denne tilgang er noget mere krævende af kommunerne, da den påtvinger handling, og samtidig indskrænker kommunernes frihed til policy-making ved allerede at opstille mål og krav for dens udfoldelse. I sidste ende falder ansvaret for formuleringen af disse policyer dog stadig hos kommunerne for at udarbejde de lokale handlingsplaner. Ansvaret for reduktionen som disse planer medfører falder derfor også hos kommunerne selv.

Om det er staten eller kommunen som tager initiativet, er derimod relevant for at afgøre Aalborg kommunes motivation og engagement for grøn omstilling. På trods af, at Aalborg ikke tog initiativet

for disse to policyer, så er der ikke tvivl om at kommunen har et fokus på grøn omstilling ikke kun i deres policy formulering, men også i deres budget, hvor grønne projekter bestandiggør en betydelig del af de overordnede anlægsudgifter.

Aalborgs lave reduktion i forhold til de andre kommuner kan derimod tilskrives, hvad det overordnede formål ofte er i kommunens grønne tiltag. Aalborgs policyer er ofte centreret omkring et fokus på at opnå en 'grønnere og bæredygtig fremtid', hvilket naturligt refererer til et mere langsigtet mål om en grøn fremtid. Dette fokus på langsigtede løsninger, fremfor hurtige løsninger, kan blandt andet ses i både NT og AAL's omstillingsplaner, hvor NT har målsætninger om en næsten total omstilling (af busstrafikken) ved 2030 og AAL ser mod målsætninger omkring 2050. Herudover har Aalborg kommune store investeringer i både Stigsborgs-kvarteret og udvidelsen af Aalborg som Cykelby, som begge har et langsigtet mål om større bæredygtighed. Stigsborgs-kvarteret gennem bæredygtige og moderne nye måder at organisere og designe bydele i fremtiden, og Cykelbyen gennem forbedret infrastruktur for mere bæredygtige transportmidler. Vi har også set denne sammenhæng i kommunens mere værdibaserede løsninger, mest af alt fokuset på individualisering af klimaansvar og SMARTe løsninger. Begge fokuserer på en fremtid, hvor disse værdier låser op for større bæredygtighed gennem den individuelle borgers forståelse for sit ansvar i forhold til bæredygtighed og SMARTe løsninger, som imødekommer borgerne med mulighederne for lettere at leve mere bæredygtigt.

På baggrund af disse overvejelser kan man derfor anse kommunen som værende godt stillet til at sænke deres CO²-udledning i de kommende 10 år, eller i hvert fald opretholde det nuværende niveau for reduktion. I denne sammenhæng kan kommunens lave reduktion i forhold til andre kommuner de sidste 10 år være på grund af dette mere langsigtede fokus hos Aalborg kommune.

Med antagelsen, at Aalborgs langsigtede policyer kommer til at virke i fremtiden, hvad kan der så siges om de beslutningsdynamikker, som har ledt Aalborg kommune til at søge disse mere langsigtede løsninger? Som nævnt tidligere bygger meget af Aalborg kommunes policyer på individualisering af klimaansvar, og udviklingen af nye SMARTe løsninger og teknologier, som kan facilitere et mere bæredygtigt samfund. Her bygger samfundet på en mobilisering af kommunens borgere til selv at tage ansvar, hvor det er realistisk at ændre deres adfærd til at være mere bæredygtige. Denne type individualisering af ansvar har vi set før, f.eks. ved folks ansvar til at sortere pap og papir eller pantning af flasker, som danskere længe har gjort. Denne type policy-løsning stammer fra en værdibaseret beslutning af kommunen. Som der er blevet illustreret i analysen, så peger denne beslutning på at være baseret på kommunens og byrådets værdimæssige overbevisning. Med andre ord; denne type



løsning med fokus på individualisering, fokus på teknologisk udvikling og SMART-løsninger, stemmer overens med kommunens nærkerneværdier, for hvordan grøn omstilling bør opnås. Dette udgangspunkt bygger på, at en gradvis individualisering af klimaansvar, specielt gennem skolegang og undervisning, giver senere generationer i højere grad har denne forståelse af ansvar for klimahensigtsmæssig adfærd. Samtidig bygges der på, at teknologisk udvikling vil gøre det lettere for borgere at indstille sig til at være mere klimavenlige, f.eks. gennem grønnere energiproduktion og mere udbredte grønne alternativer til fossile brændsler. Derved har grundforståelsen af kommunens nærkerneværdier fokus på en gradvis udvikling, som ikke kan forhastes, men i stedet faciliteres gennem langsigtede policyer.

Der fremstår dog også andre beslutningsdynamikker som bygger på- og selv skaber langsigtede løsninger. Disse kan ses i både de mere inkrementelle og rationelle dele af kommunens policyer. Ved de mere inkrementelle beslutninger, såsom Aalborg som Cykelby og Aalborg uden Affald ser vi også at målet er mere langsigtet. Mest åbenlyst med Aalborg som Cykelby, hvor mange mindre cykelinfrastrukturs projekter til sidst vil skabe en fuldendt Cykelby, hvor cyklen er et lige så effektivt og komfortabelt transportmiddel som personbilen. Her ser vi mange små inkrementelle projekter (med visse større projekter), som sammen skaber en vision om en fremtid med en komplet Cykelby. Det samme kan overordnet blive sagt om Aalborg uden Affald, som godt nok har mere kortsigtede målsætninger, men som stadig bygger på et grundlag om at nå til en fremtid, hvor kommunen (og hele landet) er bedre til at genbruge ressourcer. I begge tilfælde fremstår der overordnet igen et fokus på individualisering af ansvar, gennem enten mere bæredygtig transport i form af cyklen eller forøget affaldssortering. Det forekommer derved, at de mere langsigtede policyer, som kan beskrives med inkrementel beslutningstagen, også til en vis grad kan beskrives gennem den værdibaserede beslutningstagen.

Lignende sammenhænge finder vi, når vi ser nærmere på rationel beslutningstagen. Rationelle elementer fremstår i næsten alle de undersøgte policyer, men er sjældent det bærende element for indholdet af de undersøgte policys. Dette skyldes, at den endelige beslutning om hvordan kommunen skal gennemføre en løsning godt kan være rationelt udarbejdet, men den mest rationelle beslutning eller policy-proces er afhængigt af, hvilket mål kommunen sætter sig for at opnå. Det vil sige, at nærkerneværdier beskrevet af den værdibaserede beslutningstagen godt kan diktere, hvad målet er for en bestemt policy, hvorefter den rationelle beslutningstagen kan bruges til at finde den mest rationelle løsning for at opnå dette mål. I denne forstand bestemmer den værdibaserede beslutningstagen policyens indhold, mens den rationelle beslutningstagen bestemmer processen for at gøre policyens



indhold til virkelighed. Denne sammenhæng illustrerer, hvordan rationel beslutningstagen ikke er perfekt rationel, men i stedet kun er rationel i dens udarbejdelse af løsninger. Der kan udarbejdes en rationel løsning for at opnå et irrationelt mål. I sammenhæng med denne opgave kan der argumenteres for, at der ofte udarbejdes en formodentlig rationel løsning til at opnå et værdibaseret mål.

Gennemgående for alle beslutningsdynamikkerne, som fremtræder i kommunens policy-making er, at de ikke er gensidigt eksklusive, og derfor ikke udelukker hinanden i forklaringen af de undersøgte policyers opbygning. Overordnet set har den værdibaserede beslutningstagen været et gennemgående tema for kommunens policy-making, som har givet mange af disse policyer et mere langsigtet udgangspunkt med fokus på at skabe en bedre fremtid, og skabe fundamentet for fremtidens samfund.

Afslutningsvis kan det konstateres, at Aalborg kommune har været succesfulde i at opretholde en reduktion i CO²-udslip kommunalt, på trods af, at mange af de undersøgte policyer fokuserer på en mere langsigtet effekt. Kommunens reduktion er dog lavere end mange andre kommuner, vi har sammenlignet med, så for at kommunens reduktionsniveau kan tolkes som en succes, på baggrund af deres policy-beslutninger, kræver det en væsentlig fremtidig reduktion som følge af disse mere langsigtede policyer. De mere kortsigtede elementer i kommunens policyer er ofte på baggrund af et pres fra staten til enten at opnå målsætninger (Aalborg uden Affald) eller producere regelmæssige strategier for grøn omstilling (Bæredygtighedsstrategien). På trods af statens pres vedrørende disse policyer er de stadig formuleret og besluttet af kommunen, hvem derfor er ansvarlige for deres indhold. Den værdibaserede beslutningstagen fremstår, som baggrunden for meget af de undersøgte policyers indhold og den langsigtede tilgang, som mange af kommunens policyer følger. De andre beslutningsteorier kan ofte beskrive løsningerne, som de undersøgte policyer indeholder, og i mindre grad policyernes egentlige mål

Konklusion

Vi har i dette projekt undersøgt Aalborg kommunes beslutningstagen for policyer, der har indvirkning på fire af FNs verdensmål for bæredygtig udvikling; 7: Bæredygtig energi, 11: Bæredygtige byer og lokalsamfund, 12: Ansvarligt forbrug og produktion og 13: Klima-indsats. Dette har vi gjort i forlængelse af vores tilknytning til AAUs megaprojekt om Den Cirkulære Region, med særligt blik på udfordringen om Rammer og vilkår for cirkularitet. Derudfra formulerede vi en problemformulering:

Hvordan kan Aalborg kommunes klimapolitikker forklares i et policy-teoretisk perspektiv, og hvilken indflydelse har disse politikker haft på Aalborg kommunes grønne omstilling?

Ud fra denne problemformulering er det vigtigt at understrege, at vi har valgt at arbejde med Aalborg, fordi vi anser dem som en 'most likely' case for en bæredygtig omstilling. Dette er på grund af kommunens størrelse, Aalborg Universitets status, som et af verdens bedste universiteter hvad angår ingeniøruddannelser, som har fokus på bæredygtighed og kommunens lovende udsigter for reduktion af CO² i starten af 2010'erne.

Det kan konkluderes, at Aalborg kommunes klimapolitikker for det meste er værdibaserede beslutninger, dog er der policyer, som også er baseret på rationel og inkrementel beslutningstagen, samt nogle få policyer, som vi har kunne se tendens til at være skraldespandsbeslutninger eller baseret på Kingdons politikstrømme. Disse beslutninger har overordnet tendens til at fokusere på langsigtede løsninger i kommunens policyer, som ikke nødvendigvis kan måles før længere ude i fremtiden. Det kan konkluderes at dette kan have påvirket Aalborg kommunes CO²-reduktioner på perioden mellem 2009 og 2019, hvor Aalborg kommune ikke har præsteret, som andre nordjyske kommuner eller som Aalborg kommune selv havde sat mål for.

Vi kan på baggrund af analysens resultater afgøre, at kommunens udarbejdelse af policyer kan beskrives ved hjælp af mange forskellige policy-beslutningsteorier, mest fremtrædende er inkrementel-, rationel- og værdibaseret beslutningstagen. Inkrementel beslutningstagen kan beskrive, hvordan kommunen har formuleret policy enten under pres fra staten, ved mangel på tid og ressourcer eller ved viderebygning på allerede velfungerende løsninger i policyer. Rationel beslutningstagen kan beskrive mange af kommunens beslutninger vedrørende policyer, specielt den generelle struktur mellem problem, mål og løsninger. Gennemgående for kommunens policyer er dog en mangel på tydelig analyse af mulige løsningsmuligheder, men det kan også skyldes, at vi ikke har fået adgang til sådanne

analyser, da de ikke er offentligt tilgængelige. På baggrund af kommunens policyer kan det konkluderes, at Aalborg kommune har specielt to værdier centreret omkring individualisering af klimaansvar og grøn omstilling faciliteret af SMART-løsninger. Disse to værdier kan beskrives som nær-kerne-værdier for kommunen og har gennemgående påvirket kommunens policy-beslutninger. Skralde-spandsmodellen og Kingdons politikstrømme har ikke bidraget med betydelig indsigt i kommunens policy-relaterede beslutninger.

Det kan konkluderes, at Aalborg ikke har været succesfulde i deres grønne omstilling i forhold til de andre nordjyske kommuner, hvor de fleste kommuner har reduceret med mere CO² pr. capita, end Aalborg, og nu har en lavere CO² pr. capita end Aalborg. I bedste tilfælde, så præsterer Aalborg kommune middelmådigt i deres indsats for at reducere CO²-udledningen i forhold til resten af Nordjyllands kommuner. Samtidig har Aalborg kommune haft en gennemsnitlig CO²-reduktion på 1,3 % som virksomhed årligt i perioden fra 2009 til og med 2019, på trods af, at de har haft et mål om 2 % reduktion.

Vi kan dog ikke konkludere, at der er direkte kausalitet mellem Aalborgs beslutningsproces omkring policyer, og deres mindre succesfulde reduktion i CO²-udledningen. Vi fandt tegn på, at Aalborg kommune havde et bedre udgangspunkt end Århus og Odense. På samme vis, var der kun to nordjyske kommuner, som havde markant lavere CO²-udledning pr. capita i 2009, hvor alle nordjyske kommuner var begyndt at indberette CO²-udledningstal for kommunen som virksomhed. Det kan have noget at gøre med Aalborgs problemer med at sænke CO²-udledningen på kort sigt.

På baggrund af diskussionens resultater kan det konkluderes, at der har været to overordnede tendenser, som har påvirket udformningen af Aalborg kommunes policyer. Den ene tendens omhandler, hvordan et pres fra staten har skabt mere kortsigtede policyer ved Aalborg Uden Affald og Bæredygtighedsstrategien. Dette skyldes krav om handling nedsat af staten, som tvinger kommunen til at handle mere kortsigtet. Den anden tendens omhandler, hvordan Aalborg kommunes policyer overordnet har et langsigtet fokus. Dette fremkommer som resultat af, hvordan værdibaseret beslutningstagen har taget prioritet for målene for kommunens policyer. Nær-kerne-værdier beskrevet af den værdibaserede beslutningstagen kan beskrive, hvordan kommunen har besluttet mange af deres policyers overordnede fokus. Disse nær-kerne-værdier omhandler et fokus på borgernes klimaansvar og hvordan ny teknologi skal hjælpe med at facilitere et bæredygtigt samfund. Denne tendens, med fokus på mere langsigtede løsninger, kan være med til at forklare, hvorfor kommunen har problemer med at følge med andre kommuner i reduktion af CO²-emission.

Litteraturliste

Bøger og videnskabelige artikler:

- **Bryman, A. (2012)**, *Social Research Methods*, Oxford University Press, 4. udgave.
- **Flyvbjerg, B. (2015)**, *Fem misforståelser om casestudiet*, i “Kvalitative metoder”, Brinkmann, S. & Tanggaard, L., Hans Reitzels Forlag, 2. udgave, 2. oplag.
- **Green-Pedersen, Christoffer, Jensen, Carsten & Nannestad, Peter (2015)**, *Offentlig Politik*, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave, 1. oplag.
- **Heywood, Andrew (2013)**, *Politics*, Palgrave Macmillan, 4. Udgave.
- **Jenkins-Smith, Hank C., m.fl. (2015)**, *The Advocacy Coalition Framework*, I “Theories of Policy Process”, Weible, Christopher M. & Sabatier, Paul A., Routledge, 4. udgave.
- **Kingdon, John W. (2011)**, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson, Opdateret 2. Udgave.
- **Lynggaard, K. (2015)**, *Dokumentanalyse*, i “Kvalitative metoder”, Brinkmann, S. & Tanggaard, L., Hans Reitzels Forlag, 2. udgave, 2. oplag.
- **National Research Council (2010)**, *Informing an Effective Response to Climate Change*, Washington, DC: The National Academies Press,
- **Randers, J., Rockström, J., Stoknes, P., Goluke, U., Collste, D., Cornell, S., & Donges, J. (2019)**. *Achieving the 17 Sustainable Development Goals within 9 planetary boundaries*, Cambridge University Press, volume 2, E24.

Dokumenter

- **By- og Landskabsforvaltningen (2017)**, *By- og Landskabsforvaltningens bæredygtighedsplan 2017-2020*, Aalborg kommune, Fundet d. 27/11-2020 på: <https://www.aalborg.dk/usercontrols/AalborgKommune/Referater/Pdf.aspx?pdfnavn=18075898-16555405-1.pdf&type=bilag&pdfid=80290>
- **Center for Grøn Omstilling, (2017)**, *Bæredygtighedsplanen 2017-20, Bilag 1. Miljø- og Energiforvaltningen*, Aalborg kommune, Fundet d. 26/10-2020 på: http://www.xn--centerfor-grnomstilling-gjc.dk/media/6999556/bilag1_bplan.pdf
- **Forsyningsvirksomhederne (2008)**, *Affaldsplan 2008-2016*, Aalborg kommune. Fundet d. 14/12-2020 på: <https://www.aalborg.dk/usercontrols/AalborgKommune/Referater/Pdf.aspx?pdfnavn=15592002.PDF&type=bilag&pdfid=26573>

- **Klima- og Energiministeriet (2011)**, *Energistrategi 2050 – fra kul, olie og gas til grøn energi Sammenfatning*, Regeringen. Fundet d. 02/11-2020 på: https://www.regeringen.dk/media/1238/energistrategi_2050.pdf
- **Miljøministeriet (2013)**, *Danmark uden affald: Ressourceplan for affaldshåndtering 2013-2018*, Miljøstyrelsen. Fundet d. 4/11-2020 på: <http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/0b924159-0923-47c1-b0c1-c6ee552baa2a/Nyt%20h%C3%B8ringsudkast%20af%20Ressourceplan%20for%20affaldsha%CC%8Andtering%20november%202013.pdf>
- **Miljø- og Energiforvaltningen (2015)**, *Bæredygtighedsstrategi 2016-2020*, Aalborg kommune, Fundet d. 26/10-2020 på: https://www.aalborg.dk/media/5759074/baeredygtighedsstrategi_2016.pdf
- **Miljø- og Energiforvaltningen (2017)**, *Implementering af Bæredygtighedsstrategi 2016-2020*, Aalborg kommune, fundet d. 26/10-2020 på: https://www.aalborg.dk/media/7404748/baeredygtighedsplan_2017-2020.pdf
- **Miljø- og Energiforvaltningen (2020)**, *Aalborg uden affald 2014-2025*, Aalborg kommune, fundet d. 19/10-2020 på: <https://aalborgkommune.viewer.dkplan.niras.dk/plan/22#/>
- **Miljø- og Energiudvalget (2014)**, *Affaldsplanlægning - Aalborg uden affald*, Miljø- og Energiforvaltningen, Aalborg kommune. Fundet d. 27/10-2020 på: <https://www.aalborg.dk/usercontrols/AalborgKommune/Referater/Pdf.aspx?pdfnavn=18108973.PDF&type=punkt&pdfid=4870>
- **Miljø- og Energiudvalget (2015)**, *Anbefaling/godkendelse: Aalborg uden affald - 2. behandling*, Miljø- og Energiforvaltningen, Aalborg kommune. Fundet d. 27/10-2020 på: <https://www.aalborg.dk/usercontrols/AalborgKommune/Referater/Pdf.aspx?pdfnavn=16301630-13499186-21.pdf&type=punkt&pdfid=5540>
- **Nordjyllands Trafikselskab (2018)**, *Grøn strategi for NT*. Fundet d. 28/10-2020 på: https://www.nordjyllandstrafikselskab.dk/media/groen_strategi_for_nt_2018.pdf?fbclid=IwAR0Wvbw5aXa_q5TtitrJqu6ZBS5wG8Elbu-ilijfPQebQPGWu5EBfGYdow4
- **Aalborg Byråd (2014)**, *Aalborg uden affald 2014-2025 (1. behandling)*, Aalborg kommune. Fundet d. 27/10-2020 på: <https://www.aalborg.dk/usercontrols/AalborgKommune/Referater/Pdf.aspx?pdfnavn=18310992.PDF&type=punkt&pdfid=5153>

- **Aalborg Byråd (2020)**, *Forslag til kommunens årsbudget 2021 og budgetoverslag 2022-2024 - 2. behandling*, Aalborg kommune. Fundet d. 27/10.2020 på: <https://www.aalborg.dk/usercontrols/AalborgKommune/Referater/Pdf.aspx?pdfnavn=21877680-23701950-17.pdf&type=punkt&pdfid=18408>
- **Aalborg Forsyning (2020)**, *Miljøredegørelse 2019 for Renovation divisionen*. Fundet d. 28/10-2020 på: https://aalborgforsyning.dk/media/qr1ai4zo/milj%C3%B8redeg%C3%B8relse_renovation_2019_aalborgforsyning.pdf
- **Aalborg kommune (2003)**, *Plan og Bæredygtighed - Strategi*, Aalborg kommune. Fundet d. 7/11-2020 på: http://apps.aalborgkommune.dk/images/teknisk/BM/PDF/PlanVis/stadark/forslag/PBS_strategi.pdf
- **Aalborg kommune (2008)**, *Lokal indsats for en bæredygtig udvikling - Bæredygtighedsstrategi 2008-11*, Aalborg kommune. Fundet d. 7/11-2020 på: http://apps.aalborgkommune.dk/images/teknisk/PLANBYG/ANDRE_PLANER/Baeredygtighedsstrategi_2008-11_Final.pdf
- **Aalborg kommune (2012)**, *Klimastrategi 2008-2012*, Aalborg kommune, Fundet d.
- **Aalborg kommune (2013)**, *Introduktion til Bæredygtighedsstrategi 2013-2016*, Aalborg kommune. Fundet d. 7/11-2020 på: <https://www.aalborg.dk/media/271699/pixi.pdf>
- **Aalborg kommune (2020B)**, *Magistratens Budgetforslag 2021-2024: Bind 1 - Økonomiske nøgletal og forvaltningernes budgetforslag m.v.*, Aalborg kommune. Fundet d. 27/9-2020 på: <https://www.aalborg.dk/usercontrols/AalborgKommune/Referater/Pdf.aspx?pdfnavn=21829737-23612911-1.pdf&type=bilag&pdfid=120691>

Internetsider

- **Dansk Naturfredningsforening (2020)**, *Klimakommuner*, Dansk Naturfredningsforening. Fundet d. 7/12-2020 på: <https://www.dn.dk/om-os/projekter-og-kampagner/klimakommuner/klimakommuneoversigt/>
- **Miljø- og Energiudvalget (2020)**, *Miljø- og energiudvalget 18. november 2020*, Aalborg kommune. Fundet d. 12/12-2020 på: <https://www.aalborg.dk/politik/dagsordener-og-referater/miljoe-og-energiudvalget.aspx?udvalgid=23&moedetitel=2020-11-18%2008.30>
- **Miljøstyrelsen (2020)**, *Vejret i Danmark bliver varmere, vådere og vildere*. Fundet d. 29/9-2020 på: <https://www.klimatilpasning.dk/viden-om/fremtidens-klima/klimaaendringeridanmark/>

- **National Snow and Ice Data Center (2020)**, *Persistently peculiar*. Fundet d. 25/9-2020 på: <https://nsidc.org/arcticseaicenews/>
- **Nordjyllands Trafikselskab (2020)**, *Organisation*. Fundet d. 28/10-2020 på: <https://www.nordjyllandstrafikselskab.dk/om-nt/organisation>
- **Official Journal of the European Union (2014)**, *Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Towards more sustainable consumption: industrial product lifetimes and restoring trust through consumer information'*, European Union. Fundet d. 9/10-2020 på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013IE1904>
- **Official Journal of the European Union (2016)**, *Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Indigenous coal in the EU energy transition'*, European Union. Fundet d. 9/10-2020 på: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uri-serv%3A0J.C_.2016.303.01.0001.01.ENG
- **Retsinformation (2000)**, *Bekendtgørelse af lov om planlægning*, Erhvervsministeriet. Fundet d. 8/11 på: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2000/518>
- **Retsinformation (2012)**, *Bekendtgørelse om Affald*, Miljø- og Fødevareministeriet. Fundet d. 4/11-2020 på: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/1309>
- **Ritchie, H. & Roser, M. (2008)**, *Ozone Layer*. Fundet d. 25/9-2020 på: <https://ourworldindata.org/ozone-layer>
- **Stone, Madeleine (2019)**, *How much is a whale worth?* Fundet d. 25/9-2020 på: <https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/09/how-much-is-a-whale-worth/>
- **Time (2020)**, *Humpback Whales Have Made a Remarkable Recovery, Giving Us Hope for the Planet*. Fundet d. 25/9-2020 på: <https://time.com/5837350/humpback-whales-recovery-hope-planet/>
- **UN environment programme (2020)**, *Science report: Climate change has not stopped for COVID19*. Fundet d. 25/9-2020 på: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/united-science-report-climate-change-has-not-stopped-covid19>
- **Aalborg Byråd (2018)**, *Referat Aalborg Byråds møde mandag den 18. juni 2018, Punkt 3: Orientering om status på implementering af Bæredygtighedsplan 2017-20, Bilag 1-7*, Aalborg kommune, fundet d. 17/11-2020 på: <https://www.aalborg.dk/politik/dagsordener-og-referater/byraadet.aspx?udvalgId=15&moedetitel=2018-06-18%2016.00>



- **Aalborg kommune (2020A)**, *Organisation: Miljø- og Energiforvaltningen*, Aalborg kommune. Fundet d. 10/12-2020 på: <https://www.aalborg.dk/om-kommunen/organisation/miljoe-og-energiforvaltningen>
- **Aalborg lufthavn (2020)**, *Rejsen mod en grøn og CO2-neutral fremtid*. Fundet d. 28/10-2020 på: https://www.aal.dk/om-aal/baeredygtig-omstilling?fbclid=IwAR1ggwO2-fOCdi9-ScYRXFAt78XyxFKTSa5neUbFmbS7AupRuez_IMDmueA
- **Aalborg Universitet (2020)**, *Ranking of Aalborg University*. Fundet d. 13/12-2020 på: <https://www.en.aau.dk/research/ranking/?fbclid=IwAR1Gj8sONn1D-CFXhe4enq0Uz2Yb-GJNFY9uhRGOWuCAqo5-6WIW7JNb0S9k>