



Hvad vil EU med borgeren i den grønne omstilling?

En undersøgelse af konceptualiseringen af borgerens rolle og brugen af borgerinddragelse inden for et multilevel governance system



Titelblad

Politik og Administration

Kandidatspeciale

Deltagere:

Nana Øgaard Andreasen

Studienummer: 20221437

Sofie Kielsholm Ottosen

Studienummer: 20195822

Vejleder:

Niklas Andreas Andersen

Antal normalsider: 94,4

Antal anslag: 231 375

Antal bilagssider: 117 (inkl. transskriberinger)

Abstract

This master's thesis examines the conceptualisation of citizen engagement in the context of the European Union's green transition policies. The main focus is to understand how the EU conceptualises the role of citizens and what implications this has for the use of citizen engagement in the local implementation of green policies. The study is driven by the increasing importance of public participation in the EU's green agenda, particularly in the context of the European Green Deal.

The thesis adopts a multi-level governance perspective to examine the interaction between supranational and local levels in the policy cycle. By focusing on EU funding programmes, specifically those related to climate, energy, and sustainability, we analyse how the EU shapes local governance practices in terms of citizen engagement.

From the literature on citizen engagement, we identify three primary conceptualisations of citizens: as co-creators, consumers, and democratic citizens ['medborger' in Danish]. Each role entails different levels of engagement and influence in the policy process, reflecting different objectives of participation and inclusion, from increasing democratic legitimacy to ensuring effective policy outcomes. The thesis uses qualitative analysis of documents related to the programmes as well as interviews with informants from the EU and local level. The analyses shows that the three categories exist at both levels, with both similarities and differences in how the role of the citizen is conceptualised.

The findings show that at the EU level, citizens are often seen through the lens of efficiency and impact, as co-creators who bring valuable knowledge and legitimacy to the policy development phase. In this view, citizen involvement is a tool that can secure not only acceptance but also public 'buy in' to green projects and policies. At the local level, municipalities balance democratic participation with practical implementation needs. Taken together, these perspectives lend themselves to a conceptualisation of the citizen as a co-creator. Specifically, informants at the local level see bottom-up projects and democratic and public values as the goal of engagement. In these citizen-led projects, the municipalities facilitate and educate citizens, conceptualising them in part as consumers whose choices and behaviour influence the green transition.

Despite differences in the prioritisation of policy effectiveness and the democratic value of citizen participation between the two levels, active citizen participation is generally seen as crucial, particularly in the implementation phase, to ensure the successful deployment of green initiatives. The analyses suggest that this is linked to a latent conceptualisation of the citizens as potential barriers to an accelerated transition.

Based on the findings, the thesis discusses the issue of ‘tokenism’ versus the potential burdens of ‘citizen power’ on citizens themselves. The thesis then concludes by highlighting both the tensions and potentials between the supranational and local levels in fostering citizen participation.

Indholdsfortegnelse

Titelblad	2
Abstract	3
Figuroversigt	6
1.0 Problemfelt	7
1.1 Multilevel governance, legitimitet og inddragelse	13
2.0 Teori	17
2.1 Policy cyklussen	18
2.1.1 Policy-processens faser i EU	19
2.2 Teoretiske tilgange til borgerinddragelse	21
2.2.1 Borgeren som (for)bruger: Deltagelse gennem valg og fravalg	22
2.2.2 Borgeren som medborger: Demokratisk inddragelse	23
2.2.3 Borgeren som samskaber: Samskabelse/co-production	26
2.2.4 Integration af de teoretiske perspektiver	29
2.3 Operationalisering	31
2.3.1 Operationalisering af koder	33
3.0 Forskningsdesign og metode	35
3.1 Forskningsdesign	36
3.2 Udvælgelsen af interviewpersoner	40
3.3 Semistrukturerede kvalitative interviews	43
3.4 Dokumentanalyse	47
4.0 Analysestrategi	48
5.0 Analyse	50
5.1 Funding som instrument i en (retfærdig) grøn omstilling	50
5.1.1 Konsekvenserne ved EU som en progressiv kraft i den grønne omstilling	50
5.1.2 Mulighederne ved konkurrenceudsatte midler overfor almindelig lovgivning	52
5.1.3 Inddragelse som en strategisk prioritet for de konkurrenceudsatte midler	56
5.2 Konceptualisering af borgerens rolle og borgerinddragelse i EU	58
5.2.1 De modstridende syn på inddragelse internt i EU	59
5.2.2 Medborger eller forbruger – Formålet med inddragelse set fra EU	62
5.2.3 Samskabelseslogikkens indtræden i programmerne	69

5.2.4 Den forestående implementering og konceptualiseringen af borgeren som en 'barrierer'	75
5.3 Fra EU-maskineri til EU-projekt – tilgangen til borgerinddragelse lokalt	79
5.3.1 Oversættelse fra indkaldelse til inddragelse på det lokale niveau	79
5.3.2 Samskabelse skal gøre borgere til ambassadører for nye løsninger	83
5.3.3 Fokus på samskabelse ændrer både borgernes og kommunernes roller	91
6.0 Diskussion.....	98
7.0 Konklusion.....	102
7.1 Perspektivering	105
Referencer	107

Figuroversigt

Figur 1: Policy cyklus illustreret på baggrund af Best (2019) og Jann & Wegrich (2007)	20
Figur 2: Oversættelse af Ansteins (1969, s. 26) 'ladder of participation'	24
Figur 3: Illustration af teoriernes indre sammenhæng	32
Figur 4: Kodebog	34
Figur 5: Oversigt over interviewpersoner	41
Figur 6: Oversigt over indledende antagelser	45
Figur 7: Oversigt over dokumentmateriale	48
Figur 8: Illustration af koblingen mellem borgerens rolle og formålet med inddragelse	59

1.0 Problemfelt

“Our goal is to reconcile the economy with our planet, to reconcile the way we produce and the way we consume with our planet and to make it work for our people.” Ursula von der Leyen, Formand for Europa-Kommissionen, om 'European Green Deal', 2019

Klimakrisen er efterhånden et uomtvisteligt, internationalt anerkendt faktum. I 2023 udkom den 6. og seneste hovedrapport fra 'The Intergovernmental Panel on Climate Change' (IPCC). Med denne står det igen klart, at klimaændringerne er en realitet, og at de er menneskeskabte (IPCC, 2023). Det der i stedet diskuteres og forhandles om nationalt og internationalt, er hvad der kan og skal gøres for at løse den. Der er i bredt omfang konsensus om, at hvis vi skal afbøde de værste konsekvenser og samtidig tilpasse os, vil det kræve en massiv omstilling af vores samfund og økonomi.

Klimakrisen er derfor et komplekst problem, og i modsætning til flere andre udfordringer kan denne krise ikke løses af enkelte lande. Transformationen skal således ske på tværs af grænser, sektorer og niveauer af governance, hvorfor det supranationale niveau spiller en vigtig rolle. Internationale aftaler og målsætninger, såsom Parisaftalen og FN's Verdensmål, har i den forbindelse været rammesættende for nationale og europæiske klimalove (Klima-, Energi- og Forsyningsministeret, 2020; Europa Kommissionen, 2022), ligesom EU's 'European Green Deal' (EGD) har gennemført ny lovgivning for vedvarende energi, landbrug og transport (European Council, 2024).

Mange af de løsninger som udvikles på nationalt og supranationalt niveau, skal dog i sidste ende implementeres lokalt. Kommuner og byer spiller i den forbindelse en betydelig rolle, når det kommer til den grønne omstilling og klimahandling generelt (Kern, 2019; Homsy & Warner, 2015; Fróes & Lasthein, 2020). I Danmark er det særligt relevant, da meget af planlægningsansvaret for fx VE-anlæg er decentraliseret (Energistyrelsen, u.d.). Derfor kræver omstillingen, på paradoksalt vis, både mere fokus på det supranationale og det subnationale niveau (Homsy, Liu, & Warner, 2019).

På både EU-niveau og lokalt findes der dog en vis utilfredshed blandt forskellige grupper af borgere i relation til den grønne omstilling. På supranationalt niveau er der forskellige reaktioner på de signaler og den policy, der kommer fra EU. Der er både dem, der mener at ændringerne kommer for hurtigt, og dem, der mener at de ikke kommer hurtigt nok. Flere borgergrupper og bevægelser presser på hos beslutningstagere og insisterer på mere vidtgående handling på klimaområdet, fx aktivistiske bevægelser som 'Fridays for Futures'. Flere undersøgelser viser ligeledes, at det er et vigtigt politisk emne for europæerne (European Commission, 2023). Senest har en dansk undersøgelse lavet af Epinion vist, at danskerne mener at miljø og klima bør være det vigtigste politiske emne for medlemmerne af Europa-Parlamentet i den næste valgperiode (Flinch, 2024). Samtidigt fortæller valgprognoser om en forventet 'skarp højredrejning' efter Parlamentsvalget i sommeren 2024, som bl.a. forventes at have stor betydning for EU's klima policy (ECFR, 2024).

På det subnationale niveau oplever flere lande i Europa, deriblandt Danmark, modstand fra lokalsamfund og borgere, når det kommer til implementeringen af konkrete initiativer. Det gælder i særlig grad ved etableringen af VE-anlæg, såsom vindmøller eller solceller, hvor borgere i flere tilfælde haft held med at sætte en stopper for konkrete VE-projekter (Homsy, Liu & Warner, 2019, s. 574; Tortzen & Agger, 2023). Undersøgelser fra Aarhus Universitet har tilmed vist, at borgmestre, som har været i front på upopulære vindmølleprojekter, har mistet stemmer ved kommunalvalgene (Tortzen & Agger, 2023, s. 38).

Disse udfordringer eksisterer til trods for en tilsyneladende bred opbakning til den grønne omstilling i befolkningen. Derfor vil dele af forskningen beskrive denne modstand som 'NIMBY-isme' (Not in My Back Yard). Det har historisk set været et begreb i ind- og udland, som har været anvendt til at forklare borgermodstand, særligt mod VE-anlæg. Begrebet beror på en antagelse om, at borgere vil være imod opsætning af VE-anlæg i deres lokalområde, ikke nødvendigvis fordi de er imod den grønne omstilling, men snarere fordi det ikke er i deres egeninteresse (Tortzen & Agger, 2023). Andre dele af forskningen peger dog på at denne modstand opstår, hvor der ikke har været tilstrækkelig konsultation og inddragelse af borgerne (Tortzen & Agger, 2023, s. 57).

Sådanne dilemmaer søges i disse år løst ved at indtænke borgerinddragelse på både supranationalt- og subnationalt niveau. Det sker bl.a. i EU, der i 2020 tog de første skridt på

vej mod en grøn dagsorden med vedtagelsen af 'European Green Deal'. Med denne forpligtede EU sig juridisk til sin målsætning om klimaneutralitet i 2050 og klarlagde samtidigt, at dette skulle ske gennem en grøn omstilling af det europæiske samfund og økonomi. I EGD's artikel 9 om offentlig deltagelse bestemmes det, at Kommissionen skal samarbejde med alle dele af samfundet, og på denne måde sikre at omstillingen bliver fair og retfærdigt. Det gøres klart, at Kommissionen skal fremme inddragelse på alle niveauer af det europæiske samfund og selv benytte alle relevante instrumenter til at inddrage bl.a. borgere (Den Europæiske Grønne Pagt, artikel 19). Borgeren indgår således, sammen med andre stakeholders og civilsamfundet, som en interessent i EU's arbejde med at nå målet om klimaneutralitet. Med dette er der en implicit forståelse af, at omstillingen ikke kun er *for* borgerne, men også skal ske i samarbejde *med* borgerne.

Opmærksomheden omkring borgerens rolle og borgerinddragelse ses på reguleringssiden i EU. Fx nåede Rådet og Parlamentet i 2023 til enighed om styrkelse af forbrugerens rolle i den grønne omstilling, bl.a. ved at styrke forbruger-rettigheder over for virksomheder (The Council of Europe, 2023). Et andet af de policy-værktøjer, EU bruger for at implementere den grønne omstilling på lokalt niveau, er fundingprogrammer og EU-projekter. Her er inddragelse af stakeholders, herunder borgere og civilsamfund i stigende grad blevet et evalueringskriterie for de konkurrenceudsatte midler, ligesom, at strategier som co-creation nævnes eksplicit i programbeskrivelser (Broekema, Bulder, & Horlings, 2023, s. 287). Borgerinddragelse er derfor tilsyneladende ikke kun en ambition, men også et greb EU benytter i den grønne omstilling.

Forskning peger ligeledes i retning af, at hvis en sådan transformation af samfundet skal være mulig og bæredygtig, kræver det borgernes involvering og deltagelse i policy-processen. En grøn omstilling af samfundet afhænger nemlig også af, at der forekommer en mere grundlæggende adfærds- og mentalitetsændring, hvilket kræver aktiv involvering af borgere og civilsamfund. Dvs. at ligesom den grønne omstilling ikke kan gennemføres af stater alene, kan en omstilling heller ikke ske udelukkende gennem regulering og økonomiske incitamenter. Individuelle borgeres og enkelte lokalsamfunds adfærd spiller en rolle ift. den grønne omstilling. Det gælder gennem ændring af forbrugsvaner, investering i grøn energi osv. (Fróes & Lasthein, 2020), men måske endnu vigtigere kan borgere og civilsamfund motivere

beslutningstagere på flere niveauer til at skabe forandring og øge ambitionsniveauet for grønne initiativer (Homsy, Liu & Warner, 2019, s. 574).

Der eksisterer således politisk og forskningsmæssig opmærksomhed omkring retfærdighed og inddragelse ifm. med den grønne omstilling. Borgerinddragelse er dog et slags paraplybegreb idet, at der findes mange forskellige tilgange til inddragelse. Der er således stor forskel på, når forvaltningen fx konsulterer borgere ifm. lovpligtige høringer og når de indgår i samskabelsesprocesser med borgeren. Hvordan borgeren – og borgerens rolle i den grønne omstilling – opfattes har således betydning for, hvordan denne policy udvikles og implementeres på tværs af governance niveauer.

På det lokale niveau viser 'NIMBY'-begrebet, at synet på borgerens rolle har betydning for de lokale aktørers tilgang til inddragelse. I forskningslitteraturen kan man finde eksempler på, at NIMBY-begrebet beror på nogle grundantagelser om borgeren, som optagede af 'egeninteresser' og at modstand er udtryk for irrationalitet, manglende viden og overfladiske holdninger. 'NIMBY'-isme beskriver og definerer således lokal modstand, ud fra præmissen om, at lokale borgergrupper er protektionistiske omkring deres lokalområder (Tortzen & Agger, 2023, s. 58). Ifølge Tortzen og Aggers (2023) har denne fortælling om borgeren betydning for den måde, som lokale aktører tilgår borgerne på. Dette syn på borgeren kan således føre til overfladiske inddragelsesprocesser, hvor modstanden blandt borgerne nærmere opstår som en modreaktion på selve oplevelsen af planprocessen omkring VE, som skaber mistillid og en følelse af uretfærdighed (Tortzen & Agger, 2023, s. 62).

Konceptualiseringen af borgeren kan således have helt konkret betydning for de spændinger, som vi har beskrevet i ovenstående afsnit, da forskellige forståelser af borgeren fordrer forskellige former for inddragelse. Som vi beskriver nærmere i teoriafsnittet, ved vi fra en del af forskningen, at konceptualiseringen af borgeren – og borgerens rolle – ifm. policy cyklussens forskellige faser har betydning for borgernes egentlige demokratiske deltagelse (Ingram, deLeon, & Schneider, 2016).

Borgerens rolle konstrueres således i policy gennem kommunikation, vedtægter, praksis mm. i policy-processens forskellige faser, der i dette tilfælde udspiller sig på tværs af governance niveauer. Både i EU hvor politikken formuleres og besluttet, men også lokalt hvor den

implementeres. Forskningen har dog ikke haft fokus på konstruktionen af borgeren på tværs af niveauer.

Det er særligt interessant pga. skismaet mellem det indgående behov for borgerinddragelse og uddelegeringen af ansvar for den grønne omstilling til både supra- og subnationalt niveau. Dette skisma kan nemlig stille nogle svære styringsmæssige og demokratiske dilemmaer. Det skyldes særligt, at den traditionelle opfattelse af borgere og deres rolle i samfundet er tæt koblet til det nationale niveau og ideen om demokratisk medborgerskab. Når borgernes mulighed for at deltage i samfundet og yde indflydelse på politik diskuteres, er det derfor oftest i konteksten af en stat, som sikrer dem visse civile, politiske og sociale rettigheder (Shorten, 2016; Goul Andersen, 2004). Udfordringerne kan derfor opstå når medborgerskabet skal udøves lokalt og supranationalt.

Derfor er det relevant at belyse EU's ambition omkring en 'offentligt engageret' og 'forbrugerdrevet' grøn omstilling, og i den sammenhæng undersøge, hvordan borgeren konceptualiseres, og hvilke implikationer dette har for tilgangen til borgerinddragelse. I den forbindelse er vi særligt interesserede i at undersøge dette med udgangspunkt i både EU og det lokale niveau, da forskellige borgerforståelser på de to niveauer kan påvirke inddragelse på forskellig vis.

Problemformulering

På baggrund af denne litteratur kan indblik i konceptualiseringen af borgerens rolle og formålet inddragelse, hjælpe os med at forstå de fortsatte dilemmaer omkring inddragelse ifm. den grønne omstilling. Vi undersøger derfor denne problemstilling med udgangspunkt i følgende problemformulering:

Hvilke implikationer har EU's konceptualisering af borgerens rolle og borgerinddragelse i den grønne omstilling for tilgangen til borgerinddragelse i implementeringen på det lokale niveau?

Undersøgelsen har således et todelt fokus. Vi afdækker, hvordan borgerens rolle og formålet med borgerinddragelse konceptualiseres ifm. policy-forberedelses- og beslutningsfasen på EU-niveau. Dertil undersøger vi, hvilke implikationer dette har for tilgangen til inddragelse ifm. implementeringen, der foregår på lokalt niveau.

For at undersøge denne problemstilling tager vi udgangspunkt i EU's programmer, der har til formål at understøtte lokal innovation og implementering gennem konkurrenceudsatte midler. Her afgrænser vi os til de programmer som finansierer EU-projekter, der arbejder med grøn omstilling inden for EU's policy-prioriteter på klimaområdet. Som vi beskriver nærmere i metodeafsnittet, er fundingprogrammerne en relevant case, da det er et policy-værktøj med en meget direkte forbindelse mellem supranationalt og subnationalt niveau. På den måde har vi blik for begge niveauer og deres indre sammenhæng. På EU-niveau kan vi via programmerne og interviews med informanter belyse både formelle og uformelle konceptualiseringer af borgere. På lokalt niveau tager vi udgangspunkt i kommuner og informanter med erfaringer for grønne EU-projekter, hvor inddragelse har været et element i implementeringen.

Inddragelse ifm. EU-projekter er bl.a. blevet undersøgt i to forskningsprojekter, hhv. med fokus på EU's formelle krav til inddragelse og på det lokale arbejde med samskabelse. I en kvantitativ analyse har Broekema, Horlings & Bulder (2022) undersøgt, hvordan et arbejdsprogram under Horizon2020 satte krav til inddragelse. Her fandt de at selve indkaldelsesteksterne var determinerende for ansøgernes beskrivelse af tilgangen til inddragelse af stakeholders. Herudover fandt de at indkaldelser der eksplicit nævner co-creation resulterede i projekter med bredere og mere inkluderende konsortier. Nousiainen & Mäkinen (2014) har undersøgt den demokratiske impact at EU's multilevel governance struktur og fokus på inddragelse. Undersøgelsen tager udgangspunkt i en etnografisk undersøgelse af to projekter om regional udvikling finansieret af programmet LEADER. Undersøgelsen fandt at deltagelse af borgere i programmerne ikke nødvendigvis tilføre demokratisk værdi, da borgerne påtager sig en administrativ rolle i projektet og ikke en politisk deltagende rolle. De konkluderer at en af grundene til dette er at inddragelsesprocesserne var mere gearret mod at skabe impact for deltagerne og ikke deltagernes mulighed for at yde impact på governance (Nousiainen & Mäkinen, 2014, s. 209).

Forskningsartiklerne indikerer, at konceptualiseringen af borgeren og borgerinddragelse på hhv. EU-niveau og lokalt niveau på hver sin måde kan have betydning for tilgangen til inddragelse – og i forlængelse for borgernes deltagelse. Vi bidrager således til denne litteratur ved at undersøge de bagvedlæggende konceptualiseringer af borgerinddragelse, og hvordan

disse konceptualiseringer udspiller sig på tværs af governance niveauer specifikt på klimaområdet.

Når vi undersøger forholdet mellem niveauer, har vi ikke til formål at opdage eller beskrive kausale forhold. Formålet er derimod at forstå konceptualiseringen af borgeren på tværs af niveauerne og hvilke implikationer dette kan have for inddragelsespraksis på lokalt niveau. Herunder hvorvidt der findes ligheder og diskrepans i konceptualiseringen mellem EU-niveau og det lokale niveau, som har betydning for tilgangen til inddragelsen på forskellig vis. Det er relevant, da det findes en iboende udfordring når policy-værktøjer og forventede outcomes defineres på ét niveau men implementeres på et andet.

Specialets forskningsmæssige interesse bunder derfor til dels i en antagelse om, at der på tværs af niveauerne vil findes både ligheder og diskrepans i opfattelsen af formålet med borgerinddragelse. På baggrund af ovenstående problemfelt antager vi at inddragelse for EU ses som en måde at legitimere policy gennem inddragelse i input-fasen, mens det på lokalt niveau anvendes som en måde at undgå modstand ifm. implementeringen. EU har institutionelt set mindre mulighed for at inddrage borgeren direkte, hvorfor de uddelegerer en del af ansvaret herfor til både det nationale og lokale niveau i medlemsstaterne. På det lokale niveau vil inddragelsen derfor også udføres på baggrund af de krav, der er formuleret i EU-policy og fundingprogrammerne. Forudsat der eksisterer en sådan diskrepans mellem niveauerne, kan processer, som har været tiltænkt at legitimere policy på EU-niveau, i realiteten blive til skinprocesser på det lokale niveau. En diskrepans vil således kunne hindre det supranationale- og lokale niveau i at accelerere på den grønne omstilling.

1.1 Multilevel governance, legitimitet og inddragelse

Inden vi præsenterer teoriapparatet, vil vi i følgende afsnit redegøre for specialets forståelse af EU som et multilevel governance system. I den forbindelse vil vi gennemgå nogle af de legitimitetsdilemmaer, som EU står overfor ifm. en demokratisk og effektiv grøn omstilling. Denne korte gennemgang skal bidrage til forståelsen for de fortsatte udfordringer omkring borgerinddragelse og legitimitet i den grønne omstilling samt, hvordan disse optræder og håndteres i et MLG-perspektiv.

EU som et multilevel governance system

Der er ikke enighed i litteraturen om, hvorledes EU skal defineres som et politisk system, en international organisation, en føderation, en supranational institution mfl. Siden underskrivelsen af Rom-traktaten i 1957, er flere teoretiske retninger, såsom neofunktionalisme, intergovernmentalisme og multilevel governance, derfor opstået for at forklare 'EU' (Dosenrode, 2012, s. 21-22; Cini & Borragán, 2019, s. 3). De, som lægger vægt på EU's ligheder med en stat, peger fx på den styrkede fælles udenrigspolitik og etableringen af EU-borgerskab (Dosenrode, 2012, s. 29-33). Heroverfor findes intergovernmentalismen, som betragter EU som en international organisation, hvor medlemsstaterne forhandler og samarbejder, når det sætter staterne i en bedre position (Cini, 2019, s. 70-71). EU defineres ofte som en hybrid med træk fra både internationale organisationer og stater (Cini & Borragán, 2019, s. 3).

Ens for disse tilgange er imidlertid, at de har til formål at beskrive EU's udvikling og integration. I dette projekt er interessen dog i højere grad fokuseret omkring *governance*, altså hvad EU gør og hvordan. Governance begrebet indebærer i sig selv: *"[...] at politikken besluttet og udføres i en mangfoldighed af strukturer, formelle som uformelle"* (Goul Andersen, 2004, s. 23). Multilevel governance (MLG) tilføjer, at EU's governance strukturer spænder på tværs af niveauer: Supranationalt, nationalt, regionalt og lokalt. MLG var oprindeligt frembragt som en kritik af de dominerende teorier om neofunktionalisme og intergovernmentalisme. Kritikken lød at de havde for meget fokus på det relative magtforhold mellem supranationale institutioner og stater. Ifølge Marks (1993) overser de to teorier mindre belyste policy-beslutninger, hvor Kommissionen og det regionale- og lokale niveau spiller en betydelig rolle, såsom på klima- og energiområdet (Bache, Flinders, & Matthew, 2015).

Når vi på den baggrund forstår EU som et multilevel governance system, er det med fokus på de formelle såvel som uformelle policy-processer, der former EU's tilgang til grøn omstilling og borgerinddragelse. Governance tilgangen synliggør, hvordan policy udvikling i EU er defineret af et netværk af aktører, som har indflydelse på agenda-setting, men også implementering (Christiansen, 2019, s. 103-105). MLG betoner den aktive og selvstændige rolle spillet af EU's institutioner og af regionale- og lokale aktører i policy-processen. Den grundlæggende tese i MLG-tilgangen er derfor, at policy udvikles og implementeres på flere

niveauer uden for et hierarkisk centraliseret system. Det indebærer, at EU har en direkte forbindelse til det lokale niveau (kommuner og regioner), i nogle tilfælde uden om medlemsstaterne, og omvendt (Christiansen, 2019, s. 106). Denne forbindelse mellem EU og det lokale niveau har størst betydning i decentraliserede lande som Danmark, hvor kommunerne på en række områder har det primære ansvar som myndighed (Bache, Flinders, & Matthew, 2015).

Som beskrevet har både det supra- og subnationale niveau en stor betydning, når det kommer til klimapolitik og grøn omstilling. Homsy, Liu & Warner (2019) definerer netop MLG på klimaområdet som en integration af top-down og bottom-up governance: *“Multilevel governance sits in contrast to a decentralized, polycentric approach that celebrates local action [...] or a top-down, hierarchical approach that privileges central control [...]”* (Homsy, Liu, & Warner, 2019). Denne spredning af autoritet mellem EU, det nationale niveau og de lokale myndigheder, ofte i samarbejde med ikke-offentlige aktører, illustrerer, hvorfor multilevel governance tilgangen har været særlig relevant i analysen af policy på klima- og miljøområdet. Derudover gennemføres dele af denne policy i en direkte forbindelse mellem EU og det lokale niveau uden om staten, hvor medborgerskabet traditionelt set er tilknyttet. Det gælder fx gennem EU's fundingprogrammer, som støtter implementeringen af grønne projekter på lokalt plan. Ansvar for inddragelse og engagering af borgeren og civilsamfundet falder dermed på begge niveauer, og en diskrepans mellem de to niveauer kan derfor have betydning for hvor demokratisk, men også hvor succesfuld, implementeringen er.

En demokratisk (og effektiv) grøn omstilling

Der er gennem tiden blevet skrevet meget om EU's legitimitetsproblemer og såkaldt demokratiske underskud (Smismans, 2019; Follesdal & Hix, 2006). Dette demokratiske underskud, dvs. mangel på demokratisk legitimitet, forklares gennem manglende input- og output legitimitet. Førstnævnte referer til mulighederne for politisk deltagelse og indflydelse på policy udviklingen, og den sidstnævnte referer til EU's evne til at løse fælles europæiske problemstillinger (Kostadinova, 2015, s. 1078-9). Andet litteratur tager udgangspunkt i de forsøg, der har været på at adressere dette, særligt på input-siden, fx gennem styrkelse af Parlamentets kompetencer (Smismans, 2019, s. 130) samt etableringen af Det Europæiske Regionsudvalg (Bacal, 2022) og Den Europæiske Ombudsmand (Kostadinova, 2015). Andre

har undersøgt institutionelle reformer, der har haft til formål at styrke borgernes og civilsamfundets direkte indflydelse og demokratiske deltagelse i EU, fx det europæiske borgerinitiativ (Conrad, 2011; Petrescu, 2014).

I dele af MLG-litteraturen karakteriseres dette demokratiunderskud som resultat af et trade-off mellem input og output legitimitet - en problemstilling, der til stammer fra selve multilevel governance strukturen i EU (Hurrelmann & Debardeleben, 2009). MLG-strukturen medfører en større fleksibilitet i governance og mere direkte forbindelse til lokale aktører. Dette styrker EU's mulighed for at løse fælles problemstillinger, såsom grøn omstilling, gennem facilitering af innovationsprocesser og deling af best practice mellem aktører på tværs af Europa. Det kan dog samtidigt betyde, at policy udvikling og implementering afkobles de normale demokratiske processer og dermed leder til uigennemskuelig beslutningstagning og mindre mulighed for borgerne at yde indflydelse. Der er således tale om et trade-off mellem effektiv governance og demokratisk governance (Bache, Flinders, & Matthew, 2015). Hurrelmann & Debardeleben (2009) peger på, at dette trade-off blandet andet kan bedres gennem flere demokratiske kanaler, hvorigennem borgerne kan deltage direkte i beslutningsprocesserne (Hurrelmann & Debardeleben, 2009, s. 243-4).

I sin artikel "Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives" beskriver Bevir (2006), hvordan EU i forsøg på at imødekomme dette trade-off har skabt en normativ agenda, der skal fremme demokratisk deltagelse gennem værdier som "[...] *openess, participation, accountability, effectiveness and coherence*" (s. 427). Det gælder både i udviklingen, men også i implementeringen af policy. Bevirs (2006) kritik findes i, at han ser denne agenda som et top-down forsøg på at legitimere policy gennem konsensus – men at det primære formål i realiteten er at sikre effektiv implementering. Artiklen problematiserer forsøget på at løse dette trade-off i MLG gennem inddragelse af borgere og civilsamfund. Forfatteren mener at formålet med denne primært er at sikre konsensus omkring policy, og effektiv implementering, og ikke at øge borgernes reelle indflydelse ift. disse processer (Bevir, 2006, s. 426-9).

Sammen med nedenstående teoriapparat danner denne forståelse af EU som et MLG-system således rammen for vores tilgang til problemstillingen. Ligeledes vil disse perspektiver omkring legitimitet, demokrati og effektivitet behandles i analysen.

2.0 Teori

Det teoretiske udgangspunkt for undersøgelsen er inspireret af Ingram, deLeon & Schneiders (2016) beskrivelse af en demokratiskcentreret tilgang til policy analyse. Denne tekst tager udgangspunkt i spørgsmålet om: “(...) *what the relationship between citizens, who are also targets of policy, and various stages of the policy cycle should be*” (Ingram, deLeon, & Schneider, 2016, s. 186). I specialet deler vi forfatterernes forståelse af, at borgerne i et demokrati skal have mulighed for at engagere sig i udformningen af policy og herigennem synliggøre deres policy-præferencer (Ingram, deLeon, & Schneider, 2016, s. 186).

Demokratisk deltagelse afhænger ikke kun af valg eller initiativer såsom borgerting, der søger mod at styrke borgernes repræsentation, men også måden hvorpå borgere, og bestemte grupper af borgere, konstrueres i policy cyklussens forskellige faser. Udformningen af borgerinddragelse, vedtægter i selve lovgivningen, kommunikationen om lovgivningen og selve implementeringen er alle med til at bringe bestemte budskaber om borgerne. Disse budskaber bidrager til konstruktionen af hvem der kan deltage, hvilke holdninger eller problemer, der har offentlig interesse og hvorvidt deltagelse i sig selv er vigtigt eller ej. Grundet policy-processens cykliske natur kan disse budskaber institutionaliseres i policy-processen (Ingram, deLeon, & Schneider, 2016, s. 186-188).

Policy-processen vil sjældent forløbe lineært eller i tydeligt opdelte faser i praksis. Det betyder også at disse budskaber om borgerens rolle og værdien af deltagelse kan variere mellem faserne, hvor forskellige aktører og institutioner med forskellige normer og ideer spiller en rolle (Ingram, deLeon, & Schneider, 2016, s. 187). Denne forståelse indebærer derfor en social konstruktivistisk og demokratiskcentrisk tilgang til policy-processen, hvor synet på borgerens rolle, påvirker borgernes mulighed for at deltage og opnå et vist ejerskab over policy-processen.

I analysen vil vi gå i dybden med policy-processen, som den foregår ifm. EU's programmer og EU-projekter, med særligt fokus på konstruktionen af borgeren i de forskellige faser af processen. I følgende afsnit vil vi derfor først gennemgå policy cyklussen og kortlægge, hvordan faserne udspiller sig i en EU-kontekst. Policy cyklussen er på denne måde et værktøj for at forstå, hvor specifikt i policy processen konceptualiseringen af borgeren finder sted, og hvor den får indflydelse. Dernæst vil vi præsentere nogle af de primære teoretiske tilgange til

at forstå og analysere formålet med, og tilgangen til, borgerinddragelse. Dette giver os de nødvendige begreber til at undersøge, hvordan borgerens rolle konkret konstrueres og implikationerne heraf.

2.1 Policy cyklussen

Policy cyklussen er en model, der beskriver policy-processen gennem de forskellige faser, som policy typisk gennemgår fra problemidentifikation til implementering og evaluering (figur 1). Denne ide blev først præsenteret af Laswell, men er senere blevet videreudviklet af flere omgange. Modellen beskriver policy processen i en kronologi, og senere en cyklus, som gør det muligt at systematisere og kategorisere analysen af policy. Som nævnt er det dog få egentlige policy-processer, som følger denne idealtypiske model. Cyklussen kan illustrere, hvordan forskellige aktører og institutioner interagerer med hinanden undervejs i processen og former det endelige outcome (Jann & Wegrich, 2007, s. 43-45).

Det cykliske aspekt stammer fra Eastons modeller, og beskriver et feedback loop mellem output og input. Dvs. at den effekt eller impact policy har påvirker identificeringen af problemer og udviklingen af fremtidig policy. Derfor fremgår implementeringen af policy også som sin egen fase i policy-processen. Denne inklusion af implementeringsfasen retter ikke bare opmærksomheden på den umiddelbare effekt af policy på den intenderede målgruppe eller politikområde, men også de bredere samfundsmæssige konsekvenser af public policy (Jann & Wegrich, 2007, s. 43-45).

Som tidligere beskrevet sker governance i EU på flere niveauer og i samarbejde mellem flere aktører, samt i nogle tilfælde gennem uformelle eller netværksbaserede processer. Policy cyklussen vil derfor også først og fremmest være et referencepunkt i vores undersøgelse, som sikrer en systematisk analyse af aktører i policy-formulerings- og beslutningsfasens syn på, hvornår og hvordan borgerne bør deltage. Modellen kan på denne måde nuancere vores forståelse af, hvornår aktørerne finder borgernes deltagelse relevant og hvilken betydning det kan have for særligt implementeringsfasen og for potentiel feedback til policy-processen. I følgende afsnit vil vi kort gennemgå policy cyklussens faser med udgangspunkt i EU's lovgivningsproces, som i generelle termer også gælder for programmerne, såsom rammeprogrammet for forskning og innovation, Horizon Europe.

2.1.1 Policy-processens faser i EU

Agenda setting omhandler identificeringen af problemer, en fase hvor mange af samfundets aktører, interesseorganisationer, medier osv., kan have indflydelse. Indenfor EU-systemet har alle tre institutioner, Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet, mulighed for at påvirke den politiske dagsorden. Kommissionen definerer, i konsultation med de andre institutioner, de policymæssige prioriteter inden for en mandatperiode. Kommissionen spiller derfor en stor rolle både i at sætte den lovgivningsmæssige dagsorden og i selve *policy-formuleringsfasen*, hvor udkast til policy-forslag formuleres, da de har 'right of initiative', eller serveret, ifm. ny lovgivning (Best, 2019, s. 238).

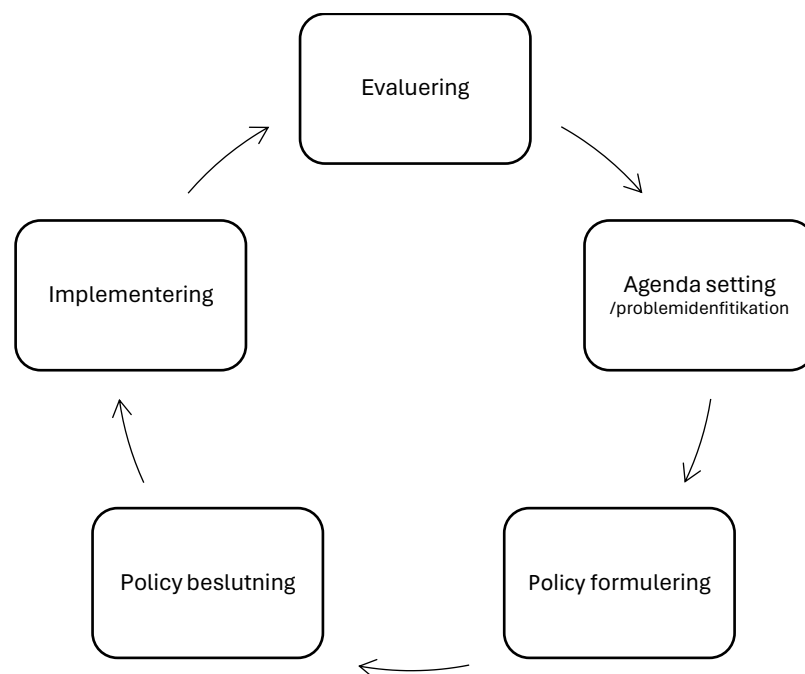
I denne fase foregår også en konsultation med stakeholdere, fx gennem ekspertgrupper eller online offentlige høringer. Disse konsultationer skal bidrage til Kommissionens impact assesment, der beskriver problemet, løsningsforslag, forventede impact og plan for evaluering (Best, 2019, s. 239). Som størstedelen af policy i EU vil programmernes indhold og budget gennemgå enilogforhandling i *policy-beslutningsfasen*. Her forhandles forslaget i en af Europa-Parlamentets komiteer og i Rådets arbejdsgrupper i det der kaldes den almindelige lovgivningsmæssige procedure (Best, 2019, s. 239-240).

Implementeringen af EU's policy sker normalvis i et samspil mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Her er det medlemsstaterne, der har det primære ansvar for inkorporering af direktiver i den nationale lovgivning og står for den praktiske implementering (fx tildeling af ressourcer og håndhævelse). Kommissionen understøtter implementeringen i samarbejde med det nationale niveau og relevante stakeholders. Herudover er det Kommissionen, der fører sag i EU-domstolen i tilfælde af non-compliance (Best, 2019, s. 239). EU's støtteprogrammer og fonde, finansieret gennem den flerårige finansielle ramme eller NextGenerationEU, er også besluttet gennem den almindelige lovgivningsmæssige ramme. Programmerne implementeres dog gennem finansieringen af 'R&I aktiviteter' eller forsknings- og innovations aktiviteter ifm. EU-projekter (Europa-Kommissionen, u.d.; Generaldirektoratet for Budget; 2021).

Implementeringsfasen handler ikke udelukkende om, hvad der indskrives i lov, men også hvordan projekterne udmøntes eller hvad den videre impact er i den lokale kontekst. Implementeringsfasen beskriver dermed spændet mellem; (...) *what happens between the establishment of an apparent intention on the part of the government to do something (...) and*

the ultimate impact in the world of action” (O’Toole, 2000, s. 266). Dette indebærer at implementeringen ikke defineres udelukkende gennem policy designet, men også påvirkes af de lokale aktører som skal føre policy ud i livet. Implementeringsfasen er derfor også defineret af interaktion mellem faser i policy-processen, niveauer af governance og forskellige typer af aktører. Derfor undersøger vi også konceptualiseringen af borgerne på det lokale niveau, da interaktionen også er med til at bestemme implementeringen (Jann & Wegrich, 2007, s. 53).

Det er Kommissionen, der gennem indsamling af evidens og konsultation af stakeholders, *evaluere* eksisterende lovgivning. Både med det formål at vurdere hvorvidt den nuværende lovgivning er designet hensigtsmæssigt, men også for at kvalificere fremtidig lovgivning (Best, 2019, s. 239).



Figur 1: Policy cyklus illustreret på baggrund af Best (2019) og Jann & Wegrich (2007)

Referencer til både agenda setting og evaluering har optrådt i flere af vores interviews med aktører som arbejder i EU eller har været en del af grønne EU-projekter. Det gælder fx hvorvidt Kommissionen evaluerer på, hvordan projekter inddrager borgere eller hvordan interessenter former problemidentifikation i Parlamentet. Vi afgrænser os dog fra at dykke ned i de specifikke krav og procedurer i evalueringsprocessen, eller en analyse af

Kommissionsformandens State of the Union eller mediernes omtale af problemstillingen i agenda setting fasen.

Alle faserne i policy-processen er komplekse og har igennem tiden været udgangspunkt for sine egne teoretiske traditioner. Vi er særligt interesserede i at fordybe os i konceptualiseringen indenfor de faser, hvor aktører i EU forbereder og beslutter policy, herunder de overvejelser om borgeren og borgerinddragelse, der former disse faser og borgernes rolle i den efterfølgende implementering. Med denne kontekstuelle forståelse af policy cyklussen i EU og de demokratiske implikationer for borgernes deltagelse, vil vi i de næste afsnit se nærmere på udvalgte teoretiske tilgange til borgerinddragelse.

2.2 Teoretiske tilgange til borgerinddragelse

I de følgende afsnit præsenteres forskellige teoretiske udgangspunkter for at forstå og tilrettelægge borgerinddragelse: Demokratisk inddragelse, brugerinddragelse og samskabelse. Vi benytter disse teoretiske perspektiver til at analysere EU's konceptualisering af borgerens rolle i den grønne omstilling. Teorierne indeholder forskellige forståelser af borgerinddragelse – og derfor også borgerens rolle i policy cyklussen. Teorierne stammer fra forskellige dele af inddragelseslitteraturen, men behandler samme begreb (borgerinddragelse), hvorfor der er overlap mellem de tre perspektiver. Vi vil derfor skelne mellem de tre forståelser ud fra følgende minimums definitioner af borgerens rolle:

Borgeren som medborger: Borgeren har magt til at definere problemer og udvælge løsninger.

Borgeren som (for)bruger: Borgeren kan vælge imellem ”varer” eller løsninger, men har ikke magt til at definere eller designe dem.

Borgeren som samskaber: Borgeren er partner i design og levering af løsningen, men har ikke magt i beslutningsfasen.

De tre definitioner udgør overordnede kategorier, som adskiller sig fra hinanden ved den måde de kendetegner borgerens rolle ifm. inddragelse. Herunder både formålet med inddragelsen, hvordan og hvornår borgerens inddrages i de forskellige policy-faser, og slutteligt omfanget af inddragelsen.

I nedenstående vil vi først og fremmest præsentere de centrale antagelser indenfor hver af disse perspektiver, og hvilke implikationer disse har for borgernes deltagelse og for policy-outcome. Undervejs vil vi klargøre de centrale forskelle og ligheder i teorierne, herunder forskelligartede syn på borgerens rolle og forhold til andre aktører, såsom beslutningstagere og forvaltning, i løbet af policy-processen.

2.2.1 Borgeren som (for)bruger: Deltagelse gennem valg og fravalg

Den forbrugerorienterede inddragelse har som formål at optimere offentlige services gennem konkurrence på markedsvilkår. Dette sker ved så vidt muligt at give borgeren, eller forbruger, frit valg mellem services og serviceudbydere. Borgerens deltagelse inden for denne tilgang, som baserer sig på neoliberal teori, findes ikke gennem aktiv demokratisk inddragelse i policy-processen. Borgernes indflydelse findes i stedet i deres mulighed for at fravælge og udskifte services, også kaldet 'exit-based empowerment'. Det gælder særligt i tilfælde hvor borgeren er afhængig af servicen, såsom varme eller offentlig transport. Her kan en exit være måden hvorpå borgeren 'deltager' ved at tilkendegive sin policy-præference, fx grøn energi, eller undgår undertrykkende eller afhængighedsskabende relationer mellem udbyder og individ, som i tilfælde med høje elpriser eller energifattigdom (Monrad, 2020, s. 549-550).

Hvis denne type inddragelse skal have værdi kræver det dog, at borgeren præsenteres for et informeret valg. Borgeren vil ofte ikke have tilstrækkelig viden eller de nødvendige kompetencer til at foretage en kvalificeret sammenligning af services. Derfor kræver det at myndigheder leverer en stor mængde information om alternativer. Denne mængde information og muligheden for utilsigtede konsekvenser kan dog gøre det frie valg til en byrde for borgerne, særligt hvis borgeren har alternative behov eller hvis alternative services er begrænset i bestemte geografiske områder, såsom små lokalsamfund uden adgang til fjernvarme (Monrad, 2020, s. 551).

Denne forbrugerorienterede tilgang til borgerinddragelse viser, hvordan borgere også kan yde indflydelse på policy-processen gennem til- og fravalg, men at valg samtidigt kan være en byrde for borgeren. Tilgangen tager udgangspunkt i borgeren som en 'klient' eller modtager af service. I den grønne omstilling vil løsninger normalvis ikke betegnes som en service eller være målrettet den enkelte borger. Nogle Co2-reducerende initiativer, herunder på energi eller

transportområdet, afhænger dog af at borgerne selv træffer 'grønne' valg eller investere i 'grønnere' løsninger. Dette er noget både supranationale og lokale aktører forsøger at tilskynde, bl.a. ifm. EU-projekter. Derfor kan fokus på valg og fravalg som en mulig form for inddragelse, og de dilemmaer der følger med, også være relevant. I det følgende afsnit vil vi præsentere den demokratiske tilgang til borgerinddragelse, hvor borgeren står til at være meget mere aktivt involveret i selve frembringelsen af policy.

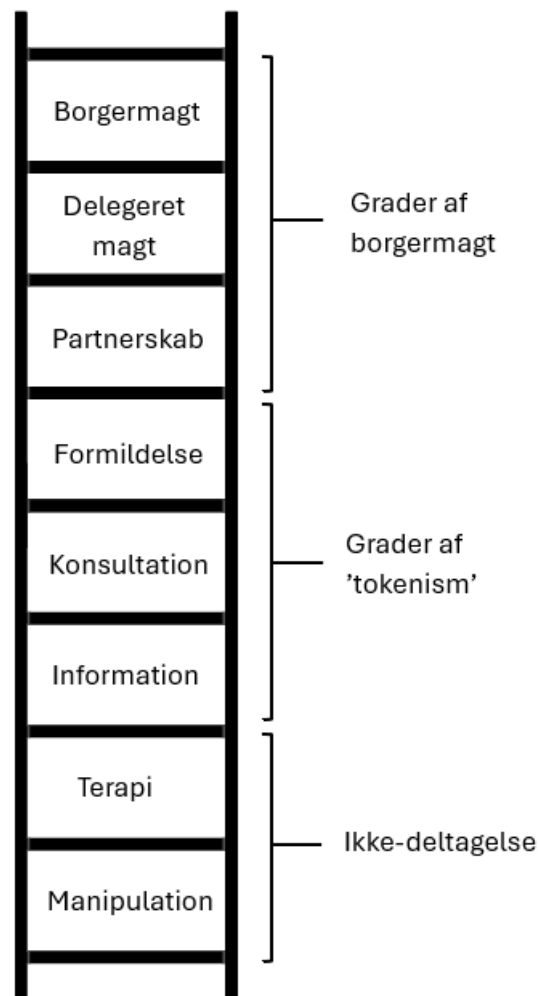
2.2.2 Borgeren som medborger: Demokratisk inddragelse

Demokratisk deltagelse anses af Mizrahi et al. (Mizrahi, 2017) for at være en vigtig del af et aktivt og deltagende demokrati. Synet på borgeren, indenfor denne teoretiske tilgang, kobler sig derfor til en forståelse af at borgeren har ret til at blive hørt og yde indflydelse, da de har kapacitet til at træffe beslutninger på områder, der vedrører dem. Beslutningskraft og deltagelse hænger ifølge Arnstein (1969) grundlæggende sammen, hvis det skal være muligt at være lydhør overfor borgeren og dennes behov. Det forudsætter samtidig at borgeren er med til at definere 'problemet', og derigennem de forskellige løsningsforslag, der knytter sig hertil (Monrad, 2020, s. 548).

Der er dermed elementer af 'empowerment' i denne tilgang, da demokratisk deltagelse handler om at forbedre borgernes selvbestemmelse. Måden herpå er dels ved at invitere borgerne ind i beslutningsrummet, og i samme ombæring overføre noget af beslutningskompetencen til dem (Monrad, 2020, s. 548).

Der er i den demokratiske inddragelse derfor en forventning om, at inddragelsen indebærer en redistribuering af magt. Inddragelsen skal derigennem sikre at alle borgere repræsenteres og har mulighed for indflydelse. Reel indflydelse indebærer i denne sammenhæng muligheden for at påvirke outcome af de processer, som borgerne inviteres ind i. Hvis der ikke forekommer denne redistribuering af magt og dertilhørende mulighed for påvirkning, kan man ifølge Arnstein ikke tale om demokratisk deltagelse. Hun argumenterer for, at der i stedet er tale om en slags skinproces, hvor magthavere kan påstå at have hørt alle sider, men ikke kan holdes ansvarlig for hvorvidt det kan aflæses i det endelige outcome. Det resulterer ofte i en bibeholdelse af status quo (Arnstein, 2019, s. 24).

Arnstein har med dette udgangspunkt formuleret en typologi over forskellige tilgange til inddragelse af borgere, den såkaldte 'Ladder of Participation' (figur 2). Hun opererer i denne typologi med begrebet 'citizen power' (borgermagt), som henviser til den indflydelse og autoritet borgerne skal have, for at der kan være tale om inddragelse/deltagelse. Trappen indeholder otte trin, og bevæger sig fra de facto ikke-deltagelse til borgermagt.



Figur 2: Oversættelse af Arnsteins (1969, s. 26) 'ladder of participation'.

Som det fremgår af figur 2, inddeles trinene ligeledes i forskellige kategorier, alt efter hvilken grad af inddragelse/deltagelse, der gør sig gældende. Vi vil nedenfor kort gennemgå de forskellige inddelinger.

- i. Ikke-deltagelse: De første to trin på trappen er manipulation og terapi. Disse kategoriseres af Arnstein begge som ikke-inddragelse/deltagelse. Dette skyldes at

formålet ikke er, at borgerne reelt skal deltage eller påvirke outcome, men snarere at magthaverne under påskud af 'inddragelse/deltagelse' søger at influere borgerne i en ønsket retning (Arnstein, 2019, s. 26-27).

- ii. 'Tokenism': De næste tre skridt på trappen er i varierende grad, hvad Arnstein betragter som værende tokenism. Idet ligger der en forståelse af, at magthaverne kun symbolsk og/eller overfladisk inddrager borgere. Det adskiller sig dog fra non-participation i den forstand, at man med tokenism åbner op for nogle processer, hvor borgerne har mulighed for at komme med input, men hvor magthaverne fortsat ikke er forpligtet til at handle herefter. Eksempler på tokenism er fx kampagner, hvor man ansporer til adfærdsendringer og dialog, eller høringer ifm. opsætning af VE-anlæg i kommunerne (Arnstein, 2019, s. 27-29).
- iii. Grader af borgermagt: De sidste tre skridt på trappen dækker over forskellige grader af det Arnstein kalder borgermagt. I denne øverste halvdel af trappen er der en redistribuering af magt fra magthavere til borgere. Det betyder at borgerne indgår i inddragelsesprocesserne i en sådan grad, at de ikke blot kommer med input, men også har beslutningskompetence. Det forpligter dermed magthaverne til ikke blot at lytte, men også at reagere herpå. Det sidste trin på trappen, borgermagt, vil vi dog argumentere for bedre kan beskrives som borgerdrevne initiativer, fremfor borgerinddragelse i en klassisk forståelse heraf. Et eksempel på dette kunne være energifællesskaber, dvs. borgerdrevne initiativer med fokus på at skabe lokale kollektive energiløsninger (Arnstein, 2019, s. 29-33).

Vi er bevidst om at Arnsteins (1969) 'Ladder of Participation' har sine begrænsninger. For det første tager typologien over borgerinddragelse ikke højde for de bagvedliggende processer og dynamikker, som driver borgerinddragelse. Den kan dermed ikke indfange kompleksiteten eller forklare de magtstrukturer, som er til stede ifm. planlægning eller udførelsen af inddragelsesprocesser. Som Arnstein selv fremhæver, så kan typologien heller ikke anvendes til at beskrive de forhindringer, der kan være forbundet med borgerinddragelse. Disse forhindringer kan være hos både magthaver og borger. Der kan fx i kommunerne eksistere fordomme om borgeren og borgermodstand ifm. opsætning af VE, der kan medføre at

kommunerne mere ser det, som deres opgave at uddanne/informere end at inddrage. Denne asymmetri i viden kan samtidigt anses for at være en forhindring for, at borgeren kan indgå i en kvalificeret diskussion med kommunen (Arnstein, 2019).

Vi vil anvende Arnsteins typologi i kombination med de andre teorier om inddragelse, til at skelne mellem demokratisk inddragelse og andre former for interventioner, som har et borgersigte, men ikke har grader af borgermagt.

2.2.3 Borgeren som samskaber: Samskabelse/co-production

Samskabelse, eller co-production, er i de bredeste termer en form for samarbejde mellem offentlige og private aktører ifm. design eller implementering af policy. De offentlige aktører vil oftest - men ikke udelukkende - henvise til forvaltningen, hvor private aktører både kan være virksomheder, civilsamfund eller enkelte borgere. I de følgende afsnit vil vi, med udgangspunkt i Agger & Tortzen (2015), præsentere de grundlæggende antagelser inden for samskabelsesteorien, de forskellige tilgange til samskabelse i litteraturen og hvordan disse relaterer sig til de øvrige teoretiske tilgange til borgerinddragelse.

Voorberg, Bekkers & Tummers (2013) har på baggrund af et review af forskningslitteraturen om samskabelse formuleret en fælles definition af co-production/co-creation som: "*the active involvement of citizens in public service delivery by creating sustainable partnerships with citizens*" (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2013, s. 2-3). Borgere er, med udgangspunkt i denne definition, aktive aktører med egne ressourcer, som indgår i og bidrager til partnerskaber med offentlige aktører. Begrebet er derfor tæt forbundet med borgerinddragelse, men har oftest fokus på involveringen af borgere i design og implementering af policy snarere end beslutningstagningen (McMullin, 2023, s. 2). Den mere ligeværdige relation mellem myndighed og borger betyder samtidigt at ansvaret deles mellem aktørerne. Dermed ændres leveringen af policy eller services sig fra at være *for* borgerne til at være *med* borgerne.

Opmærksomheden på borgeren som en mulig samskabende aktør er motiveret af en række forskellige pres på det politisk-administrative system (komplekse problemstillinger, økonomisk pres, øget mistillid mm.) og trends i governance (horisontale netværk, teknologisk udvikling mm.). På klimaområdet kan flere af disse faktorer gøre sig gældende, da problemstillinger og løsninger ofte vil være tværfaglige/tværasektorale og involvere vertikalt

såvel som horisontalt samarbejde mellem samfundets aktører (Agger & Tortzen, 2015, s. 6). På andre områder, særligt velfærds- og sundhedsområdet, har samskabelse været et alternativ til både offentlig og markedsdomineret udvikling af offentlig policy og levering af service: ”Samskabelse ses som en måde, hvorpå den offentlige sektor i krisetider kan udvikle den offentlige velfærd ved at trække ressourcer fra civilsamfundet ind i prioritering, planlægning og produktion af velfærd” (Agger & Tortzen, 2015, s. 5). Samskabelse har dermed en funktion, som også kan være relevant i det politiske og forvaltningsmæssige arbejde med den grønne omstilling.

Samskabelse indebærer sit eget syn på borgeren som aktiv, frivillig og involveret i udvikling og særligt leveringen af policy. Begrebet blev derfor oprindeligt udviklet for at forklare, hvordan involveringen af borgere gjorde levering af services mere effektiv (McMullin, 2023, s. 2). Formålet med samskabelsesprocesser kan derfor ofte findes i ønsker om at forbedre forvaltningen, innovere policy eller sikre en mere effektiv brug af ressourcer. Borgere og civilsamfund vil ses som en ressource, i form af deres viden, og et værktøj, der sikrer en mere effektiv og bæredygtig implementering (Agger & Tortzen, 2015, s. 5-7). Tilgangen til og formålet med samskabelse afhænger dog også af synet på borgeren og det normative udgangspunkt.

Normative forståelser af samskabelse

Agger & Tortzen (2015) fremhæver to normative tilgange til samskabelse i litteraturen: Effektivitets-samskabelse og demokratisk samskabelse. Førstnævnte udspringer fra samme styringslogik og normative grundlag som findes i New Public Management. Det primære formål med samskabelse er i denne forståelse at øge kvalitet og effektivitet i offentlig service eller politik. Borgere og andre aktører i samskabelsesprocessen antages at være rationelle og fokuseret på at bidrage til produktionen af service. Effektivitets-samskabelsen er dermed centraliseret omkring, hvordan man kan få borgere til at bidrage til policy-processen for at sikre bedst muligt output, og har således et meget funktionelt udtryk (Agger & Tortzen, 2015, s. 13). Denne forståelse af samskabelse stemmer derfor overens med den logik, der findes i den førnævnte tilgang til borgerinddragelse, der behandler borgeren som en forbruger.

Demokratisk samskabelse har derimod flere normative ligheder med Arnstein's beskrivelse af demokratisk deltagelse, men tager sit udgangspunkt i New Public Governance paradigmet.

Derfra følger en netværksbaseret tilgang til samskabelse, hvor formålet er at inddrage både civilsamfund, lokalsamfund og borgere som aktive partnere (medborgere) i en samskabelsesproces, der kan strække sig fra design af services til selve implementering. Fokus på samskabelsen er ikke blot kvalificeringen af output, men selve samskabelsesprocessen og de mere langsigtede resultater og effekter (outcomes) – også for dem som har deltaget i samskabelsen (fx 'empowerment' af bestemte borgergrupper eller public value). Værdien af samskabelsen knyttes derfor også til demokratisk legitimitet, innovation og udvikling i policy mm. (Agger & Tortzen, 2015, s. 13-14).

Hvem, hvornår og hvor meget

Som det fremgår af ovenstående, relaterer disse normative tilgange sig også til praktiske spørgsmål om, hvem der inddrages i samskabelsen (enkelte borgere, civilsamfund mm.) og hvornår (i hvilken fase af policy cyklussen eller implementeringen). Derfor skelner vi mellem kollektiv og individuel deltagelse i samskabelse, dvs. om det er frivillige organisationer, interesseorganisationer eller enkelte borgere der indgår (Agger & Tortzen, 2015, s. 15-16).

Der kan også skelnes mellem, hvorvidt borgeren er med til at designe projektet (co-designer) eller udelukkende bidrager til implementeringen (co-implementor) med begrænset indflydelse på udformningen af projektet (Agger & Tortzen, 2015, s. 16). Samskabelsen kan således ske ifm. én eller flere faser i policy cyklussen og med forskellige grader af magtdeling. Co-governance, som er relateret til co-production, beskriver tilfælde, hvor borgere eller civilsamfund indtager en rolle ifm. forberedelse af policy, herunder prioritering af initiativer og planlægningen af projekter, og yder reel indflydelse i policy-beslutningsfasen (Agger & Tortzen, 2015, s. 15). Derfor er dette også et relevant perspektiv at anlægge på EU-aktørernes tilgang til inddragelse af borgere og civilsamfund, da samskabelse ikke udelukkende kan ske ifm. implementeringen på lokalt niveau, men på flere niveauer af governance og i flere faser af policy-processen. Ét kritikpunkt af samskabelsestilgangen til inddragelse er, at samskabelsen ofte sker ifm. implementeringen, og ikke giver borgerne mulighed for at påvirke design eller prioritering af policy i de andre policy-faser (Agger & Tortzen, 2015, s. 16).

Borgerens rolle og kontrol i samskabelsesprocessen kan ligeledes afhænge af hvorvidt de er initiativtager til samskabelsen (co-initiator) eller om en offentlig aktør drager borgeren ind i en

eksisterende proces (Agger & Tortzen, 2015, s. 16). Konstruktionen af partnerskabet og samskabelsesprocessen har betydning for, hvordan magt deles mellem myndighed og borger. I tilfælde hvor borgerne er initiativtagere eller driver projekterne vil de have et større ejerskab og derfor magt over projektet, hvor den offentlige aktør i højere grad vil fungere som facilitator (McMullin, 2023, s. 2-3).

Denne slags borgerdrevne initiativer kan ses som eksempler på borgermagt, der sikrer borgernes kontrol over projektet og styrker deres 'empowerment'. McMullin (2023) påpeger dog hvordan dette ikke i alle tilfælde gavner borgerne. Frivillige borgerdrevne initiativer kan forværre eksisterende uligheder, da kun bestemte borgere har den nødvendige viden eller ressourcerne til at kunne lede et projekt – særligt på det grønne område, hvor løsninger kan have en meget teknisk karakter. Her er det en udfordring for de offentlige aktører at sikre, at projekter har en såkaldt public value, altså en bredere værdi for samfundet (McMullin, 2023, s. 11). Borgermagt uden frivillighed kan ligeledes være problematisk. Hvis borgerne ikke selv har taget initiativet, men forsat har stort ansvar, vil det ikke have samme positive effekt. Udover mere magt og indflydelse vil borgerne nemlig også påtage sig større risici, uden nødvendigvis at være sikret den rette støtte fra offentlige aktører (McMullin, 2023, s. 10-11).

Afsluttende kan formålet med samskabelse både være effektivitet, demokratisk legitimitet og innovation. Det kan både bruges til at forbedre output af policy-processen eller øge borgernes involvering i løbet af policy cyklussen med det formål at skabe længerevarende resultater og public value. Værdien af samskabelse for borgere i form af empowerment, kontrol og indflydelse varierer derfor også mellem de forskellige tilgange. Den generelle kritik af denne teoretiske tilgang til inddragelse er risikoen for, at borgernes ressourcer udnyttes, dvs. de enten tildeles for meget ansvar eller ikke sikres nok indflydelse afhængigt af, hvilken model der vælges.

2.2.4 Integration af de teoretiske perspektiver

Disse teorier tager sit afsæt i forskellige tilgange til spørgsmålet om governance, markedsbaseret eller demokratisk, og styringsperspektiver, såsom New Public Management og New Public Governance. De udgør dermed forskellige retninger i litteraturen omkring borgerinddragelse, der har fokus på tre former for indflydelse (politisk indflydelse, styringsmæssig indflydelse eller indflydelse på egen service). Vi benytter fx visse elementer

fra Monrad (2020), der kan overføres til vores genstandsfelt, men som oprindeligt er skrevet med udgangspunkt i klientinddragelse (indflydelse på egen service). Det gælder særligt perspektivet om exit-baseret indflydelse og asymmetri i viden mellem borger og forvaltning/beslutningstagere.

Det primære forbehold ved at benytte de klient- eller styringsmæssige teoretiske perspektiver er, at de ikke er udviklet i konteksten af klima- eller miljøområdet. Demokratisk inddragelse, som tager udgangspunkt i medborgerskabslitteraturen og teori om deliberativt demokrati, forholder sig primært til inddragelse i input siden af politik, dvs. policy-formulerings- og beslutningsfasen. Derfor vil teoriens betragtninger gøre sig gældende på tværs af policy-områder og governance niveauer.

Samskabelse og brugerperspektivet på inddragelse udspringer dog fra borgernes involvering i udviklingen eller leveringen af egen service. Derfor er denne litteratur ofte fokuseret på output siden af politik, dvs. implementeringsfasen. Som vi har argumenteret for undervejs i teoriafsnittet, mener vi at kunne overføre relevante perspektiver fra disse teorier til vores genstandsfelt og til andre faser af policy cyklussen. Det er dog vigtigt at have in mente, at teorierne er udviklet i konteksten af servicelevering på særligt velfærds- og sundhedsområdet.

Inden for policy-området for klima og miljø er 'servicen' vanskeligere at afgrænse. Grønne EU-projekter spænder bredt fra energiplanlægning til byudvikling, og forholdet mellem beslutningstagere, forvaltning og borgere vil derfor også variere. I nogle tilfælde, som borgernes investering i grønne varmeløsninger eller sikring af deres grunde mod oversvømmelser, har kommuner fx ikke fuldt myndighedsansvar. I sådanne tilfælde kan kommunerne have en faciliterende rolle, hvor samskabelsesteorien finder sin relevans. Vores interesse er derfor at forstå, hvordan inddragelsen formes fra supranationalt niveau, og hvad det betyder for borgerens deltagelse i policy-formulering, beslutning og implementering i den grønne omstilling.

Vi vil dog ikke give det indtryk, at der ikke findes en varieret litteratur om borgerinddragelse på klima- og miljøområdet. Vi ser flere relevante eksempler på forskning – både i en dansk (Tortzen & Agger, 2023) og europæisk kontekst (Sillak, Borch & Sperling, 2021; De Smedt & Borch, 2021; Kamlage & Nanz, 2016; Newig & Koontz, 2014; Cent, Grodzinka-Jurczak &

Pietrzyk-Kaszynska, 2014) – om bl.a. 'participatory governance', borgerinddragelse og samskabelse på 'grønne' områder.

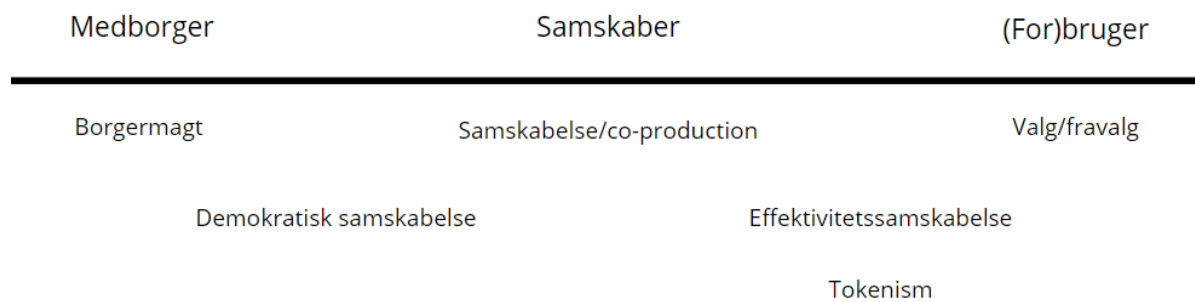
I følgende afsnit vil vi gennemgå den konkrete operationalisering af de centrale begreber, som vi har præsenteret ovenfor.

2.3 Operationalisering

Som vi har præsenteret i problemfeltet og teoriafsnittet, kan borgeren på en og samme tid konstrueres som en aktør, en barriere for implementering og et værktøj eller ressource, der kan lede til en mere legitim og effektiv implementering. Formålet med inddragelse kan derfor være at informere eller uddanne borgeren med det sigte at få borgerne til selv at handle eller acceptere policy. Alternativt kan inddragelse ses som en måde, hvorpå borgeren kan bidrage med værdifulde input til enten design eller implementering af policy. I andre perspektiver er borgeren først og fremmest en medborger, hvis deltagelse i den grønne omstilling skal understøttes for at sikre, at uligheder ikke forstærkes, eller at berørte borgere ikke tilsidesættes.

Hvilken model for borgerinddragelse man vælger at anvende, afhænger dermed også af, hvor langt ind i maskinrummet man ønsker at invitere borgeren og hvor meget kontrol der afgives. Det vil sige, hvorvidt aktørerne anser borgerinddragelse for at være en demokratisk nødvendighed eller som en måde, at sikre policy resultatet på. Synet på borgernes rolle i den grønne omstilling, og i policy cyklussens forskellige faser, kan derfor påvirke, hvorledes borgeren inddrages i den grønne omstilling.

Figur 3 skitserer de tre overordnede kategorier, samt de teoretiske perspektiver, som kobler sig hertil. Som modellen illustrerer, er der nuancer og overlap mellem vores tre definitioner af borgerens rolle som medborger, samskaber eller (for)bruger.



Figur 3: Illustration af teoriernes indre sammenhæng

Som vist på figuren er inddragelse gennem samskabelse/co-production koblet til borgerens rolle som samskaber, dvs. som partner i design og implementering af løsninger. Inddragelse gennem valg eller fravalg, refererer til borgerens rolle som (for)bruger, der kan vælge imellem forskellige løsninger, men ikke deltager i designet af dem.

Jf. afsnit 2.2.2 inddeler Arnsteins trappe inddragelse i tre overordnede kategorier: ikke-deltagelse, tokenism og borgermagt. Arnstein (1969) argumenterer for, at der først er tale om reel inddragelse når der sker en redistribuering af magt fra magthaver til borgere, og at borgeren derigennem opnår beslutningskompetence. Derfor knytter rollen som medborger sig også til en grad af borgermagt, da borgeren her har mulighed for at yde indflydelse på problemdefinition og udvælgelsen af løsninger. Tokenism vil derimod, i teorien om demokratisk inddragelse, placere sig mellem samskaber og (for)bruger, da borgeren involveres i processerne, men ikke er garanteret reel beslutningskompetence. Vi har ikke inkluderet ikke-deltagelse i denne figur, da den ikke finder sin berettigelse under nogen af de overordnede kategorier.

Demokratisk samskabelse placeres mellem medborger og samskaber, idet denne form for inddragelse har fokus på borgere som aktive partnere i en samskabelsesproces. Formålet er derfor ikke kun kvalificering af output, men også oplevelsen af 'empowerment' og ejerskab som følge af processen. Effektivitetssamskabelse placerer vi mellem samskaber og forbruger, da borgernes involvering i samskabelsesprocessen har til formål at øge kvalitet og effektivitet af 'servicen' gennem borgernes ressourcer.

Denne figur er ikke en 1:1 model, der viser et kontinuum over borgernes magt forbundet med de forskellige roller og former for inddragelse. Som vi har fremlagt her og i teori afsnittet er der, til trods for de mange ligheder, nemlig forskel i teoriernes forståelse af formålet med inddragelse. Fx vil effektivitetssamskabelse ikke nødvendigvis udgøre tokenism, da der her også kan være tale om partnerskaber mellem borger og offentlige aktør. Vi bruger derfor nærmere denne figur til at illustrere den indre sammenhæng i teorierne.

2.3.1 Operationalisering af koder

I problemfeltet beskrev vi, hvordan vores problemformulering udspringer af en undren over opmærksomheden på borgerens deltagelse i den grønne omstilling på både supra- og subnationalt niveau og de problemstillinger der relaterer sig til polarisering og modstand ifm. den grønne omstilling. Vores tilgang til at opnå en bedre forståelse for denne problemstilling har først og fremmest været gennem en granskning af genstandsfeltet ved læsningen af den eksisterende litteratur og ifm. pilot interviews. Dette kan beskrives som en indledende induktiv tilgang til problemfeltet.

Størstedelen af empiriindsamlingen samt analysearbejdet kan dog nærmere karakteriseres som teoristyret. Særligt kodning af empiri er primært formet af en deduktiv tilgang, informeret af de ovenstående teoretiske perspektiver og begreber. I nedenstående figur (4) fremgår vores operationalisering af de centrale begreber fra de teoretiske perspektiver vi arbejder med. Med denne operationalisering vil vi indfange konceptualiseringen af borgerens rolle i den grønne omstilling, på tværs af governance niveauer og policy cyklussens faser, samt hvordan dette påvirker den konkrete tilgang til inddragelse.

Kode		Beskrivelse
		Udtalelser eller beskrivelser, der relaterer sig til...
Policy cyklus		
Agenda setting		Aktører eller institutioner involveret i identifikationen af problemer og dagsordenfastsættelse, herunder hvordan borgerens rolle konceptualiseres i denne fase.
Policy formulering		Aktører eller institutioner involveret i forberedelsen og design af policy, herunder hvordan borgerens rolle konceptualiseres i denne fase.
Policy beslutning		Aktører eller institutioner involveret i forhandlingen og vedtagelsen af policy, herunder hvordan borgerens rolle konceptualiseres i denne fase.

Implementering	Aktører eller institutioner involveret i implementeringen af policy, herunder hvordan borgerens rolle konceptualiseres i denne fase.
Evaluering	Aktører eller institutioner involveret i evalueringen af policy, herunder hvordan borgerens rolle konceptualiseres i denne fase.
Borgerinddragelse/samskabelse	
Demokratisk inddragelse	Borgeren som medborger i den grønne omstilling: Inddragelse har til formål at øge borgerens selvbestemmelse og kontrol i policy-processen.
Ikke-deltagelse	Aktører søger at påvirke borgere under påskud af inddragelse.
Grader af tokenism	(Symbolsk eller overfladisk) inddragelse uden garanteret indflydelse.
Grader af borgermagt	Inddragelse hvor magt redistribueres fra det offentlige til borgerne.
Brugerinddragelse	Borgeren som (for)bruger i den grønne omstilling: Inddragelse har til formål at kvalificere policy eller service, herunder gennem borgernes frie valg og fravalg.
Byrder og barrierer	Barrierer for deltagelse og byrder for borgere eller andre aktører ifm. inddragelse.
Formål og funktion	Specifikke beskrivelser af formål eller funktionen af borgerinddragelse i løbet af policy-processen eller ifm. EU-projekter.
Samskabelse/co-production	Offentlige aktører indgår i partnerskab (delt kontrol og ansvar) med borgere eller andre private-civile aktører i løbet af policy-processen eller ifm. EU-projekter.
Effektivitetssamskabelse	Borgeren som samskaber i den grønne omstilling: Partnerskab med borgeren med det formål at sikre bedst muligt resultat af policy/EU-projektet.
Demokrati samskabelse	Borgeren som samskaber af den grønne omstilling: Partnerskab med borgeren med det formål at styrke borgernes aktive deltagelse og sikre langvarige resultater for borgere og lokalsamfund.
Output vs. outcome/impact	Fokus på hhv. umiddelbare projektresultater eller langvarig indvirkning (på lokalsamfund, borgere mm.)
Kollektiv vs. individuel deltagelse	(Ræsonnement for og tilgang til) inddragelse af hhv. organiseret civilsamfund og individuelle borgere.
Co-initiator	Borgeren har taget initiativ til et grønt projekt eller initiativ uafhængigt af eller i fællesskab med offentlige aktører.
Co-implementor	Borgeren deltager i implementeringen af EU-projektet på lokalt niveau (uden tidligere involvering eller indflydelse)
Co-designer	Borgeren deltager i design af (dele af) EU-projektet på lokalt niveau.
Co-governance	Borgeren er samarbejdspartner i policy-processen, herunder involveret i forberedelsen af policy (prioritering, planlægning) og med indflydelse i beslutningsfasen (på lokalt eller EU-niveau).

Figur 4: Kodebog

Da vi ikke udelukkende har stillet teoristyrede spørgsmål i vores interviews, har vi også gjort brug af induktiv kodning. Det gælder særligt ved udsagn, der går igen i flere interviews og dokumenter, men som ikke indfanges af disse lukkede koder. I analysestrategien vil vi uddybe vores konkrete tilgang til de åbne og lukkede koder, og hvordan dette arbejde bidrager til vores analyse af de interviews og dokumenter, som udgør undersøgelsens empiriske materiale.

3.0 Forskningsdesign og metode

Vores tilgang til besvarelsen af problemformuleringen tager udgangspunkt i den socialkonstruktivistiske videnskabsteori. Ligesom andre idealistiske positioner understreger socialkonstruktivismen bl.a. betydningen af *kontekst* i analysen af samfundet, hvilket vi vender tilbage til ifm. præsentationen af forskningsdesignet.

Det særlige ved den socialkonstruktivistiske tilgang er det ontologiske udgangspunkt. Hvor de fysiske og biologiske mekanismer, der leder til globalopvarmning, er udgjort af observerbare objekter, antages det at vores måder at håndtere dette på (igennem governance, policy mm.) og konsekvenserne af de valg (for ulighed, polarisering, demokratiet mm.) er socialt konstrueret. Det vil sige, at den sociale virkelighed, og sociale fænomener, er sprogligt konstrueret i relationer mellem mennesker (Ingemann J. H., 2017, s. 133-4).

Med dette udgangspunkt argumenterer vi i problemfeltet for, at konceptualiseringen, eller *konstruktionen*, af borgernes rolle i den grønne omstilling kan forme borgernes egentlige inddragelse i den politiske og implementeringsmæssige proces. Konstruktionen af borgerens rolle sker således både i selve policy-teksterne, i forhandlingerne og i implementeringen (Ingram, deLeon, & Schneider, 2016). Dette er eksempler på tidspunkter i policy-processen, hvor forestillinger om borgeren og borgerinddragelse eksternaliseres (gøres eksplicitte i policy-teksten), objektiveres (institutionaliseres i vaner og normer ifm. policy-forberedelsen og i implementeringen) og endeligt internaliseres (reproduceres) hos både policy-aktører og borgere (Ingemann J. H., 2017, s. 136).

Dette videnskabsteoretiske udgangspunkt har formet vores tilgang til både teori og metode. Gennem interviews med aktører på EU og lokalt niveau har vi afdækket både attituder og ideer omkring borgernes rolle, men også konkrete tilgange til inddragelse af borgere i policy-processens forskellige faser. Vi har underbygget interviewmaterialet med indsamling af

dokumenter, der udgør et arkiv af strategiske dokumenter samt projektindkaldelser- og beskrivelser.

Vi bestræber os på at være så transparente som muligt, derfor er vi gennemsigtige ift. vores kodebog, interviewguides og transskribering. Ligesom vi i teoriafsnittet fremlagde undersøgelsens grundantagelser, vil vi i de følgende afsnit beskrive vores fremgangsmåde og diskutere vores metodiske til- og fravalg, for at styrke vores resultaters pålidelighed. I de følgende afsnit vil vi først fremlægge undersøgelsens forskningsdesign.

3.1 Forskningsdesign

Undersøgelsens overordnede fokus er konceptualisering af borgerens rolle i den grønne omstilling. Da vores definition af EU beror på multilevel governance perspektivet som en grundlæggende forståelsesramme, formes problemformuleringen af den iboende tese om at policy udvikles og implementeres på flere niveauer. Vores specifikke interesse og bidrag findes i spørgsmålet om, hvilke implikationer konceptualiseringen på supranationalt niveau har for implementeringen på det lokale niveau.

Den interne validitet af undersøgelsen og dens resultater styrkes gennem valget af forskningsdesign. Vi belyser derfor problemformuleringen gennem et fokus på EU's fundingprogrammer og EU finansierede projekter på det lokale niveau. Hvor policy som fx Energieffektiviseringsdirektivet, vil være mere repræsentativt for den generelle EU-policy på det grønne område, har vi udvalgt fundingprogrammerne som vores empiriske fokus, fordi området er særligt informationsrigt ift. vores konkrete problemstilling (Flyvbjerg, 2015, s. 508). EU's programmer udgør nemlig et særligt policy-instrument ifm. leveringen på European Green Deal og andet klima- eller energipolicy.

Gennem fundingprogrammerne har EU en direkte forbindelse til det lokale niveau, da de herigennem støtter og stiller krav til lokale projekter der bidrager til EU's overordnede prioriteter. Normalvis vil lovgivning, som direktiver og forordninger, til gengæld implementeres via den nationale lovgivning. Et fokus på fundingprogrammerne og EU-projekter giver os således mulighed for at analysere, hvordan EU konceptualiserer borgerinddragelse både formelt via programteksterne og uformelt via informanterne, og hvordan dette oversættes på lokalt niveau.

Fundingprogrammer som policy-instrument

Programmerne er et af de policy-instrumenter, som EU har til rådighed for at gennemføre sine politiske prioriteter, og skal derfor betragtes som én af måderne hvorpå EU implementerer klima-policy. Horizon Europe er i den forbindelse målrettet bredere innovationsprocesser og samfundsmæssige udfordringer, og ikke kun grundforskning, som i større grad gjorde sig gældende i tidligere udgaver af programmet (Broekema, Horlings, & Bulder, 2022, s. 70). De forskellige fundingprogrammer er dermed med til at forme og finansiere, ikke bare den europæiske forsknings- og innovationsdagsorden, men også udviklingen af 'best practice' gennem EU-projekter, hvor bl.a. kommuner og andre offentlige aktører er partnere. Derfor skal de konkrete indkaldelser til projekter også ses i konteksten af de mål og principper, som er fastsat i European Green Deal.

EU har en række programmer, der finansierer såkaldte EU-projekter gennem konkurrenceudsatte midler. EU-programmerne, som er finansieret gennem den flerårige finansielle ramme (2021-2027) eller NextGenerationEU, fordeler sig over flere temaer, såsom *det indre marked, innovation og det digitale område, samhørighed og værdier og naturressourcer og miljø* (European Commission, u.d.). Alle programmerne støtter imidlertid 'grønne' EU-projekter, herunder gennem indkaldelser fokuseret på VE, mobilitet, landbrug, grønne skills, cirkulær praksis mm. Det gælder EU's miljø og klimaprogram LIFE, hvis budget er vokset betydeligt i den nye programperiode (EUcalls, 2021). Kommissionens grønne dagsorden påvirker også de politiske prioriteter i programmerne inden for de andre temaer og programmer. Det gælder bl.a. forsknings- og innovationsprogrammet Horizon Europe, som bl.a. støtter projekter indenfor klima, energi og mobilitet, og de regionale programmer (fx Interreg: North Sea Region) finansieret gennem Samhørighedsfonden.

Programmerne kan dermed give indsigt i EU's policy på det grønne område, da programmer og indkaldelser kobler sig direkte til EU's prioriteter og andet lovgivningsmæssige arbejde. Samtidigt giver programmerne et unikt indblik i forbindelsen mellem EU og det regionale/lokale niveau i medlemsstaterne. EU har igennem fundingprogrammerne mulighed for at sætte en dagsorden og potentielt påvirke implementeringen gennem udvikling af best practice og ved at stille krav til hvordan projekterne skal udføres – herunder krav til inddragelse (Broekema, Bulder, & Horlings, 2023, s. 287).

Disse formelle krav kan påvirke udformningen af lokale projekter og partnerskaber, men konkrete tilgange til inddragelse formes også af fortolkning af disse krav (Nousiainen & Mäkinen, 2014; Angelidou et al., 2021). Gennem vores undersøgelsesdesign bidrager vi til den eksisterende forskning, ved at belyse konceptualiseringen af borgerens rolle på tværs af governance niveauer. Interviews med aktører på begge niveauer gør det både muligt at kortlægge de bagvedlæggende konceptualiseringer og den rolle EU spiller på det lokale niveau i den forbindelse.

EU-projekter og kommunale partnere

EU-projekterne, som vi tager udgangspunkt i her, udvikles og udføres i partnerskaber. Implementeringen af projekterne løber over en flerårig periode og knytter sig ofte til en lokal kontekst. Det vil sige at partnerne både kan være regionale og kommunale myndigheder, civilsamfund, private virksomheder, universiteter mm. To kommuner, som har indgået i EU-projekter på det grønne område, indgår derfor i undersøgelsesdesignet, som subcases, der gør det muligt at afdække, hvordan konceptualiseringer på supranationalt niveau præger det lokale niveau. For at få indsigt i, hvordan konceptualiseringerne 'oversættes' i EU-projekterne, anvendes kvalitative interviews med informanter på det lokale niveau. Vores informanter på det lokale niveau har alle deltaget i EU-projekter på det grønne område, ifm. enten Horizon Europe, Interreg eller LIFE.

Et eksempel på sådan et projekt er COHEAT, der er finansieret under LIFE programmet. Ifølge projektbeskrivelsen er COHEAT-projektets overordnede mål at fremskynde implementeringen af energirenoveringer i beboelsesejendomme og arbejde frem mod målet om 100% grøn opvarmning og reducere udledningen af CO₂ med 70% inden 2030 i Region Syddanmark og de 22 syddanske kommuner. Projektet skal således hjælpe kommunerne med at løfte opgaven i at sikre en grøn opvarmning af bygninger og husstande, der ikke er tilsluttet fjernvarmenet eller hvor fjernvarme ikke er en mulig løsning. Lokale planlægningsprocesser skal sikre at løsninger tilpasses til hvert enkelt lokalsamfund. Projektet opererer i syv kommuner ledet af Region Syddanmark. Projektpartnerne skriver, at de ønsker et tæt samarbejde med centrale interessenter som kommuner, fjernvarmeselskaber, energirådgivere, eksperter og forbrugere. Løsningerne skal bl.a. baseres på grønne teknologier og 'community-oriented cooperative organization' som energifællesskaber (COHEAT2, 2023).

Her har vi interviewet to medarbejdere fra hhv. Nyborg og Middelfart Kommune, der er partnere i projektet, og som i interviews har fortalt om deres erfaringer fra dette og lignende projekter. COHEAT er således et eksempel på et 'grønt' EU-projekt, der har et sideløbende fokus på inddragelse af borgere og lokalsamfund på forskellig vis.

Analytisk generaliserbarhed

Den viden, vi frembringer i dette kvalitative studie, er kontekstafhængig. Det gør sig særligt gældende ifm. vores lokale informanter. For det første undersøger vi implementeringen af EU-projekter med udgangspunkt i projekternes danske partnere. Deres tilgang til projekterne, selv i projekter med europæiske partnere, vil på sin vis være formet af de eksisterende governancestrukturer og inddragelsestraditioner i den danske forvaltning. Det lokale niveau i andre medlemslande kan have andre normer ift. inddragelse og en anden fordeling af ansvar mellem regionalt og lokalt niveau. Den kontekstafhængige viden er dog også mere dybdegående og giver derfor indsigt i bagvedlæggende mekanismer i relationen mellem EU og det lokale niveau (Flyvbjerg, 2010, s. 466-467)

Resultaternes analytiske generaliserbarhed er styrket igennem den strategiske udvælgelse af EU-projekter som empirisk fokus. Denne udvælgelse har som nævnt taget udgangspunkt i, at den er rigere på information end flere andre typer EU-policy inden for vores problemstilling. Det vil sige, at vi opnår større indsigt i aktører, både på EU- og lokalt niveau, og i relevante mekanismer ifm. konceptualiseringen af borgerens rolle og brugen af inddragelse. Det er med til at øge vores forståelse for de ”[...] dybere årsager bag et givent problem og dets konsekvenser” (Flyvbjerg, 2015, s. 507). Vores argumenter for vores fokus på EU-projekter relaterer sig altså til den informationsorienterede udvælgelse af cases, som bl.a. er formuleret af Flyvbjerg (2015).

I den forbindelse kan EU's fundingprogrammer/EU-projekter udgøre en slags kritisk case for, hvordan EU's konceptualiseringer af borgerens rolle og borgerinddragelse kan påvirke implementeringen. Dette er ud fra en most-likely logik. Det vil sige, at hvis ikke EU's syn på inddragelse påvirker det lokale niveaus arbejde med implementering ifm. EU-projekter, vil det med mindre sandsynlighed finde sted i andre typer policy. Det kunne være som direktiver eller forordninger, hvor forbindelsen mellem EU og lokalt niveau udspiller sig mere indirekte (Flyvbjerg, 2015, s. 508-509).

En anden relevant overvejelse er, at alle kommuner i Danmark vil have forskellige geografiske og demografiske forudsætninger. Nyborg og Middelfart Kommune, hvor en betydelig del af befolkningen bor i landsbyer, har andre udfordringer end fx Aarhus eller Aalborg Kommune. Derfor vil disse kommuner øjensynligt også deltage i forskellige former for EU-projekter. Vi har forsøgt at imødekomme dette ved at inddrage en forsker som informant, der har deltaget i Horizon Europe og Horizon 2020 projekter i flere forskellige kontekster, herunder med fokus på mobilitet i byer (Cordis, 2020). I næste afsnit vil vi komme nærmere ind på udvælgelsen af informanter.

3.2 Udvalgelsen af interviewpersoner

For at besvare specialets problemformulering, via bl.a. kvalitative interviews, har vi udvalgt vores interviewpersoner baseret på en analytisk selektiv udvælgelse. Interviewpersonerne er valgt med udgangspunkt i deres stilling og viden ift. feltet og ud fra en forventning om at de kan repræsentere deres område qua deres forståelseshorisont, erfaringer og ekspertise.

Da specialet undersøger konceptualiseringer af borgerens rolle og borgerinddragelse på tværs af governance niveauer i et MLG-system, har det været relevant at foretage ekspertinterviews, som spænder på tværs af disse niveauer (se figur 5). Ekspertinterviews er relevante, da dokumenter ikke alene kan give adgang til information og bagvedliggende konceptualiseringer (Elklit & Jensen, 2012, s. 132-133).

På det supranationale niveau var formålet med interviewene således at opnå et kvalificeret indblik i de forskellige EU-institutioners (Parlamentet, Kommissionen) syn på borgerens rolle i den grønne omstilling, forståelse for borgerinddragelse som policy-værktøj og af formålet med inddragelsen. På det lokale niveau var formålet med interviewene været at opnå indsigt i konceptualiseringen på lokalt niveau såvel som de implikationer EU's konceptualisering af borgerens rolle har for det lokale arbejde med borgerinddragelse ifm. EU-projekter.

Skema over interviewpersoner			
Supranationalt niveau		Lokalt niveau	
Niels Fuglsang, medlem af Europa-Parlamentet, S&D	Tidl. national ekspert ved Kommissionen	Klimachef, Middelfart Kommune	
Morten Helveg Petersen, medlem af Europa-Parlamentet, Renew	Medarbejder, DANRO (Danish EU Research Liaison Office)	Fagchef for bæredygtig udvikling, Nyborg Kommune	
Baggrund/pilotinterviews			
Policy advisor, Europa-Parlamentet, EPP	Policy advisor, Europa-Parlamentet, S&D	Isabel Fróes, forsker, CBS	EU-konsulent, Det Syddanske EU-Kontor

Figur 5: Oversigt over interviewpersoner

På det supranationale niveau interviewer vi to medlemmer af Parlamentet (MEP), som begge er medlem af Parlamentets udvalg for Industri, Forskning og Energi (ITRE) og i den forbindelse beskæftiger sig med den grønne dagsorden. Vi er bevidste om, at vores informanter i Parlamentet ikke kan give os et detaljeret indblik i fundingprogrammerne og de derigennem formaliserede konceptualiseringer af borgerens rolle. De er imidlertid en del af det samlede EU-niveau, hvorfor de også er med til at forhandle og godkende lovgivningen. De kan derfor være med til at give indblik i den policymæssige kontekst, motivationer og politiske prioriteter forbundet til brugen af inddragelse på det grønne område. Da informanterne er politisk valgte og ikke embedsmænd, er vi i analysen opmærksomme på ikke at behandle deres udsagn som repræsentative for en generel holdning i EU.

Foruden medlemmer af Parlamentet interviewer vi en tidl. national ekspert, som i en flerårigperiode var udsendt til Kommissionen ifm. udarbejdelsen af Horizon Europas nye programperiode (2021-2027). Det er Kommissionen, der igennem diverse generaldirektorater

(DG) og styrelser, står for forvaltning og udmøntning af de forskellige fundingprogrammer. Da Kommissionen endvidere har initiativret og kompetence til fremsættelse af lovgivning i EU, har de en væsentlig magt og betydning for konceptualiseringen af borgerens rolle og borgerinddragelse.

Herudover interviewer vi en medarbejder fra Danish EU Research Liaison Office (DANRO), som er udsendt af Uddannelses- og Forskningsministeriet. Informanten har været med til at forhandle Horizon Europas nye programperiode (2021-2027) og har dermed et indblik Kommissionens praksis og de politiske og strategiske overvejelser, der forbindes med at inkludere borgerinddragelse i fundingprogrammerne.

For at identificere informanter på det lokale niveau startede vi med et baggrundsinterview med en medarbejder hos et regionskontor i Bruxelles. Formålet var dels at få viden om de forskellige fundingprogrammer og arbejdet hermed, samt gennem snowball teknik at blive peget i retning af relevante interviewpersoner på det lokale niveau. Med udgangspunkt i denne viden kontaktede vi to informanter på det lokale niveau, som begge beskæftiger sig med den grønne dagsorden og derigennem inddragelse. Den ene som fagchef for bæredygtig udvikling i Nyborg Kommune, og den anden som klimachef i Middelfart Kommune og medstifter af organisationen Energifællesskaber Danmark. Begge informanter er på nuværende tidspunkt involverede i EU-projekter, hvor inddragelse er en del af projektdesignet.

Pilot interviews

Forud for interviewene på det supranationale og lokale niveau foretog vi tre 'pilot interviews', hvis primære sigte var at agere pilotundersøgelse af vores interviewguides, samt danne baggrund. Dette gav os mulighed for at afprøve og tilrettelægge vores interviewspørgsmål ift. både emner og konkrete formuleringer (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2019, s. 178).

Udover medarbejderen fra SDEO, interviewede vi først en forsker, som beskæftiger sig med co-creation og som har deltaget i Horizon Europe projekter. Dernæst interviewede vi to policy advisorer, som arbejder for MEP'ere, der sidder i ITRE-udvalget. Dele af de tre interviews vil indgå i vores empiriske materiale og analysen.

Fravalg

Vi har afgrænset os fra at interviewe borgere ifm. vores undersøgelse. Det har vi gjort idet vi undersøger EU's konceptualisering af borgerens rolle og borgerinddragelse, snarere end borgerperspektivet ifm. EU-projekter. Vi undersøger dermed ikke borgerens oplevelse af inddragelsesprocessen i et givent projekt, men derimod hvilke implikationer EU's konceptualiseringer kan have for de lokale tilgange til inddragelse. Tilgangene til inddragelse kan således bedst afdækkes via interviews med de fagprofessionelle i kommunerne, som sidder med opgaven.

Borgerperspektivet kunne imidlertid have bidraget med viden om, hvordan borgerne oplever, at lokale aktører omsætter EU-policy vedrørende inddragelse til praksis. Dette har således potentiale til at være en videreudvikling eller udbygning af det nuværende projekt.

Kritik

Da undersøgelsen spænder på tværs af de forskellige governance niveauer, har vi udvalgt informanter, som repræsenterer disse. Vi havde imidlertid en udfordring i at få adgang til fastansatte medarbejdere i Kommissionen, hvilket medvirkede til, at vi i stedet fik kontakt til en udsendt national ekspert. Da denne har været udsendt til Kommissionen i en flerårig periode og arbejdet med udarbejdelsen af fundingprogrammer og fokuset på borgerinddragelse, vurderer vi, at denne og medarbejderen fra DANRO kan bidrage med relevant viden på dette niveau. Herudover supplerer vi med dokumenter, som bidrager til den formelle konceptualisering af borgerens rolle og borgerinddragelse i EU.

3.3 Semistrukturerede kvalitative interviews

Vi har i undersøgelsen benyttet os af kvalitative semistrukturerede interviews, og disse udgør således vores primære empiriske materiale. Brugen af det kvalitative interview i undersøgelsen har været med henblik på at opnå en mere dybdegående viden, som ikke kunne udledes fra dokumentmateriale alene. Ved hjælp af interviews har vi fået indblik i både, hvordan inddragelse konstrueres sprogligt, og hvordan det opleves af informanterne (Tanggard & Brinkmann, 2015, s. 31). Vi ønskede på supranationalt niveau at afdække bagvedlæggende bevæggrunde for de formelle konceptualiseringer af borgerens rolle og brugen af inddragelse, som findes i policy. På lokalt niveau gav interviews mulighed for at få indblik i informanternes

erfaringer fra tidligere og igangværende projekter og inddragelsesprocesser. Herunder indblik i, hvordan informanterne selv har oplevet EU's indflydelse og EU-projekternes indvirkning i deres arbejde med borgeren i den grønne omstilling.

Vi har gennemført interviewene ud fra en semistruktureret tilgang. Interviewguidene er udarbejdet med udgangspunkt i en gennemgang af eksisterende litteratur og teoretiske perspektiver på både EU og borgerinddragelse. Vi har i den forbindelse haft en række overordnede forskningsspørgsmål og temaer, som vi har ønsket belyst via interviewene. Ikke desto mindre har det været vigtigt, at vi som interviewere har haft mulighed for at forfølge uklare eller uventede udsagn fra informanterne, som har en ekspertise i feltet. Det har fx gjort sig gældende ifm. flere af vores interviews, hvor informanter har skelnet mellem stakeholder kontra borgere, og mellem borgerinddragelse kontra kommuneinddragelse. Der har grundet det semistrukturerede interview været plads til at informanterne har kunne bibringe viden, som ikke lå inden for rammen af den oprindelige interviewguide (Tanggard & Brinkmann, 2015, s. 38).

Interviewguides og spørgeteknik

I arbejdet med interviewguides udarbejdede vi indledende antagelser med udgangspunkt i den eksisterende litteratur og teoretiske perspektiver om borgerinddragelse (figur 6). Disse antagelser har været med til at forme en række forskningsspørgsmål (bilag 1-6). Forskningsspørgsmålene søger *forklaringer* og *forståelse* inden for nogle tematikker, såsom forholdet mellem EU og det lokale niveau, og brugen af borgerinddragelse. Det vil sige, at forskningsmålene bevæger sig på et mere abstrakt plan, hvorfor selve interviewspørgsmålene knytter dette til informantens egen livsverden. Vores interviewspørgsmål søger derfor at få informanterne til at *beskrive* deres erfaringer, oplevelser og viden om disse tematikker (Tanggard & Brinkmann, 2015, s. 40).

Indledende antagelser

Lokale aktører ser borgerinddragelse som et værktøj for effektiv implementering ved at motivere borgere til selv at handle og/eller undgå modstand

EU-aktører ser borgerinddragelse som et værktøj, der skal mindske demokratisk underskud og kvalificere implementering gennem input

Inddragelse og 'åbne processer' er et affoliteret issue i EU, hvilket fører til mindre opmærksomhed omkring borgernes rolle i policy udvikling/implementering

Krav til inddragelse af borgere leder (ikke) til en mere demokratisk implementeringsproces

Erfaring med EU-projekter giver en generelt mere demokratisk implementering i kommunerne

Figur 6: Oversigt over indledende antagelser

Vi har udarbejdet seks forskellige interviewguides, da interviewguiden har skulle målrettes informanten. Vores informanter besidder forskellige stillinger på tværs af forskellige niveauer af governance. Vores motivation for at interviewe en politiker i EU adskiller sig fra den at interviewe en fagchef i en kommunal forvaltning. Derfor er det også nødvendigt at tilpasse spørgsmålene til informantens kontekst. Ifm. udarbejdelsen af interviewguidene har vi derfor også gjort os overvejelser ift. at oversætte eller definere visse begreber. Det gør sig fx gældende, når vi benytter EU som samlet betegnelse, og i den forbindelse specificerer, hvilke institutioner og aktører dette dækker over, eller når vi definerer demokratiske processer, som en redistribuering af magt og indflydelse til borgere.

Vi forsøger så vidt muligt via interviewguiden at afdække konceptualiseringen af borgerens rolle og brugen af borgerinddragelse via informanternes viden, erfaringer og oplevelser. I nogle tilfælde har vi dog fundet det nødvendigt at spørge direkte ind til informanternes syn på bestemte udfordringer eller holdning til specifikke inddragelsesprocesser. I den forbindelse forsøgte vi dog med opfølgende eller opklarende spørgsmål at få informanterne til at knytte disse holdninger til konkrete eksempler eller erfaringer fra eget liv (Tanggard & Brinkmann, 2015, s. 42). I andre tilfælde har vi bedt informanterne forholde til sig uddrag af EU-policy (bilag 1-6) med det formål at få dem til at reflektere over, hvorvidt EU's ambitioner stemmer

overens med den praksis, de selv har indblik i (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2019, s. 182).

Risiko ved ekspertinterviews og anden kritik

Der findes flere risici ved at foretage ekspertinterviews. En risiko er, at informanterne kan have deres egen agenda, som de ønsker at fremhæve. Dette kan resultere i, at informanten 'overtager' interviewet og dermed bevæger sig væk fra det område, som interviewerens ønsker at undersøge (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2019, s. 192-193). Dette oplevede vi ifm. ét af interviewene, hvilket gjorde, at vi som interviewere havde udfordringer med at styre interviewet tilbage til genstandsfeltet.

En anden risiko er, at informanten undlader at svare på bestemte spørgsmål eller svarer udenom. Det kan særligt være en udfordring ved politikere eller andre personer med medietræning (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2019, s. 193). Dette oplevede vi ifm. interviews med politikere, når vi spurgte ind til inddragelse, og de i nogle tilfælde svarede ensformigt eller udenom på vores opfølgende spørgsmål. Her kunne vi med fordel have indtaget en mere kritisk interviewstil eller præsenteret en klarere definition/afgrænsning af centrale begreber ved interviewets start. Denne type interviews kræver, at vi som interviewere er kritiske, og dermed dels kan bibeholde kontrol over interviewsituationen, og informerede, så vi kan være kritiske overfor informanternes svar (Ingemann et al. s. 191-193). Den udfordring var generelt mindre udtalt i vores interviews med policy advisors og embedsfolk.

En tredje risiko, som kan forekomme ved alle former for interview, er, at informanterne besvarer spørgsmålene på en måde, som fremstår socialt acceptabelt, uden at det er udtryk for deres egentlige holdning. Dette kan være relevant i interviews om borgerinddragelse, da det er de færreste aktører i vores informanternes positioner, der vil indrømme, at de er direkte 'imod' involvering af borgere. En måde vi har forsøgt at imødekomme dette '*social desirability bias*' på er ved at introducere formålet med interviewet, spørge ind til deres konkrete erfaringer fra lovgivnings- og implementeringsprocesser, og ved at inkorporere kritiske og specificerende spørgsmål samt spørgepauser, der giver informanten mulighed for at reflektere og uddybe (Bergen & Labonté, 2020).

I følgende afsnit vil vi beskrive udvælgelsen af analysens supplerende dokumentmateriale.

3.4 Dokumentanalyse

Vi har valgt at supplere vores kvalitative interviews med udvalgte dokumenter. Disse dokumenter udgør en supplerende empiri, der centrerer sig omkring formaliseret EU-policy. Vi afgrænser os fra at foretage en kvantitativ indholdsanalyse og har i stedet indsamlet en række dokumenter til et 'arkiv' (figur 7). Vi vil bruge dette arkiv som en vidensbank, der skal uddybe og understøtte analysen af vores kvalitative interviews.

Arkivet indeholder strategiske dokumenter, der beskriver de politiske og policymæssige prioriter for fundingprogrammerne Horizon Europe og LIFE. Desuden indsamlede vi dokumenter relateret til specifikke arbejdsprogrammer og indkaldelser. Afsenderen for disse dokumenter er Kommissionen eller styrelser herunder. De har derfor en central funktion og autoritet, ift. at opstille krav og principper for programmerne og i forlængelse heraf projekterne, der modtager funding (Lyngaard, 2015, s. 158). Endeligt har vi også inkluderet lokale projektpartneres egne beskrivelser af EU-projekter, som vores informanter har refereret til i deres interviews.

I udvælgelsen af dokumenter til arkivet har vi haft som kriterie, at dokumenterne er udarbejdet ifm. budget- og programperioden 2021-2027. Det vil sige, at de udvalgte dokumenter er udarbejdet i perioden umiddelbart før og efter vedtagelsen af European Green Deal (2019), som blev rammen for programperioden. Måden, hvorpå dokumenterne behandler spørgsmålet om borgerens rolle og borgerinddragelse på det grønne område, kan derfor betragtes som repræsentativt for denne programperiode (Lyngaard, 2015, s. 164). Vi afgrænser os fra at inkludere direktiver og forordninger som en del af vores arkiv. Det gør vi, da vi vurderer at arbejdsprogrammerne har størst udsagnskraft ift. at belyse den formelle konceptualisering af borgerens rolle. Dette er ud fra en betragtning om, at fundingprogrammerne har en mere 'fri' ramme til at definere krav og kriterier og derigennem promovere en bestemt dagsorden, da aktørerne aktivt skal ind og ansøge om midler. Dette er ikke tilfældet for lovgivning, hvorfor der er nogle andre og strammere krav til formuleringer af fx borgerinddragelse, da lovgivning skal kunne gøre sig gældende i samtlige medlemslande.

Dokumentarkiv

- European Green Deal
- Strategiske plan for Horizon Europe 2021-2024
- Fact sheet, Horizon Europe 2021-2024
- Strategiske plan for Horizon Europe 2025-2027
- Fact sheet, Horizon Europe 2025-2027
- Arbejdsprogram for Horizon Europe, Klynge 5 (2023-2024)
- LIFE program prioriteter 2021-2024
- LIFE Disruptive PDA (Præsentation)
- DG Energy, policy kontekst (Præsentation)
- LIFE Disruptive PDA, Funding and Tenders portal
- COHEAT projektbeskrivelse, LIFE portalen

Figur 7: Oversigt over dokumentmateriale

Gennem en teoretisk indholdsanalyse af dokumenterne vil vi illustrere, hvordan inddragelse indgår i både strategiske dokumenter og konkrete projektindkaldelser. Det kan give indsigt i, hvor bredt eller snævert 'inddragelse af borgere' defineres i programmerne, hvordan EU stiller krav til – eller anbefaler – brug af inddragelse i projekterne, samt de formelle argumenter for inddragelse af borgere. I følgende afsnit vil vi uddybe, hvordan denne indholdsanalyse indgår i en samlet analyse.

4.0 Analysestrategi

Først og fremmest har det ovenstående metodeafsnit fremlagt, hvordan valget af design, metode og informanter ligger i logisk forlængelse af vores problemformulering. Udover den interne validitet har vi styrket undersøgelsens pålidelighed og transparens, bl.a. gennem en kritisk diskussion af de metodiske valg/fravalg og deres betydning for undersøgelsens udformning.

Som led i det egentlige analysearbejde har vi benyttet os af deduktiv og induktiv kodning, som en måde at forstå og fortolke vores empiriske materiale på. Gennem memoer og analytiske

noter har vi tolket materialet undervejs i kodningsarbejdet. Det betyder at kodningen ikke udelukkende har systematiseret datamaterialet, men også har bidraget til en dybdegående analyse heraf (Strauss & Corbin, 1998, s. 110; Kristiansen, 2015, s. 87).

De lukkede koder er formuleret med udgangspunkt i vores operationalisering af udvalgt teori om inddragelse og policy cyklussen (figur 4). Med afsæt i kategoriseringen af borgerens rolle som enten medborger, samskaber eller forbruger, har vi analyseret synet på inddragelse og formålet hermed på tværs af governance niveauer. Grundet vores problemformulering er vi særligt fokuseret på at afdække konceptualiseringen på supranationalt niveau og med afsæt i denne undersøge dynamikken mellem EU og det lokale niveau. Det vil sige, hvilke implikationer konceptualisering af borgerens rolle har for inddragelsen ifm. implementeringen af den grønne omstilling.

De åbne koder er derimod opstået på baggrund af vores interviews, og er derfor navngivet og inddelt tematisk med udgangspunkt i informanternes udtalelser. Det har vi gjort for at undgå, at viden skulle tabt, da nogle af tematikkerne ikke stemte overens med vores teori apparat. Et eksempel på dette er konstruktionen af borgeren, som 'barrierer' eller 'vælger' Det vil sige konceptualiseringer af borgerens rolle, som ligger ud over vores tre overordnede definitioner.

Selve kodearbejdet er foregået i fællesskab, da dette gav os mulighed for at præcisere vores operationalisering og derigennem undgå systematiske fejl. Derudover fungerede det som en løbende interkodning, der sikrede konsistens i kodningsarbejdet (Jakobsen, 2012, s. 185).

Koderne har ydermere været med til at strukturere analysens tre dele: 1. Funding som instrument i en (retfærdig) grøn omstilling, 2. konceptualisering af borgerens rolle og borgerinddragelse i EU, samt 3. Fra EU-maskineri til EU-projekt - tilgangen til borgerinddragelse lokalt. Kodningen har således muliggjort en systematisk sammenligning og kategorisering på tværs af materialet. Vi har behandlet dokumenterne sideløbende med den primære empiri, hvilket har været med til at kvalificere og kontekstualisere vores analyse af interviewmaterialet. Gennem citatbehandling af uddrag fra interviews og dokumenter underbygger vi vores analyse og fortolkning med det formål at besvare vores problemformulering. Alle transskriberinger findes til sidst i bilagsdokumentet.

5.0 Analyse

Undersøgelsens analyse er opbygget omkring tre delkomponenter. Analysens første del søger at redegøre for EU's arbejde med den grønne omstilling, herunder hvordan borgerinddragelse indgår som en strategisk prioritet i dette. I den forbindelse stilles der skarpt på EU's arbejdsprogrammer som en dagsordenssættende faktor, der indeholder andre policymæssige muligheder end almindelig lovgivning, såsom direktiver og forordninger. Analysens anden del centrerer sig omkring EU's konceptualiseringer af borgerens rolle og borgerinddragelse. Her sammenholdes empirien med de teoretiske perspektiver om borgerinddragelse, herunder hvordan borgeren konceptualiseres som medborger, (for)bruger eller samskaber. Desuden analyseres de modstridende syn på inddragelse, der findes internt i EU-systemet, og de dertilhørende forståelser af formålet hermed. I analysens tredje del bevæger vi os fra konceptualiseringerne på EU-niveau og kobler disse til tilgange til inddragelse på det lokale niveau. I dette analyseres dels, hvordan det lokale niveau 'oversætter' EU-projekters krav om inddragelse, samt hvilke implikationer det har for, hvordan man inddrager i praksis.

5.1 Funding som instrument i en (retfærdig) grøn omstilling

Analysens første del redegør for fundingprogrammernes funktion som et policy-instrument, hvorigennem EU kan sætte en dagsorden på det lokale niveau. Vi undersøger således det mulighedsrum, programmerne udgør for, at EU kan påvirke implementering af den grønne omstilling udenfor de egentlige direktiver og forordninger. Afslutningsvis vil vi fremvise, hvorledes borgerinddragelse indgår som strategisk prioritet i programmerne.

5.1.1 Konsekvenserne ved EU som en progressiv kraft i den grønne omstilling

Fundingprogrammerne har blandt andet til formål at implementere EU's lovgivning. Derfor vil vi først klarlægge den policymæssige- og politiske kontekst for EU's arbejde med den grønne omstilling. Denne vidner både om, at EU spiller en progressiv rolle i at øge ambitionsniveauet i medlemslandene, men også at dagsordenens menes at have en polariserende effekt.

Med vedtagelsen af 'European Green Deal' (EGD) i 2020 cementerede EU sit engagement i den grønne dagsorden. Målet var således at skabe en ny strategisk ramme for EU's arbejde med klima og grøn omstilling (DANRO, s. 2, l. 19-25). Med EGD'en fulgte et selverklæret mål fra EU's side om at ville være 'frontrunners' i den grønne omstilling (Von der Leyen, 2019). Det

har sat væsentlige krav til, hvordan og med hvilken hastighed medlemslandene forventes at implementere den grønne lovgivning, der kommer fra EU. Det supranationale niveau udgør dermed en drivkraft for den grønne omstilling, der skubber på hos både det nationale- og lokale niveau i medlemslandene (Niels Fuglsang, S&D, s. 1, l. 27-38).

Samtidig er der en bevidsthed om, at den transformation af samfundet, som den grønne omstilling indebærer, ikke er omkostningsfri, hverken økonomisk eller socialt. Den vil få konsekvenser for de mennesker, som er beskæftiget inden for de sektorer, som forventes omlagt, herunder landbrug, transport og industri. Der er derfor også tegn på, at den grønne omstilling er en splittende dagsorden – noget, som flere af vores informanter med indblik i Kommissionen og Parlamentets arbejde også påpegede:

“Og så er der jo også det folkelige pres, vi oplever lige nu med demonstrationer ude foran Parlamentet. Nu er det landmænd, det har også tidligere været klimademonstrationer.”

(Policy Advisor, S&D, s. 3, l. 41-43)

Udsagnet illustrerer en af de store udfordringer, som EU står overfor ifm. den grønne omstilling. Flere af vores informanter fra Parlamentet taler ind et narrativ omkring et krydspres. Her henviser de til, at det på den ene side i høj grad er borgerne, som har presset på for at sætte klimaet på dagsordenen. Dette var b.la. synligt ved Parlamentsvalget i 2019, som MEP Niels Fuglsang refererede til som *'klimavalget'* i parallel til det danske folketingsvalg samme år (Niels Fuglsang, S&D, s. 3, l. 25-27). På den anden side henviser informanterne til, at der også findes borgere og industrier, som mener, at EU går for proaktivt til værks med lovgivning, og derfor protesterer imod det. Flere af informanterne på tværs af governance niveauer og institutioner fremhæver specifikt de massive demonstrationer, som landmænd afholdt i første halvdel af 2024.

Bevidstheden om at den grønne omstilling vil få konsekvenser, og derfor være potentiel polariserende, afspejles også i EU-systemet og i klima-policy generelt. Dette ses b.la. ved, at EU har indarbejdet konkrete mekanismer, som skal udligne byrder forbundet med omstillingen. Det gælder b.la. principper såsom Just Transition, og værdisætninger som *'Leaving no one behind'*. I EGD'en findes i den sammenhæng en betragtning, der understreger, at *'offentligt engagement'* skal være et vigtigt princip i klimaindsatsen i EU. Betragtningen understreger, at

alle niveauer spiller en rolle i at fremme dette engagement og sikre inkluderende processer på tværs af governance niveauer:

“Eftersom borgere og lokalsamfund spiller en vigtig rolle i at fremme omstillingen til klimaneutralitet, bør der på alle niveauer gøres en indsats for både at tilskynde til og fremme et stærkt offentligt og socialt engagement i klimaindsatsen samt en inklusiv og tilgængelig proces, herunder på lokalt, regionalt og nationalt plan” (European Green Deal, betragtning 38)

Deltagelse og social forankring af klimaindsatsen på tværs af niveauer er dermed fastlagt som et grundprincip i EU's policy på klimaområdet. Det gælder fx lovgivningspakken 'Fit-for-55', der udsprang af målet om klimaneutralitet, og som skal sikre, at medlemslandene bidrager til målet herom og omstillingen af bestemte sektorer. Udover at borgerne og lokalsamfund 'spiller en vigtig rolle' taler denne betragtning også ind i EU's bredere håndtering af den sociale og potentielt polariserende side af klimaindsatsen. En måde, hvorpå EU konkret kan tilskynde offentligt engagement er gennem fundingprogrammer og EU-projekter.

5.1.2 Mulighederne ved konkurrenceudsatte midler overfor almindelig lovgivning

I dette afsnit vil vi holde fundingprogrammerne op imod direktiver og forordninger for at belyse, hvilke muligheder EU har for at fremme offentligt engagement på regionalt og lokalt niveau. Kommissionen har bl.a. mulighed for at målrette finansieringen og opstille krav og principper, som ansøgere skal tale ind i for at få adgang til finansieringen. Som vi fremviser i nedenstående, betyder det at fundingprogrammerne er fleksible men til trods for dette har en dagsordnesættende kraft.

Flere informanter peger på en 'one size doesn't fit all' problematik i den almindelige EU-policy såvel som i fundingprogrammerne. Det vil sige, at det er vanskeligt for EU at stille konkrete krav til selve implementeringen af policy på nationalt eller lokalt niveau, som skal gælde på tværs af medlemsstaterne: *“[...] one size doesn't fit all. Det kan være meget forskellige forhold lokalt, der gør sig gældende”* (Policy Advisor, S&D, s. 9, l. 21-22) Det gælder også krav til udformningen eller omfanget af inddragelse ifm. implementering af direktiver og forordninger.

Udfordringen omkring for specifikke krav til implementering har flere forklaringer. For det første fremhæves det af informanten fra DANRO (Danish EU Research Liaison Office), at der findes forskellige governance strukturer på tværs af medlemsstaterne. Herunder forskel på hvorvidt implementeringen er et lokalt, regionalt eller nationalt ansvar (DANRO, s. 8, l. 27-31; DANRO, s. 13, l. 17-18). I Danmark har man en relativ decentral governancestruktur, hvor en stor del af implementeringen af den grønne omstilling sker via det lokale niveau. Dette er dog anderledes i andre lande, hvor det regionale eller nationale niveau spiller en større rolle. Andre informanter påpeger forskelle i kultur og tradition på tværs af medlemsstater, der kan gøre inddragelse til en mere ressourcekrævende aktivitet i nogle lande end andre (Policy Advisor, EPP, s. 5, l. 35-41; Middelfart, s. 2, l. 2-6).

Forklaringen på denne opmærksomhed omkring 'one size doesn't fit all' kan ligeledes findes i nogle af de gældende principper for EU's policy. Det gælder både det førnævnte princip om 'just transition', men også 'subsidiaritetsprincippet', dvs. at beslutninger skal træffes tæt på borgeren (Middelfart, s. 7, l. 7-11).

Fundingprogrammerne beskrives i denne sammenhæng som fleksible, af informanter på både supranationalt og lokalt niveau. Som en lokal informant beskriver det: *"[...] jeg synes, der er meget luft i programmerne til, at man prøver at ramme et niveau, som passer ens kontekst"* (Middelfart, s. 10, l. 32-33). Programmerne kan via funding direkte påvirke implementeringen af fx Fit-for-55 på det lokale og regionale niveau. Lokale aktører vælger dog selv at søge denne støtte til deres grønne initiativer og vil på sin vis tilpasse projekternes fokus og forløb til deres egen kontekst.

Det er således muligt for programmerne både at imødekomme 'one size doesn't fit all' problematikken og samtidigt præge det lokale niveau - bl.a. når det kommer til inddragelse af borgere ifm. grønne projekter. Der sker både ved at sætte fokus på bestemte dagsordener i programmerne og gennem eksplicite krav i projektindkaldelser. En af informanterne - den tidligere nationale ekspert ved Kommissionen, beskriver programmernes dagsordensættende betydning således:

“[...] så har det jo selvfølgelig en stor betydning, hvor man fra kommissionen lægger de her 100 milliarder euro over syv år. Fordi det også kan medføre, at der er nogle andre, der går den vej. Så funding er vigtigt selvfølgelig, og de løsninger, man ender med at udvikle, er jo selvfølgelig endnu vigtigere” (Tidl. national ekspert v. Kommissionen, s. 2, l. 10-13).

Den dagsordenssættende kraft findes dermed til dels i, at programmernes temaer påvirker hvilke områder der udvikles nye teknologier eller løsninger inden for. En anden af vores informanter med indblik i arbejdet med programmerne gør det klart, at betydningen af den grønne dagsorden er vokset over tid. Mål om klimaneutralitet og en accelereret grøn omstilling former dermed også programmernes prioriteter og indhold. Bl.a. skal en tredjedel af EU's midler inden for hvert af programmerne finansiere 'grønne initiativer':

“Så omkring en tredjedel har skulle være grøn, men det fylder mere [...] man har indført det såkaldte Do-No-Significant-Harm Principle, som nu er blevet til et udvælgelseskriterium for at kunne give EU penge” (DANRO, s. 1, l. 23-32).

Disse krav til indholdet af programmerne er centralt bestemt, men påvirker således også, hvilke lokale projekter der udvælges og finansieres. En anden form for agenda setting sker således gennem finansiering af bestemte aktiviteter under disse temamer.

Set fra det lokale niveau medfører programmernes førnævnte fleksibilitet også større fleksibilitet i forvaltningens eget arbejde. Én informant beskriver, hvordan han oplever at EU-projekter giver andre muligheder for en mere grundig inddragelse af borgerne, sammenlignet med den almindelige praksis i de fleste forvaltninger:

“Så skal vi have borgermøde den og den dag, [...] så bliver det sådan meget maskinelt tænkning, instrumentel tænkning, hvor EU-projekter jo også giver mulighed for at arbejde med den her samskabelse, hvor du [...] kan løsrive dig lidt mere fra det, og så give dig den tid, det tager for at snakke med borgere om at lave de her ting, simpelthen fordi du købte dig fri til det” (Middelfart, s. 5, l. 22-26).

Programmernes dagsordenssættende funktion findes derfor også i programmernes fleksibilitet, og den fleksibilitet det kan skabe på det lokale niveau. Midlerne der finansierer EU-

projekternes aktiviteter, kan således ‘købe’ det lokale niveau fri til at fokusere mere på inddragelse og relationen til borgeren.

Samtidigt opstiller programmerne en række krav og principper, som ‘de gode projekter’ forsøger at leve op til i deres ansøgninger. Det formuleres af informanten fra DANRO, at: “[...] *man har prøvet at lave det egentlig sådan meget åbent*”, men i samme ombæring understreger at: “[...] *man [er] nødt til og følge en eller anden struktur. Netop for at man kan få en gensidig læring.*” (DANRO, s. 8, l. 27-31). Det er i dette rum mellem fleksibilitet og struktur, hvor EU helt konkret kan præge arbejdet med den grønne omstilling på det lokale niveau.

Programmerne er således forskellige fra almindelig lovgivning, da de ideelt set vil påvirke både dagsordenen og implementeringen lokalt gennem policy learning (‘gensidig læring’), innovation og deling af best practice – både inden for partnerskaberne og på tværs af forvaltninger, virksomheder og videninstitutioner i Europa.

Samtidigt har EU’s tilgang til forskning- og innovationsområdet ændret sig i takt med den grønne dagsordens fremkomst. Det gælder fx det større fokus på klima og energi i LIFE programmet, der førhen hovedsageligt var et natur- og miljøprogram. Informanten fra DANRO beskriver ligeledes, at bygningen af rammeprogrammet Horizon Europe har ændret sig:

“Der begyndte man i meget højere grad end tidligere at tænke tingene sammen og sætte dem i sammenhæng. [...] Man har samlet ting i klynger. Så har man sagt, transport, energi og klima. Det er sådan en treenighed på en måde” (DANRO, s. 1, l. 38-s. 2, l. 7)

Programmet er gået fra at være siloopdelt i forskellige forskningsområder, til i højere grad at samle indkaldelser indenfor tværfaglige temaer bl.a. fokuseret på den grønne omstilling. Dette har medført et øget fokus på og krav til inkluderingen af samfunds-faglig og humanistisk forskning samt inddragelse af civilsamfund og stakeholders i EU-projekterne, ifølge forsker Isabel Fróes (Fróes, s. 2, l. 1-8).

Programmerne indeholder således andre muligheder for at forme borgernes rolle i implementeringen end selve de direktiver og forordninger, som udgør programmernes policymæssige kontekst. Én måde, hvorpå EU skubber dagsordenen omkring inddragelse, er således gennem de konkurrenceudsatte midler. Det kan ske gennem krav til, at partnere skal

inddrage borgere i projektdesign eller implementering, og i de eksplicitte formuleringer omkring formålet med inddragelsen i indkaldelsestekster.

5.1.3 Inddragelse som en strategisk prioritet for de konkurrenceudsatte midler

I dette afsnit vil vi ved hjælp af vores dokumentarkiv fremvise, hvordan borgerinddragelse optræder som en prioritet i EU's fundingprogrammer på det grønne område. De strategiske prioriteter om inddragelse bør således reflekteres i de evalueringskriterier Kommissionen arbejder med, når de udvælger projekter, og er derfor også noget ansøgere må forholde sig til. Vi finder, at inddragelse af borgere såvel som stakeholders er et generelt opmærksomhedspunkt i EU's programmer, men at det vurderes særligt vigtigt i de grønne projekter.

Involvering og engagering af borgere fremgår således ikke kun i de enkelte projektindkaldelser, men også i dokumenter, der beskriver den strategiske baggrund for programmerne LIFE og Horizon Europe. Én af de fem prioriteter under LIFE programmets subprogram for grøn omstilling af energisektoren lyder fx: *"Involving and empowering citizens in the clean energy transition"* (LIFE programme priority topics: 2021-2024). I LIFE programmet knyttes borgernes involvering i den grønne omstilling til 'empowerment', et begreb som både har konnotationer til borgernes følelse af ejerskab og handleevne. Med udgangspunkt i denne formelle konceptualisering, kommunikerer programmet således, at det søger at støtte projekter, som bidrager til en empowerment af de europæiske borgere.

I den strategiske plan for Horizon Europe's klynge 5 (2021-2024) findes en uddybet, men også anderledes formulering, som lyder:

"Given that transformation is embedded in broader societal needs and hence depends crucially on the buy-in of citizens, cluster 5 aims at finding new and better ways to involve Europe's citizens in the low-carbon transition [...]" (Horizon Europe strategic plan: 2021-2024)

Her opstilles en række delargumenter, der forklarer, hvorfor involveringen af borgeren er en strategisk prioritet. Det første er, at energi- og mobilitetssektoren er indlejret i samfundsmæssige behov og infrastruktur, som borgerne er afhængig af. Det andet er, at transformationen af disse sektorer derfor afhænger af borgernes 'buy-in'. Inddragelsen skal således sikre at borgerne accepterer og køber ind på de nødvendige forandringer. Programmet

vil til dette formål innovere måden, hvorpå man involverer borgeren, da det findes nødvendigt at udvikle nye tilgange til borgerinddragelse i lyset af transformationens omfang.

Ifølge de to informanter, der har deltaget i forberedelsen af Horizon Europe programmet, er borgerinddragelse et generelt værktøj, som EU gør brug af på tværs af programmerne og forskellige policy-områder. I samme ombæring beskriver de dog også, at borgerinddragelse er særligt vigtigt når det kommer til den grønne omstilling: *“Jeg tror, ift. den grønne omstilling, der er man særligt opmærksom på, at man skal have borgerne med”* (Tidl. national ekspert v. Kommissionen, s. 5, l. 16-19). Behovet for at involvere eller engagere borgeren er tilsyneladende større i denne kontekst end andre, og de værktøjer, som findes i programmerne skal derfor udnyttes:

“Men det blev indbygget allerede i Horizon. Men det er jo så et meget heldigt sammenfald ift. den grønne omstilling. [...] At borgerinddragelse er noget, der skal finde sted. I hvert fald der, hvor det giver mening” (DANRO, s. 3, l. 6-10).

I de grønne programmer retfærdiggøres dette fokus på borgerinddragelse via to relaterede men alligevel forskellige argumenter. Borgerne skal 'empowers' gennem deltagelse i policy-processen og projekterne. Det skal således styrke deres ejerskab og handlekraft i deres eget liv og lokalsamfund. Derudover skal inddragelse sikre borgernes 'buy-in'. Dette kan både forstås som passiv accept, dvs. at borgerne finder EU og projekterne legitime, men også som en aktiv accept, dvs. at borgerne anerkender policy og handler derefter.

Det fremgår af både dokumenter og informanter med kendskab til programmerne, at borgerinddragelse er endnu mere relevant, når det kommer til den grønne omstilling. I det ovenstående citat bemærker informanten fra DANRO dog samtidigt, at inddragelsen kun skal finde sted der, 'hvor det giver mening'. Dette kan indikere, at borgerens deltagelse ikke findes relevant i alle beslutninger eller projekter, hvilket vi vil kigge nærmere på i den næste del af analysen, hvor fokus er på at belyse de bagvedlæggende konceptualiseringer, så vi bedre kan forstå de formelle.

Delkonklusion

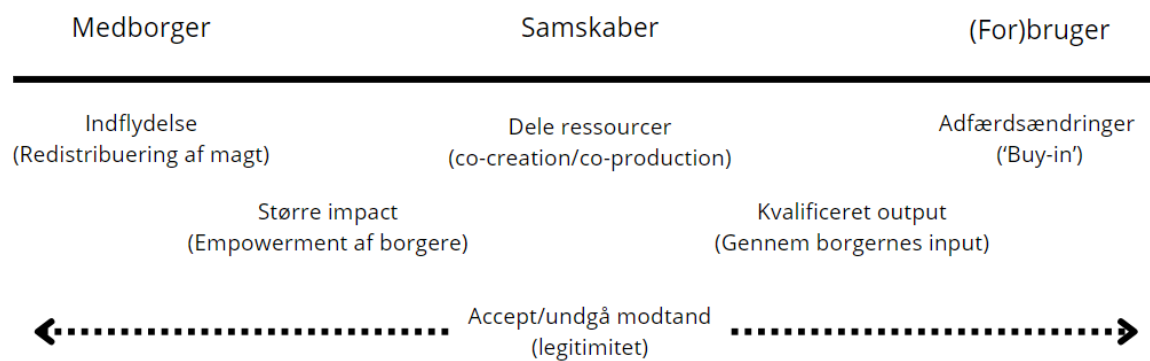
Vi har i denne indledende del af analysen beskrevet rammen for EU's arbejde med den grønne omstilling, herunder hvordan formelle principper om retfærdighed og offentligt engagement er

indarbejdet i 'European Green Deal'. Fra flere informanter fra EU-niveau har vi hørt, hvordan fundingprogrammerne udgør et værktøj, hvormed EU kan sætte en dagsorden og muligvis præge den lokale implementering. Endelig har vi med udgangspunkt i strategiske dokumenter om Horizon Europe og LIFE set, at borgeren i sig selv er en strategisk prioritet, som er særlig vigtig, når det kommer til den grønne omstilling. Her identificerede vi to overordnede strategiske argumenter for denne opmærksomhed omkring involveringen af borgeren, både som et mål i sig selv, da projekter har til formål at 'empower' borgeren, men også som et værktøj til at sikre større accept og 'buy in' i befolkningen. Formålet med inddragelse og konceptualisering af borgerens rolle, som både subjekt og objekt, peger dermed i flere retninger. I de følgende afsnit vil vi således analysere de bagvedliggende konceptualiseringer af borgerinddragelse på EU-niveau, og hvordan disse relaterer sig til borgerens rolle som medborger, forbruger og samskaber i den grønne omstilling.

5.2 Konceptualisering af borgerens rolle og borgerinddragelse i EU

I analysens anden del vil vi afdække hvordan borgerens rolle og borgerinddragelse konceptualiseres på EU-niveau, internt og på tværs af institutionerne. Det gør vi med udgangspunkt i udtalelser fra vores informanter med indsigt i Kommissionens og Parlamentets arbejde med fundingprogrammer og grøn policy. Dertil tager vi afsæt i vores teoretiske begrebsapparat med et særligt fokus på, hvordan borgeren konceptualiseres indenfor de tre hovedkategorier: medborger, forbruger og samskaber. I dette afsnit sideholder vi informanternes udsagn med formelle konceptualiseringer i indkaldelser fra EU. Til det formål vil vi løbende inddrage eksempler på formuleringer fra det nyeste Horizon Europe arbejdsprogram (klynge 5: Klima, energi og mobilitet).

Analysen vil vise, at konceptualiseringen af borgerens rolle kobler sig til bestemte formål med inddragelsen. Vi kan således dele analysens fund ud på de tre kategorier, som vi har illustreret på nedenstående figur (8). Med figuren har vi søgt at illustrere forholdet mellem synet på borgerens rolle og aktørernes mål for inddragelsen, dvs. hvad det ønskede udfald af inddragelsen er.



Figur 8: Illustration af koblingen mellem borgerens rolle og formålet med inddragelse

Medborger, samskaber og forbruger knytter sig til forskellige primære formål, hvor inddragelsen enten er et mål i sig selv eller et værktøj til at opnå bestemte policymæssige resultater. Som det gjorde sig gældende ved figur (3), findes også overlap mellem samskaber og de to øvrige kategorier. Som det også fremgår, er formålet om at skabe accept og undgå modstand i befolkningen også latent i den generelle konceptualisering af borgerinddragelse i den grønne omstilling. Disse og andre koblinger vil vi udforske i denne anden del af analysen, hvor vi går i dybden med konceptualiseringen. Først vil vi belyse nogle af de modstridende syn på inddragelse og værdien heraf, som eksisterer intern i EU og internt i Kommissionen.

5.2.1 De modstridende syn på inddragelse internt i EU

De tre kategorier (medborger, forbruger og samskaber) optræder i både dokumenter og i vores informanternes udsagn. Disse kategorier forudsætter alle, at inddragelse har en værdi, selvom den specifikke værdi varierer mellem dem. Efter at have behandlet vores empiri står det klart, at der findes modstridende syn på inddragelse i EU og internt i Kommissionen, som bl.a. har ansvaret for at inddrage borgere ifm. impact assessments. Ifølge vores informanter findes der således dem, som anser borgerinddragelse for at have lille eller ingen værdi i policyforberedelsen.

Uagtet hvordan det anses, er borgerinddragelse en væsentlig strategisk prioritet i flere af EU's fundingprogrammer og arbejdsgangene for udarbejdelse af policy. At det er en prioritet, er dog ikke ensbetydende med, at man har en endegyldig formel for, hvordan og hvor meget borgerne skal inddrages i processerne, eller hvor stor indflydelse de er tiltænkt at skulle have. Ligesom på lokalt niveau er der inden for EU-systemet en grad af frihed i tilrettelæggelsen af processerne for borgerinddragelse. Der er omvendt også en risiko for, at der kan opstå skinprocesser, særligt

hvis de ansvarshavende for borgerinddragelsen ikke mener, at de har en reel værdi. Selvom vi ikke kan udlede noget om den egentlige praksis omkring inddragelse i EU, har vi i følgende afsnit illustreret disse konceptualiseringer med informanternes egne eksempler.

Informanternes udsagn indikerer, at den dominerende konceptualisering af borgerens rolle kan være drevet af enkelte profiler i Kommissionen. Informanten fra DANRO fortæller i den sammenhæng, at tidligere EU-kommissær for forskning, innovation og videnskab Carlos Moedas spillede en stor rolle i at fremme inddragelsesdagsordenen i arbejdet med programmerne:

“Moedas gik meget op i borgerinddragelse generelt. Han brugte altid sådan en metafor og sagde ‘hvis jeg spurgte min mor, om hun forstod dit eller dat, vil hun gøre det?’ [...] Og han sagde, hvis vi skal bruge så mange offentlige midler på det, så skal det også være noget, som folk på en eller anden måde kan se en fidus i” (DANRO, s. 2, l. 28-38).

Tilsyneladende har Moedas med denne ambition været med til at forme arbejdsgangen i Kommissionen og sat en ramme for forhandlinger om programmernes indhold. Denne ramme sætter fokus på programmernes forståelighed, men også EU-projekternes relevans for befolkningen. Ifølge dette udsagn blev inddragelse en prioritet på forsknings- og innovationsområdet grundet et ønske om at sikre aktiviteternes gennemsigthed og legitimitet. Inddragelse har dog også fået en ny funktion som et værktøj: *“Den har jo så sidenhen videreudviklet sig til, at det måske også er relevant ift., at folk vil være parat til at acceptere resultaterne af det” (DANRO, s. 2, l. 34-37).* Denne udvikling knytter sig til også til den grønne dagsorden, hvor ‘accept’ ifølge flere af vores informanter er essentielt.

Der er dog også de i Kommissionen, som helt sætter spørgsmålstegn ved værdien af inddragelse. Som vores informant, der tidligere har arbejdet ved Kommissionen som national ekspert, fortæller, var det et emne, der splittede medarbejderne i Kommissionen: *“Der er meget delte meninger, [...] det er min oplevelse, i Kommissionen om borgerinddragelse. Hvornår det er nyttigt, og hvornår det ikke er nyttigt” (Tidl. national ekspert v. Kommissionen, s. 3, l. 18-29).* Dette spørgsmål om ‘nyttighed’ vidner om en afvejning mellem inddragelsens forventede værdi, og de ressourcer det kræver at udføre:

“[...] min chef på det her tidspunkt, han synes overhovedet ikke, at det var nyttigt. Han besluttede sig for at borgerinddragelse, det var ligesom klaret ved at lave sådan en åben høring, hvor borgere så kunne melde ind. Det var der jo ikke så overraskende, ikke så mange, der gjorde [...]” (Tidl. national ekspert v. Kommissionen, s. 3, l. 18-29).

I beskrivelsen af chefen og dennes syn på borgerinddragelse, konceptualiseres borgerinddragelse som en bunden opgave uden merværdi. Dette afviger således fra den tidligere kommissærs og for informantens eget syn på inddragelsens funktion og værdi. I denne udlægning ses den overfladiske inddragelsesproces med lille deltagelse derfor også være en konsekvens af chefens konceptualisering af inddragelse som 'ikke nyttig'. Informanten fra DANRO kritiserer ligeledes denne type åbne (online) høringer for at være uigennemskuelige og utilgængelige for den almindelige borger:

“Da det 8. rammeprogram blev lavet, der lavede man en offentlig høring på Kommissionens hjemmeside, og titlen for det var 'Public Consultation on the Future of The Common Strategic Framework Program'. Og hvem klikker sig ind på sådan en titel? [...]” (DANRO, s. 12, l. 4-8).

Denne tilgang er et klart eksempel på det, Arnstein klassificerer som tokenism. Nogle medarbejdere ser således borgerinddragelse som en overflødig men bunden opgave, der gennemføres uden forpligtelse om at inkorporere resultaterne i beslutningstagningen. Selvom disse høringer kan leve op til formelle krav om inddragelse, giver det ikke nødvendigvis borgerne reel mulighed for at deltage.

Den tidligere nationale ekspert ved Kommissionen fortæller, at hun efterfølgende selv var i en position, hvor hun skulle designe en inddragelsesproces. Her valgte hun derfor en anden tilgang. Sammen med en ekstern samarbejdspartner inviterede man borgere ind i Kommissionen og gennemførte en kvalitativ inddragelsesproces:

“Anden gang vi gjorde det, der var det mig, der ligesom bestemte, hvordan det skulle fungere. Så der lavede vi en workshop sammen med Fonden Teknologirådet, hvor vi så havde sådan lidt mere kvalitative drøftelser med nogle tilfældigt udvalgte borgere om, hvad de ligesom synes var vigtigt [...]” (Tidl. national ekspert v. Kommissionen, s. 3, l. 18-29).

Som det fremgår af citatet, indtager informanten og vedkommendes chef således to modsatrettede positioner, hvad angår synet på borgerinddragelse og dets værdi. Informanten lægger vægt på at inddragelsen skal være en reel proces – i dette eksempel en workshop, der er professionelt faciliteret. Modsat åbne høringer bruges altså ressourcer på at klæde borgerne på, med det formål, at borgerne kan påvirke problemidentifikationen i policy-processen. Hos informanten konceptualiseres inddragelse således som et middel til at skabe en vis demokratisk værdi hos borgerne, mens der sikres input til policy-udviklingen i EU. Forskellen mellem informanten og hendes chef afspejles således også i deres respektive valg af metode for inddragelse.

Informanten faciliterer således en proces, hvor borgerne inviteres til at deltage aktivt, diskutere og ideudveksle med den begrundelse, at hvis man skal lave borgerinddragelse, skal man gøre det ordentligt. Det er ifølge informanten vigtigt, at det ikke blot bliver en skinproces med det formål at kunne sige ‘at så har man gjort det’ (Tidl. national ekspert v. Kommissionen, s. 4, l. 6-8). Rationalet og ambitionen bag inddragelse, er derfor at minde EU-systemet på, hvad der er vigtigt for borgerne, og samtidigt gøre indholdet mere gennemskueligt. Dette skal styrke borgerens reelle mulighed for at give deres mening til kende og derfor også øge EU’s legitimitet (Tidl. national ekspert v. Kommissionen, s. 3, l. 18-29).

Der er således flere forskellige logikker på spil internt i EU og i Kommissionen. Disse spændinger kan være med til at forklare, hvorfor krav og anbefalinger til inddragelse også varierer i programmer og mellem indkaldelser. Der kan ligeledes være tvivl om effekten af sådanne krav, når man også finder eksempler i Kommissionen på, at synet på inddragelse varierer mellem medarbejdere. I de næste afsnit vil vi dykke ned i disse konceptualiseringer, samt hvad det indebærer for formålet med inddragelsen og borgernes deltagelse i policy cyklussen.

5.2.2 Medborger eller forbruger – Formålet med inddragelse set fra EU

I dette afsnit vil vi således gå bag om konceptualisering af hhv. medborger- og forbrugerrollen, for at belyse de grundlæggende argumenter bag og forskelle mellem EU-institutionerne. Vi finder generelt, at medborgerrollen er en mere gennemgående konceptualisering på EU-niveau end det er tilfældet for forbrugerrollen. Konceptualisering af borgeren som forbruger kan dog gøre sig gældende, hvis formålet med inddragelsen er at skabe accept eller såkaldt ‘buy in’ i

befolkningen. Hvorvidt borgeren konceptualiseres som medborger eller forbruger har implikationer for, hvilken og hvor meget indflydelse borgeren opnår. Medborgeren har ideelt set indflydelse på både problemidentifikation, prioritering og løsninger, som relaterer sig til policy. Hvorimod forbrugerens indflydelse findes i deres valg/fravalg og den magt over resultatet, som dette valg indebærer. Den sidste del af afsnittet reflekterer over disse forskelle samt hvordan MEP'ernes syn på borgerinddragelse passer ind i det overordnede billede af legitimitet og inddragelse i EU-systemet.

Borgeren som medborger: Inddragelse skal sikre legitimitet og borgernære beslutninger

En fremtrædende logik i EU's syn på borgerinddragelse er borgernes medbestemmelse, dvs. en konceptualisering af borgeren som en 'medborger' i den grønne omstilling. Disse udsagn fra informanter og dokumenter knytter sig til to primære formål med inddragelsen, nemlig policy og projekters legitimitet samt borgernes oplevelse af ejerskab over løsningerne.

For informanterne på EU-niveau er inddragelse en måde at sikre legitimitet gennem policy cyklussens faser. Her finder vi, at særligt MEP'erne italesætter inddragelse som en måde at sikre borgernære beslutninger. For MEP'erne er inddragelse derfor en måde, hvorpå EU sikrer sin legitimitet i medlemslandene og styrker accepten af den grønne policy blandt befolkningen. For begge disse formål er det således essentielt, at policy vedtages og implementeres demokratisk (Niels Fugsang, S&D, s. 2, l. 21-27). Inddragelse kan i den sammenhæng sikre, at EU er, eller fremstår som, lydhør over for de europæiske borgere:

“Så det er jo sindssygt vigtigt, dybest set ift. opbakning til den grønne omstilling, at borgerne også føler sig set og hørt, og inddraget og involveret i hele den del. Og også skubber på. Altså ift. at sikre, at vi så også vedtager de rigtige ting [...]” (Morten Helveg, Renew, s. 2, l. 1. 5-8).

Inddragelse er i denne udlægning en måde hvorpå borgerne kan opleve, at EU lytter til dem. Uden dette mener informanten ikke, at man kan sikre den nødvendige folkelige opbakning. Derudover er inddragelse også en måde, hvorpå borgerne kan udfylde deres vigtige rolle som politisk drivkraft, der skubber på for et højere ambitionsniveau i EU's klima-policy.

Retten til at blive hørt knyttes af informanterne også til projekternes nærhed til borgeren, dvs. hvis policy berører borgerne direkte, bør de have en større grad af medbestemmelse:

“Altså én ting er jo at vedtage nogle mål for, hvornår vi skal være klimaneutrale og reducere CO₂, noget andet er at beslutte hvordan. [...] det er jo noget der har meget stor indflydelse eller også påvirkning af menneskers liv, dem der bor i det område” (Niels Fuglsang, S&D, s. 2, l. 12-19).

Informanten mener, at EU legitimt kan vedtage mål om klimaneutralitet mm. uden nødvendigvis at inddrage borgeren, men at det samme ikke gælder for implementeringen af disse mål. Spørgsmålet om, 'hvordan' disse mål skal opfyldes, skal besvares i medlemslandene og i samarbejde med borgeren. EU skal være lydhør overfor borgeren, men for informanten er inddragelse allermest relevant, når det kommer til implementeringsfasen. Det indebærer, at borgerne gennem inddragelse skal have mulighed for at yde indflydelse på udvælgelsen af løsninger. Dvs. at borgerne i denne logik bør have en vis magt over, *hvordan* den grønne omstilling skal se ud i netop deres lokalområde, hvorfor vi her ser en konceptualisering af borgeren som en medborger.

Udover at borgerinddragelse bidrager til EU's generelle legitimitet som supranational myndighed, er det for Kommissionen også nødvendigt at inddrage borgerne for at legitimere allokeringen af de mange midler i fundingprogrammerne og i sidste ende de enkelte EU-projekter:

“Helt grundlæggende så tænker jeg, at det er et udtryk for, at man gerne vil sørge for, at de penge, man bruger, bliver udmøntet så legitimt som muligt. Og generelt selvfølgelig også det her med, at man ligesom gerne vil vise, at EU også bliver brugt til noget fornuftigt, ikke? Og adressere de udfordringer, som borgerne synes, der er” (Tidl. ekspert v. Kommissionen, s. 4, l. 18-21).

Denne legitimitet knytter sig således også til projekternes relevans – ikke kun i synet af eksperter eller forskere, men også myndigheder, virksomheder og de enkelte borgere. Programmernes legitimitet stammer dermed til dels fra, at de adresserer problemstillinger, som borgerne finder vigtige. I led med en konceptualisering af borgeren som en medborger er intention at overdrage magt til borgeren, når det kommer til identifikationen af problemer. Om redistribueringen af magt over problemidentifikation og udvælgelsen af løsninger gennemføres i praksis, kan vi dog ikke konkludere her.

Det andet element af denne konceptualisering er ideen om, at inddragelse skal motivere borgernes aktive engagement, men også ejerskab over konkrete processer og løsninger i implementeringen af den grønne omstilling. Dette formål findes i de enkelte indkaldelser, såsom:

“[...] leading active citizen engagement and as drivers of social change, social ownership, and new social practices” (Horizon Europe - Work Programme 2023-2024: Climate, Energy and Mobility).

“Engage actively citizens and communities in the clean energy transition in particular through the uptake of energy cooperatives [...]” (Horizon Europe - Work Programme 2023-2024: Climate, Energy and Mobility).

Ejerskabet fremtræder i det første udklip relativt abstrakt som en følelse eller oplevelse af ‘social ownership’. I det andet udklip er dette ejerskab dog meget konkret, da der er tale om at engagere borgerne i energifællesskaber. Begge vidner om, at *engagering* af borgerne indebærer, at de ikke blot høres, men også skal opmuntres til at deltage aktivt på forskellig vis. Med denne grad af ejerskab eller magt følger dog også et ansvar til at tage beslutninger og bidrage konstruktivt:

“Men derudover så tænker jeg, at borgerne skal være med til at træffe beslutninger om, hvordan vi løser de her dilemmaer. Jeg tror at det er meget nemt at sige, vi vil ikke have den vindmølle her. Men så må borgerne være med til- tror jeg er godt, at de er med til at sige hvor” (Niels Fuglsang, S&D, s. 7, l. 14-17).

Som det fremgår af dette citat, knyttes behovet for borgernære beslutninger og inddragelse til dilemmaer omkring modstand mod VE-anlæg eller lignende grønne initiativer. Når borgeren indgår i beslutningsprocesser og projekter, forventes det således også, at denne involvering leder til en følelse af ejerskab og ansvar over for den grønne omstilling.

Denne konceptualisering af borgeren indebærer, at borgeren har ret til at påvirke problemidentifikationen ifm. forberedelsen af programmer, ligesom borgeren skal involveres i valget af løsninger, særligt når det kommer til implementeringen og de beslutninger, som berører borgerne ‘direkte’. Begge dele knytter sig til legitimitet. For Kommissionen handler

dette i høj grad om udmøntningen af de mange midler, og for parlamentsmedlemmerne om lydhørhed, men også modstand ifm. implementeringen af policy.

Borgeren som forbruger: Inddragelse skal sikre 'buy-in' og et bedre produkt

Konceptualiseringen af borgeren som forbruger optræder, omend ikke hyppigt, i både dokumenter og vores informanternes udsagn. I denne konceptualisering finder vi, at borgerinddragelse har et generelt formål om at kvalificere de 'produkter', som EU-projekterne afstedkommer. Inddragelsen har i den forbindelse også til formål at sikre accept af de løsninger og initiativer, som udvikles i EU-projekter. I konteksten af den grønne omstilling indebærer dette, at borgerne 'køber ind' på både løsninger og de forandringer, de afstedkommer.

På tværs af informanter og institutioner finder vi denne tankegang, hvor inddragelse er en måde at få indsigt i borgernes behov og på denne måde forbedre resultatet af policy og EU-projekter:

“Det kan det jo, hvis man har inddraget og har fået en forståelse af, de brugere, der er ude den anden ende, hvilke udfordringer der kan være, og på den måde skal man gerne få lavet et bedre produkt” (Policy Advisor, S&D, s. 10, l. 14-16).

Det er ikke blot italesættelsen af policy og services som 'produkter', der følger konceptualiseringen af borgeren som forbruger, men også ideen om, at formålet med inddragelsen er at forbedre dette produkt gennem borgernes input.

Denne logik kobler sig særligt til udviklingen af teknologi, der skal bidrage til den grønne omstilling – teknologi som borgerne selv skal inkorporere i deres hverdag. Her følger således en bevidsthed om, at man i nogle aspekter er afhængig af borgernes valg og adfærd: *”Du kan jo udvikle den mest fantastiske teknologi, men hvis det ikke er nogen, der vil have det, så hjælper det ikke meget”* (DANRO, s. 2, l. 36-38). Borgerinddragelse kan således også ses som en måde at kvalificere output gennem en bevidsthed om borgernes præferencer, men også et forsøg på at forme disse præferencer.

Dette reflekteres også i de strategiske dokumenter, hvor inddragelse af borgere bliver beskrevet, som en nødvendighed, hvis målsætningen om klimaneutralitet skal indfries: *”The transition to climate neutrality will however only succeed if citizens accept and engage in it – R&I actions will investigate more effective ways to involve citizens [...]”* (Horizon Europe

strategic plan 2021-2024, s. 77). At borgerinddragelse er en forudsætning for at lykkes med at skubbe grønne initiativer igennem, er ifølge vores informant, en ”[...] *erkendelse, der er vokset i løbet af de sidste 10 år, om at det ikke kommer til at lykkes, hvis ikke man har befolkningen med sig.*” (DANRO, s. 6, l. 31-35). Det vidner om, at EU er blevet bevidst om, at man ikke kan komme i mål med policy alene. Det kræver således også adfærdsændringer og accept hos borgerne, hvilket EU forsøger at facilitere gennem diverse inddragelsesprocesser og krav hertil på lokalt niveau.

Denne konceptualisering vidner om, at den grønne omstilling kræver handling fra borgerne selv, og at mere passiv accept derfor ikke er nok. Anderledes fra medborgerrollen findes borgernes magt således i deres ret til at vælge løsninger til og fra, det er dog valg man fra supranationalt side ønsker at påvirke.

Legitimitet og det repræsentative demokrati

Det er ikke kun internt i Kommissionen, at konceptualiseringerne af borgerinddragelse kan kollidere, men også mellem EU's institutioner. Informanterne, som er tilknyttet Parlamentet, afviger primært fra de andre informanter ved at betragte Europa Parlamentsvalget som en central form for borgerinddragelse (Niels Fuglsang, S&D, s. 2, l. 5-6; Morten Helveg, Renew, s. 7, l. 1-10). Borgere som 'vælgere' var ikke en definition af borgerinddragelse, vi selv opererede med. Men da vi ikke præsenterede en afgrænset definition af borgerinddragelse ifm. interviewene, er det måske ikke så overraskende at netop MEP'ere og Policy Advisors lagde vægt på denne form for politisk deltagelse.

Begge MEP'ere fremhæver ideen om valg som en direkte og meget konkret form for borgerinddragelse: *“Du kan sige, som politiker, at der er borgerinddragelse noget meget konkret. Det er, at det er borgerne, der vælger politikerne, ikke?”* (Morten Helveg, Renew, s. 1, l. 32 - s. 2, l. 2). Ud fra denne betragtning fremstilles 'borgeren' som en demokratisk medborger, der yder indflydelse gennem demokratiske valg. Der er således ikke tale om en aktiv inddragelse af borgerne, men nærmere borgernes egen politiske deltagelse.

'Inddragelsen' af borgerne i konteksten af Parlamentet kan således bedre beskrives med udgangspunkt i den typiske input/outputmodel over det politiske system. I informanternes fremstilling har Parlamentet til forskel for EU's øvrige institutioner en iboende input-

legitimitet. Denne legitimitet i form af et folkeligt mandat menes samtidigt at retfærdiggøre policymæssige outputs:

“Så jeg har ligesom et eller andet folkeligt mandat. Det har de andre jo også. Og derfor så må jeg også træffe nogle beslutninger på vegne af de mennesker, det er ligesom det job, jeg har fået her ” (Niels Fuglsang, S&D, s. 8, l. 28-33)

Her følger en implicit forståelse af, at videre inddragelse af borgerne (i Parlamentet) ikke er nødvendigt, da borgerne de facto involveres og høres via medlemmerne.

Til trods for at denne konceptualisering af borgerens rolle lægger vægt på indflydelse og demokratiske deltagelse, mener vi ikke, at den kan inkluderes under kategorien ‘medborger’ i vores teoriapparat. Arnsteins typologi over inddragelse lægger netop vægt på involveringen af borgere i konkrete processer eller konkret overdragelse af beslutningskraft. Disse udsagn og argumenter fra informanterne taler dermed ind i en anden demokratiforståelse. I stedet for en deliberativ tilgang er der således tale om ‘inddragelse’ i form af valg til en repræsentativ demokratisk institution i EU. Alternativ kan dette ses i forlængelse af konceptualiseringen af borgeren som forbruger, hvor inddragelsen udgøres af borgernes valg eller fravalg af repræsentanter og politiske platforme.

Informanterne udelukker dog ikke, at mere processuel borgerinddragelse bør spille en rolle i andre faser af policy cyklussen. Her fremhæves bl.a. de konkrete inddragelsesprocesser og meningsmålinger, som Kommissionen udfører ifm. impact assessments i policy-forberedelsesfasen (Policy Advisor, S&D, s. 3, l. 37-41; Niels Fuglsang, S&D, s. 4, l. 26-32). Hvor MEP’erne kan vælge at forholde sig til resultaterne af en impact assessment, ligger ansvaret for at udføre den bagvedliggende inddragelse hos Kommissionen. Det skyldes sandsynligvis, at Kommissionen som udøvende magt har ansvar for både forberedelse og implementering af policy, men også at Kommissionen ikke har den samme iboende legitimitet, som informanterne tilskriver Parlamentet: *“[...] Hvor [Parlamentet] jo nok opfatter Kommissionen lidt som det her meget teknokratiske, bureaukratiske monster, der bare sidder derovre selv og finder på det hele”* (Policy Advisor, EPP, s. 9, l. 25-27). Udsagnet vidner om, at synet på Kommissionen adskiller sig meget fra en generel selvopfattelse i Parlamentet.

Som nævnt mener informanterne, at inddragelse i nogle tilfælde kan være med til at sikre, at borgerne føler sig involveret, og derfor er mere tilbøjelige til at acceptere de nødvendige samfundsændringer (Niels Fuglsang, S&D, s. 6, l. 19-22; Morten Helveg, Renew, s. 2, l. 5-8). Selvom inddragelse af borgere ikke findes nødvendigt for at sikre Parlamentets egen legitimitet, er inddragelse forsat et værktøj, man bør gøre brug af i implementering. Der er således forskel på, hvordan inddragelse konceptualiseres blandt informanterne, også hvad der lægges vægt på i konceptualiseringen af borgeren som enten medborger eller forbruger. Vi finder dog, at begge roller gør sig gældende i både udsagn og dokumenter, og at disse bl.a. relaterer sig til et formål om at opnå accept og legitimitet.

5.2.3 Samskabelseslogikkens indtræden i programmerne

I dette afsnit vil vi fokusere på den tredje kategori, nemlig borgeren som 'samskaber'. Vi kan spore samskabelseslogikken i tekster og særligt hos informanterne, der har indsigt i programmerne og Kommissionens arbejde hermed. Her er fokus på, at inddragelse kan foregå over flere faser i policy cyklussen og ikke kun ifm. høringer eller borgernes til- og fravalg. Borgeren som samskaber knytter sig således også til de input og ressourcer, som borgeren bidrager med i policy-forberedelsen og implementeringen. Vi finder herudover, at samskabelsesrollen overlapper med både 'medborger' og 'forbruger' konceptualiseringen gennem de to normative samskabelseslogikker: Demokratisk samskabelse, hvor inddragelse også er et mål i sig selv, og effektivitetssamskabelse, hvor inddragelse primært ses som et værktøj. På EU-niveau er det i nogle tilfælde uklart, hvornår der tales om inddragelse af stakeholders og inddragelse af borgere. Denne distinktion, og hvordan det forbinder sig til prioriteringen mellem demokrati og effektivitet, vil vi udforske nærmere senere i dette afsnit.

Kravene til borgerinddragelse på det lokale niveau er både implicit og eksplicit formuleret, dels i de strategiske dokumenter for programmerne og i konkrete indkaldelser. Nogle indkaldelser refererer specifikt til fx 'co-creation', som en teknik ansøgere bør gøre brug af i forberedelsen eller implementeringen af projektet. Andre bruger ikke specifikke termer relateret til samskabelse, men refererer, som i nedenstående eksempel, alligevel til, at borgere bør deltage i flere faser i projekts udførsel:

“[...] providing support to the participation of citizens in the design, implementation and exploitation of renewable energy, in order to increase acceptability” (Horizon Europe - Work Programme 2023-2024: Climate, Energy and Mobility).

Denne tilgang til borgerinddragelse bærer således præg af en samskabelseslogik, idet det tilskyndes, at borgerne inddrages i alle faser af EU-projektet. Borgerne skal dermed ikke kun involveres i leveringen af løsningen, men også i designet heraf. Endvidere skal borgeren også inddrages ift., hvordan projektets resultater skal udnyttes. Som det også gjorde sig gældende for de to øvrige borgerroller, knyttes borgernes deltagelse i samskabelsesprocesser ligeledes til en øget accept.

Til trods for dette fremgår det ikke i citatet, om det er et krav, at der forekommer en egentlig redistribuering af magt fra aktør til borger. Det er dermed ikke magtaspektet, som er i centrum, eller hvorvidt borgeren tildeles reel beslutningskompetence. Der er derimod et mere processuelt fokus på, at borgeren skal indgå i design-, implementering og leveringsfasen. Selvom citatet er et udtræk fra en indkaldelse, uden relation til vores subcases, repræsenterer den alligevel en samskabelseslogik, som kan spores i EU's arbejdsprogrammer samt vores informanters udsagn.

Forskeren Isabel Fróes fortæller i den sammenhæng, at krav til samskabelsesprocesser er blevet mere fremtrædende i fundingprogrammer og specifikke indkaldelser. Hun nævner, at selvom co-creation og participatory governance har en lang historie bag sig i Skandinavien, er det først i nyere tid blevet anerkendt i EU's programmer:

“[...] in the first project that I joined, this wasn't a demand from the Commission. But now you see this in some calls, you know, like exactly regarding co-creation as well, which is really nice to see that [...] this kind of has been acknowledged” (Fróes, s. 2, l. 37-40)

Det betyder også, at EU ikke nøjes med at opstille abstrakte strategiske mål om, at lokale projekter skal arbejde med inddragelse, men også specificerer fx co-creation teknikker eller borgernes involvering ifm. både design og implementeringsfasen.

Indenfor denne samskabelseslogik vil involveringen af borgere tilføre en øget værdi og effekt og dermed også en bredere impact af de grønne forsknings- og innovationsaktiviteter, som er selve formålet med projektet:

“[...] projects should consider the involvement of Citizens and societal actors, to produce meaningful and significant effects enhancing the societal impact of the related research activities” (Horizon Europe - Work Programme 2023-2024: Climate, Energy and Mobility).

Af citatet fremgår det, at inddragelse af borgere eller andre stakeholders har til formål at øge projekternes samfundsmæssige impact samt skabe mere meningsfulde og signifikante outcomes. Denne øgede effekt eller impact kan både findes i tilførslen af viden og ressourcer eller ved at styrke forbindelsen til det omkringliggende samfund og derved sikre 'buy in'. Inddragelse er således en prioritet, bl.a. fordi det kan bidrage med værdi, der lægger ud over det umiddelbare resultat af projekts forsknings- eller innovationsaktiviteter.

Synet på borgeren som en 'samskaber' relaterer sig ikke kun til implementeringen på det lokale niveau. Informanterne taler også ud fra en samskabelseslogik, når det omhandler inddragelsen af borgere ifm. policy-forberedelsesfasen, herunder ifm. Kommissionens impact assessments og udarbejdelsen af programmerne. I det følgende afsnit vil vi derfor uddybe de bagvedlæggende normative logikker, der former synet på samskabelse og inddragelse blandt informanterne på EU-niveau.

Stakeholders versus borgere - afvejning mellem demokratisk værdi og effektivitet

Et af de dilemmaer, som kom frem under den litterære og teoretiske gennemgang af feltet, er, hvorvidt der forekommer et trade-off mellem demokrati og effektivitet i anvendelsen af borgerinddragelse.

I interviews optrådte dette potentielle trade-off hovedsageligt i relation til konceptualisering af borgeren som 'samskaber'. Inden for denne konceptualisering findes der således to normative logikker, som indtager forskellige syn på formålet med inddragelse, herunder hvad der er værdiskabende. Den demokratisk samskabende logik fokuserer på den iboende værdi, som de demokratiske processer har, og det outcome, som disse afstedkommer for samfundet og borgerne. Den effektivitetssamskabende logik er derimod mere output orienteret, og fokuserer i den forbindelse på at skabe et effektivt policy design- og levering ved at samskabe disse

løsninger med borgeren. Det er således muligt at finde eksempler på begge logikker i interviewene med vores informanter.

Disse logikker kommer særligt til udtryk i vores informanternes udsagn, når de forholder sig til, hvem der bør inddrages. Flere af informanterne gør sig således overvejelser i interviewene om, hvem det giver 'mening' at inddrage, herunder om det er borgere, stakeholder, civilorganisationer, etc. Dette relaterer sig til spørgsmålet om kollektiv eller individuel inddragelse. I den demokratiske tilgang til samskabelse søger man at skabe en impact for de deltagende og det bredere samfund. I den forbindelse vil man derfor både kunne inddrage enkelte borgere, men også civil- og lokalsamfund. Vi finder dog, at informanternes argumenter for at inddrage 'stakeholders' (herunder civil- og interesseorganisationer) er fokuseret på effekten af policy.

Valget mellem kollektiv og individuel deltagelse kobler sig således til en effektivitetslogik om, at formålet er at skabe det mest effektive output, hvorfor man udvælger dem, som bedst kan bidrage ud fra dette kriterium. Informanten fra DANRO fremhæver i den forbindelse at det ofte er civilorganisationerne som er de rette at inddrage i forberedelsesfasen fremfor den enkelte borger:

"I lovgivningen står der 'Citizens'. Men det er skrevet på en forholdsvis åben måde. Man kan også bruge det organiserede civilsamfund. Og det giver jo mange gange god mening og spørge nogle folk, der faktisk har gjort sig nogle tanker om det. Og har noget på hjerte. Og har en interesse. Det får man måske lidt mere ud af end hvis man bare gik ud og lavede en vox pop" (DANRO, s. 6, l. 4-8)

Af citatet fremgår således en implicit forestilling om, at civilorganisationerne kan komme med mere kvalificerede input end den enkelte borger. Dette kan skyldes, at civilorganisationerne repræsenterer forskellige grupper og interesser, og at der derfor er en forventning om, at de har en større kapacitet og mere kvalificeret viden til at indgå i processerne. Forestillingen rummer dermed også en forventning om, at civilorganisationerne kan træde direkte ind i en inddragelsesproces, fordi de allerede har en kvalificeret viden, hvorimod borgerne først skal 'klædes på', førend de kan indgå. Denne måde at anskue inddragelse har således fokus på, hvem der kan give det bedste input og derigennem få skabt det mest kvalificerede output.

Den tidligere nationale ekspert ved Kommission forholder sig ligeledes til, hvem der bør inddrages, hvornår og hvorfor. Informanten tillægger 'stakeholders' og borgere forskellig værdi og kobler det til, hvilken form for input de kan bidrage med:

"Fordi, man kan sige, hvis det er sådan nogle store organisationer, som man inddrager. Altså typisk så ved man jo godt, hvad de har af interesser, og hvad de gerne vil ramme. [...] Det er sjældent, man får en ny god idé fra en eller anden stor interesseorganisation eller et universitet fx. Man ved jo godt, at for dem handler det grundlæggende bare om at få flest penge hjem til, til dem, de nu repræsenterer" (Tidl. national ekspert v. Kommissionen s. 4, l. 22-31).

Informanten mener således, at inddragelse af 'stakeholders' er nyttige til problemidentifikation, idet de kan give 'input, som gør, at man bliver opmærksom på en problemstilling, som man ikke har været opmærksom på før' (Tidl. national ekspert v. Kommissionen, s. 7, l. 35 - s. 8, l. 3.). Omvendt mener denne ikke, at større organisationer, såsom interesseorganisationer, kan bidrage med 'nye' eller troværdige input i policy-udviklingen.

Dette begrundes med, at man fra supranationalt niveau allerede er bekendt med de specifikke interesser, som disse organisationer varetager. Der er således en forventning om, at denne type stakeholders har en finansiell egeninteresse, som borgere ikke har: *"[...] når man snakker med borgere, så synes jeg [...] altså, du kan godt stole lidt mere på, at det de fremhæver, som noget vigtigt, også er det som er reelt det, de mener er vigtigt"* (Tidl. national ekspert v. Kommissionen s. 4, l. 22-31). Informanten fremhæver, at man ved inddragelse af borgere får nogle mere umiddelbare svar og uforudsete betragtninger, som kan vise sig at være værdifulde end er tilfældet for organiserede interesser. For denne informant knytter værdien af inddragelse sig således fortsat til at skabe et effektivt output, og i den forbindelse at få indsigt i hvad borgeren finder vigtigt og relevant.

Den demokratiske samskabelseslogik er også at spore i vores informanternes udsagn, omend ikke lige så prominent. Dette gør sig imidlertid gældende, når informanterne kobler inddragelse til en impact for borgere og lokalsamfund, herunder at inddragelsen skal resultere i varige og bæredygtige løsninger. En Policy Advisor i Parlamentet fremhæver fx inddragelse som en måde at skabe robuste og varige løsninger på lokalt niveau:

“Udfordringen er jo så også en medbestemmelse tager tid. [...] vi har nogle overordnede udfordringer, vi skal have løst. Og det tror jeg også på, at man kan via medbestemmelse og inddragelse. Så tror jeg også, du løser problemerne på en mere robust måde. På en mere langsigtet måde. End hvis du ikke hører folk. Fordi man kan sige, at ultimativt ift. den grønne omstilling, hvis ikke vi gør det, så skaber det jo en endnu større modstand. Og så går det hele i stå. Så den måde skal man jo acceptere, at høringer også tager tid” (Policy Advisor, S&D, s. 4, l. 42-s. 5, l. 5).

Ifølge informanten er inddragelsen derfor et mål i sig selv, da den kan engagere borgerne og på den måde modvirke modstand. I dette opstiller informanten endvidere et trade-off mellem de ressourcer, det kræver at lave en demokratisk inddragelse af borgerne, og den langsigtede værdi, som inddragelsen afstedkommer. Informanten vurderer, at medbestemmelse er en katalysator for at lave robuste løsninger, hvilket flugter med Arnsteins forståelse af demokratisk deltagelse. I denne forståelse er en forudsætning for reel inddragelse en redistribuering af magt, hvor borgere får indflydelse på outcome.

Informanten fra DANRO italesætter ligeledes, at inddragelse er nødvendigt, hvis borgere skal acceptere løsninger på længere sigt. Han fremhæver, at den grønne omstilling *”[...] kommer til at give ændringer”* (DANRO, s. 6 l. 38 - s. 7, l. 3), altså mærkbare konsekvenser for befolkningen. Informanten mener derfor, at det er nødvendigt at være proaktiv ift. at skabe gode løsninger:

“Og så nogle gange kan man måske også finde nogle bedre løsninger. Altså hvis du inddrager en bredere vidensbase end kun laboratoriet og elfenbenstårnet. [...] Men det er virkelig meget en erkendelse af, at man bliver nødt til at have en større connection med samfundet.” (DANRO, s. 6 l. 38 - s. 7, l. 3).

De gode løsninger skabes ifølge informanten ved at involvere ‘befolkningen’ i udviklingen af policy, da det også er dem, som skal leve med konsekvenser heraf. Informanten lægger i den forbindelse vægt på, at der bør være en bredere inddragelse end blot ‘eliten’. Der er imidlertid en implicit erkendelse af, at EU kan lave grøn policy udelukkende på politisk niveau med råd fra eksperter, men at sandsynligheden for, at den skaber varige outcomes, er begrænset. Dette

kan hænge sammen med, at dele af den grønne omstilling afhænger af borgernes accept og adfærdsændringer.

I den forbindelse afvejes værdien af inddragelse over for den tid og de ressourcer, som inddragelsesprocesserne kræver for at kunne gennemføres. Der er således en bevidsthed om, at klimaindsatsen har momentum lige nu, og at EU derfor har et begrænset vindue for handling. Borgerinddragelse, enten ifm. policy-forberedelse på EU-niveau eller ifm. implementeringen lokalt, kan koste tid og ressourcer, som kunne bruges andetsteds: *“Det kræver tid og ressourcer. Og når vi taler om klima har vi jo ikke så pokkers lang tid”* (Niels Fuglsang, S&D, s. 5, l. 10-17). Afvejningen er således, hvorvidt den langsigtede værdi af inddragelse trumfer behovet for hurtig og effektiv handling.

Dette flugter ligeledes med logikernes divergerende fokus på, hvorvidt inddragelsen har en primært demokratisk eller policymæssig værdi. Disse logikker er ikke nødvendigvis modstridende, hvorfor de samme informanter også italesætter begge hensyn. Der finder dog tegn på et dilemma eller et 'trade-off' mellem prioriteringen af inddragelsens kortsigtede og langsigtede formål, der også har implikationer for *hvem*, der inddrages. I forlængelse heraf finder vi, at effektivitetssamskabelseslogikken er dominerende på EU-niveau. Bl.a., fordi samskabelsens iboende værdi for borgeren og samfundet, også italesættes som et værn mod modstand og som en måde at skabe accept. Dvs. at der også her er en funktionel logik på spil, som vi ellers knytter til effektivitetssamskabelse.

5.2.4 Den forestående implementering og konceptualiseringen af borgeren som en 'barrierer'

I det sidste afsnit af del to af analysen vil vi beskrive en fjerde rolle, nemlig borgeren som en 'barrierer' for arbejdet med den grønne omstilling. Denne rolle er fundet induktivt i det empiriske materiale og de delanalyser, som vi har gennemgået i ovenstående afsnit. Potentialet for, at borgeren kan blive en udfordring eller en modstander, findes latent i de andre konceptualiseringer af borgerens rolle og af formålet med inddragelse, og kobler sig i den sammenhæng til både legitimitet og accept.

Som det fremgår af strategiske dokumenter, indkaldelser og vores informanternes udsagn, er inddragelse af borgere og stakeholders et generelt opmærksomhedspunkt i EU, som knytter sig til både processuel og policymæssig legitimitet. Det står dog samtidigt klart, at dette er en

særlig prioritet, når det kommer til det grønne område. Modstand og øget politisk polarisering identificeres her som en sandsynlig konsekvens, hvis man ikke sikrer den nødvendige accept eller opbakning i befolkningen. Derfor kræver det også, at man på tværs af governance niveauer formår at “[...] *inkludere dem, som er imod, og dem som er for*” (Middelfart, s. 12, l. 3-4).

Informanterne refererer i denne sammenhæng både til ‘gule’ og ‘grønne’ veste; dem som mener, at transformationen går for hurtigt, og dem som mener, at den er for uambitiøs. Særligt landbrugsprotesterne foran Europa Parlamentet i foråret 2024 har gjort indtryk: *“Nu ser vi sådan en modgående tendens med mange landmænd, der protesterer og kører traktordemonstrationer, kaster med ting og sager”* (Niels Fuglsang, S&D, s. 3, l. 36-39). Selvom flere ikke mener, at disse ‘traktordemonstrationer’ nødvendigvis er udtryk for majoritetens holdning, findes der i EU en bekymring for, at bestemte sektorer og medlemslande vil vende sig mod den grønne dagsorden. Derfor er man fra EU også opmærksom på, at nogle grupper eller sektorer vil blive ramt hårdere end andre:

“[...] jeg tror, at man fra europæisk side er super, super obs på det her med, at den grønne omstilling kommer til at koste noget. [...] Det vil bevare støtte den til den her proces, at man så også sikrer, at de polske minearbejdere og andre, der måske kan blive stillet dårligere, ikke oplever det som et tab, men oplever den grønne omstilling som en ny mulighed” (Tidl. national ekspert v. Kommissionen, s. 6, l. 15-20).

Principper om ‘just transition’ og inddragelse knyttes således også af informanter til denne modstand. Demonstrationerne vidner dog om, at ambitionen om, at den grønne omstilling også skal opleves som en mulighed, ikke altid opfyldes. Denne modreaktion har allerede haft konsekvenser for det videre lovgivningsmæssige arbejde inden for EGD’en. Fx har protesterne fra landbruget allerede øget det politiske pres fra højre, hvilket både kan føles i Kommissionen og Parlamentet:

“[...] den her lovgivning, der var omkring pesticider. Som jo blev hældt er brættet af Parlamentet. [...] i en tid, hvor vi er tættere på valget, hvor man kan mærke, at [...] de politikere, som traditionelt set er centrum-højre føler sig presset af højrefløjen” (Policy Advisor, EPP, s. 1, l. 37 - s. 2, l. 2)

Der opstår således et dilemma omkring, hvor hurtigt og ambitiøst EU kan presse på for den grønne dagsorden uden at miste flertal eller folkelig opbakning. Derfor knytter spørgsmålet om ‘accept’ sig også til særinteresser og ideologiske kampe. MEP’en fra S&D gruppen mener i den sammenhæng, at Parlamentet og Kommissionen også kan være *for* lydhøre overfor befolkningen:

“Man [...] forsøger at udvande [pesticidlovgivning], og stemmer den helt ned til sidst. Naturloven skal udvandes, så stemmer de konservative nej til den. Kommissionen tager landbrug ud af sit klimaudspil. [...] der lytter man måske mest til dem, der råber højt. Jeg er ikke overbevist om at flertallet de er enige i de der landbrugsprotester” (Niels Fuglsang, S&D, s. 6, l. 26-34).

Et princip, eller risiko, ifm. inddragelse er dog at borgernes policymæssige præferencer kan gå imod den politiske linje. Modstand og modreaktioner fra en del af befolkningen identificeres dermed som en af de centrale barrierer for fremdriften af den grønne omstilling. Det betyder også, at håndteringen af dette dilemma har implikationer for den fremtidige policy, herunder gennemførelsen af de sidste initiativer under EGD (tidl. national ekspert v. Kommissionen, s. 6, l. 20-22).

Samtidigt understreger en Policy Advisor, at landbrugsdemonstrationerne ikke er en direkte reaktion på negative konsekvenser af EU-policy, da denne policy endnu ikke er implementeret (Policy Advisor, S&D, s. 2, l. 6-10). Om disse protester i stedet er en modreaktion på national lovgivning eller signaler fra EU, kan vi ikke sige noget endegyldigt om her. Informanternes udsagn indikerer dog, at det forventes, at udfordringerne vil vokse, når policy når implementeringsfasen:

“[...] nu når vi skal til at implementere meget af det her, så går det op for borgere og mennesker i alle medlemslande, at ’hov, det kommer til at have en konkret betydning for mit dag-til-dag-liv’” (Policy Advisor, EPP, s. 6, l. 25-27).

Bekymringen lyder, at det i takt med, at implementeringen skrider frem, ikke kun vil være særligt udsatte erhverv, der reagerer med modstand, men også en bredere del af den europæiske

befolkning. Selvom man på det lokale niveau allerede har erfaringer med modstand, deler en af de kommunale informanter denne analyse:

“Langt det meste af vores CO2-reduktion indtil nu er foregået på energiområdet [...] Næsten ingenting er sket på landbrug, og ingenting er sket på transport. Hvis vi skal nå vores mål, så skal vi have fat på de to sektorer. Og det kommer til at gøre [ondt] på en anden måde. Vi har jo ikke gennemført noget endnu, som egentlig begrænser vores livsstil”

(Nyborg, s. 12, l. 4-8).

Til trods for udfordringer relateret til borgeres modstand til VE-anlæg, betragter informanten stadig energiområdet som mindre indgribende i det daglige liv sammenlignet med fx regulering af transport og forbrug. Også på lokalt niveau forventes denne modstand at kunne vokse, hvis ikke den håndteres eller imødekommes.

Den nuværende modreaktion i og uden for Europa har således gjort indtryk både i Bruxelles og på lokalt niveau. Det samme har bekymringen om en potentiel polarisering, både politisk og i befolkningen, ifm. den videre implementering. Som vi før har beskrevet, udgør dette også én af bevæggrundene for EU's fokus på inddragelse med et mål om så vidt muligt ikke at 'tromle' medlemsstater eller befolkningen (Niels Fuglsang, S&D, s. 6, l. 19-22). Dette viser sig således også i øget fokus på - og finansiering af - inddragelse af borgere ifm. EU-projekter gennemført på lokalt niveau. Her optræder dog også det overordnede dilemma om, hvorvidt en effektiv omstilling kan forløbe uden, at krav eller ambitioner om inddragelse udmøntes i skinprocesser.

Delkonklusion

Mest dominerende blandt konceptualiseringen af borgerens rolle på EU-niveau er borgeren som 'samskaber' eller 'medborger' og i mindre grad som 'forbruger'. Aktører involveret i policy-forberedelsesfasen benytter sig hovedsageligt af en samskabelseslogik, hvor informanterne tilknyttet Parlamentet i policy-beslutningsfasen lægger større vægt på inddragelsens demokratiske formål. Konceptualiseringen knytter sig samtidigt til centrale ideer om formålet med inddragelsen. Blandt de mest fremtrædende er adgang til borgere eller civilsamfundets ressourcer og viden, samt at fremskynde adfærdsændringer og engagement. Formålet med inddragelse knytter sig således også til en afvejning mellem inddragelsens effekt

og demokratiske værdi. Vi ser bl.a. at dette relaterer sig til spørgsmålet om, hvem der inddrages, og hvor meget indflydelse inddragelsen indebærer.

Underliggende i alle konceptualiseringer finder vi at inddragelse også har til formål at øge borgernes accept/’buy in’ og legitimiteten af nye tiltag eller løsninger. Dette knytter sig således til den politiske og policemæssige kontekst for programmerne, herunder polarisering omkring klimaspørgsmålet, hvor borgeren konceptualiseres som en potentiel barriere for den forestående implementering. I næste afsnit vender vi således igen tilbage til vores case om fundingprogrammer og EU-projekter, denne gang med fokus på det lokale niveau.

5.3 Fra EU-maskineri til EU-projekt – tilgangen til borgerinddragelse lokalt

Analysens tredje del bygger ovenpå på de to forestående dele men fokuserer på undersøgelsens subcases. Her trækker vi primært på udsagn fra de lokale informanter, som alle har deltaget i flere EU-projekter, ligesom både Middelfart og Nyborg kommune er partnere i COHEAT-projektet. I denne del af analysen bevæger vi os således fra policy-forberedelses- og beslutningsfasen på EU-niveau og videre til implementering på det lokale niveau.

Formålet med den tredje del af analysen er at besvare den sidste del af problemformuleringen ved at afdække, hvilke mulige implikationer konstruktionen af borgerens rolle på supranationalt niveau har for tilgangen til borgerinddragelse på det lokale niveau. På baggrund af denne kvalitative undersøgelse kan vi ikke ytre os om kausale forhold mellem konceptualisering af borgerens rolle på ét niveau og borgerens reelle deltagelse på et andet niveau. Da vi har inkluderet og differentieret mellem både policy-faser og governance niveauer inden for EU, mener vi dog at kunne sandsynliggøre en vis kontinuitet, men også diskrepans mellem konceptualiseringen på EU-niveau og på det lokale niveau. Som vi vil underbygge igennem denne del af analysen, kommer dette til udtryk i informanternes udsagn og kommunernes konkrete tilgang til inddragelse ifm. EU-projekter.

5.3.1 Oversættelse fra indkaldelse til inddragelse på det lokale niveau

I den første del af analysen kortlagde vi, hvordan programmer og EU-projekter udgør et praktisk værktøj, hvormed EU kan forsøge at påvirke det lokale niveau. I dette afsnit vil vi i stedet se nærmere på, hvorledes konceptualiseringen har implikationer for inddragelse ifm. implementeringen på det lokale niveau. Dermed differentierer vi mellem programmer og EU-

projekter som et instrument, der har praktiske implikationer for det lokale niveau, og som udtryk for en konceptualisering af borgerens rolle og borgerinddragelse. Derfor vil vi starte denne del af analysen, ved at stille skarpt på forholdet mellem indkaldelser og EU-projekternes udformning, dvs. hvordan det lokale niveau oversætter konceptualiseringer af borgerinddragelse i indkaldelser til deres egen kontekst og strategier. For bedst at belyse dette trækker vi igen på vores dokumentarkiv, herunder EU's indkaldelse via LIFE programmet og de lokale partneres egen beskrivelse af COHEAT-projektet.

Det pågældende projekt er finansieret gennem en LIFE indkaldelse, der har navnet *“Disruptive PDA - Technical Assistance to advance market boundaries for sustainable energy investments”* eller LIFE-2021-CET-PDA. Indkaldelsen fokuserer således på projekter, der på forskellig vis kan understøtte energieffektiviseringsinitiativer og investering i vedvarende energi. Som beskrevet i metodeafsnittet har COHEAT-projektet til formål at støtte kommunerne i deres arbejde med energieffektivisering og bæredygtig opvarmning af huse, der endnu ikke er – eller kan blive – forbundet til det kollektive fjernvarmenet. Disse mål skal bl.a. opnås via ‘community-oriented cooperative organizations’, såsom energifællesskaber (LIFE21-CET-PDA-COHEAT2).

I en præsentation, der skulle hjælpe ansøgerne ifm. denne LIFE indkaldelse, nævnes inddragelse som én af fire ‘key features for a succesful PDA proposal’: *“Proven engagement of the final beneficiaries of the investment at proposal stage and during the whole duration of the action”* (Præsentation om Disruptive PDA, CINEA). Det er således et krav fra Kommissionen, at projektet skal involvere ‘final beneficiaries’ både i forberedelsen af ansøgningen og gennem hele projektet. Hvem der konkret skal inddrages af stakeholders og borgere er dog nærmere bestemt af de aktiviteter, som partnerne tager udgangspunkt i. COHEAT beskriver dette således:

“The consortium, led by the Region of Southern Denmark, will ensure project success through close cooperation with key stakeholders in the sector – municipalities, district heating companies, energy advisers and experts, and the consumers” (LIFE21-CET-PDA-COHEAT2)

Partnerne imødekommer således dette krav ved bl.a. at inddrage de andre syddanske kommuner, relevante stakeholder som Dansk Fjernvarme, samt konsulenter og eksperter på energiområdet. Derudover inddrager projektet også 'forbrugerne', da de også betegnes som 'key stakeholder'. Hvis forbrugerne, eller borgerne, betegnes som 'the final beneficiaries', skal det således påvises, at de er blevet inddraget igennem projektets forløb. Her kan vi altså se, at projektansøgningen svarer på de krav, som stilles i indkaldelsen og kommunikationen herom. Som forsker Isabel Fróes beskriver det: "[...] if the call asks for a citizen engagement, then you have to address that in your project, that's out of the question" (Fróes, s. 3, l. 29-33). EU's konceptualisering af borgerens rolle i et givent projekt kan således have en meget direkte betydning for de lokale aktører.

Det fremgår også af de lokale informanternes udsagn, at forståelsen af inddragelse og borgernes rolle på EU-niveau manifesterer sig i projekterne. Det gælder særligt fokuset på samskabelse og i denne forbindelse borgernes involvering i flere faser af projektet: "*Det ene, COHEAT, det handler meget om samskabelse og prøve at lave nogle varmeløsninger og energibesparelser i bygninger, hvad skal man sige, fra borgernes niveau*" (Middelfart, s. 2, l. 27-28). Som citatet viser, har projektet til mål at frembringe løsningerne på energi- og varme området sammen med borgerne. Projektpartnerne vælger således at gøre brug af samskabelse fremfor andre værktøjer, og målene om energibesparelser og investeringer skal frembringes *via* borgeren eller 'fra borgerens niveau'. LIFE programmets indkaldelse, stiller ikke direkte krav til, at 'co-creation'/'co-production' eller at borgere skal være hovedfokusset med projektet. Denne borgerfokuserede tilgang stemmer dog overens med konceptualiseringen, vi finder på EU-niveau i særligt de formelle konceptualiseringer, hvor borgernes 'ejerskab' og drivkraft identificeres som essentielt for transformationens succes.

Den overordnede tilgang til borgerinddragelse i COHEAT beskrives således som samskabelse, men ifølge informanternes beskrivelser har de to kommuner forskellige tilgange til borgerinddragelse. Informanten fra Middelfart forklarer i den sammenhæng, at forvaltningens tilgang til inddragelse generelt varierer på tværs af medarbejdere, projekter og områder. I det pågældende projekt har man i Middelfart fokus på at gå i dialog med borgere om energibesparelser:

“[...] det er jo altid der, hvor man rigtig gerne vil noget med borgere og involvere dem, og det forsøger man jo så også. Det er måske sådan lidt mere en instrumentel tilgang og en instrumentel forståelse af, 'at vidste du, at det er en god idé at spare på energien, fordi så kan du tjene og spare nogle penge og gøre noget for klimaet?'. Det er sådan lidt en model, jeg synes, vi har set mange gange før, og det er den, der er rigtig mange, der tyr til. Og det er også for manges vedkommende det bedst mulige værktøj” (Middelfart, s. 3, l. 8-13)

Som informanten beskriver det, er denne type inddragelse udtryk for en instrumentel tilgang, hvor forvaltningen forsøger at motivere borgeren til at handle på en bestemt måde. Denne form for inddragelse kan kendetegnes som en form for informationsdeling eller konsultation med borgeren. Inddragelsen har til formål at uddanne borgeren, frem for at gøre borgeren til ambassadør for initiativet eller overføre en større grad af kontrol over projektet. Den beskrevne tilgang vil således placere sig under begrebet tokenism i Arnstiens definition, dvs. at borgeren informeres eller konsulteres, men at forvaltningen ikke overdrager magt til borgeren. Informanten gør det klart, at dette kan være det bedste værktøj i nogle situationer, men insinuerer også, at inddragelse er bedst eller mest ambitiøst, hvis borgeren i højere grad er i førersædet. Dette har kommunen fx gjort brug af i et andet varmeprojekt støttet af EU-programmet Interreg.

I Nyborg Kommune har man haft som formål at understøtte udviklingen af lokale kollektive varmeløsninger i kommunens landsbyer. Gennem to pilotlandsbyer forsøger forvaltningen at samskabe disse løsninger sammen med borgergrupper, der repræsenterer deres landsbyer:

“[...] der har vi haft en større proces med alle vores landsbyer [...] Jeg tror, der er 21 landsbyråd eller sådan noget, der har vi haft en proces med dem også. Vi har det her projekt, vi vil gerne have to pilotlandsbyer, som kunne tænke sig sammen med os, at udvikle de her varmeløsninger her. Og så har vi lavet samarbejde med to landsbyer” (Nyborg, s. 2, l. 34-38)

Det er således kommunen, der er initiativtager til projekterne, men borgerne inviteres ind til at udvikle løsningerne sammen med forvaltningen. Borgerens rolle i denne samskabelsesproces er dermed ikke kun som co-implementor, men også co-designer, hvilket betyder, at borgeren har indflydelse over designet af løsningerne og ikke kun leveringen af dem. Ud fra denne beskrivelse indtager kommunen således også en anden rolle, da man fremfor at have fokus på

information og uddannelse i stedet indgår i et slags partnerskab med pilotlandsbyerne. Denne form for inddragelse flytter sig dermed fra tokenism til grader af borgermagt, da (et udsnit af) borgerne har kontrol over processen og udfaldet.

I dette konkrete projekt finder vi to forskellige tilgange til samskabelse. Hvor den ene kommune har indgået i en samskabelsesproces med borgerne for at udvikle varmeløsninger, har man i den anden kommune tilsyneladende designet initiativet på forhånd, og i højere grad har inddraget borgerne i leveringen af løsningen. I begge beskrivelser søger kommunerne dog at levere de overordnede mål for projektet gennem samarbejde med borgere og andre samarbejdspartnere, såsom Dansk Fjernvarme. Ligesom konceptualiseringen af borgerinddragelse varierer på EU-niveau, varierer tilgange til inddragelse, og konceptualisering af denne også på lokalt niveau og inden for det enkelte projekt.

Via indkaldelsen fra LIFE programmet og informanternes egne beskrivelser af projektet kan vi se, at konceptualiseringen i EU sætter præg på projekterne, både gennem formelle krav og signaler fra Kommissionen. Selvom borgerne ikke nævnes eksplicit i denne indkaldelse, stilles der krav til inddragelse af 'final beneficiaries', som i dette projekt oversættes til forbrugerne, nærmere bestemt lokalsamfund og enkelte husejere. Til trods for forskelle mellem kommunerne ift. graden af borgermagt i projekterne, finder vi ligheder i konceptualisering af denne inddragelse mellem EU og det lokale niveau. Det er både gennem fokus på samskabelse som en måde at levere løsninger på og som en måde at stille borgerne i en position af ejerskab. I næste afsnit vil vi således se nærmere på konceptualiseringen af og tilgangen til samskabelse på det lokale niveau.

5.3.2 Samskabelse skal gøre borgere til ambassadører for nye løsninger

I dette afsnit vil vi fokusere på både at identificere konkrete tilgange til inddragelse og samskabelse samt potentiel diskrepans i konceptualiseringen mellem EU og det lokale niveau. Med analysens anden del står det klart, at effektivitetssamskabelseslogikken er en af de mest fremtrædende i EU-institutionerne. På supranationalt niveau er formålet med inddragelsen hovedsageligt fokuseret på at skabe det mest effektive output, hvilket også afspejles i informanternes egne beskrivelser af metoder og deltagere, som udvælges. Den mest markante konceptualisering, som kobledes sig hertil, var inddragelse som et middel til at sikre input til policy-processen og herigennem skabe legitimitet. Anderledes ser det dog ud på lokalt niveau,

hvor vores informanternes udsagn vidner om en mere demokratisk samskabende logik og tilgang til inddragelse.

På tværs af informanter og dokumenter optræder forskellige ideer om borgerens rolle. Disse konceptualiseringer indebærer alle, at inddragelse har en værdi for enten borgeren eller policy, fx knyttet til legitimitet eller borgernes engagement i den grønne omstilling. Samtidigt berettede den tidligere nationale ekspert ved Kommissionen om, at der blandt nogle embedsfolk eksisterer en opfattelse af, at inddragelse ikke har en særlig værdi og blot skal 'krydses af'. Middelfart Kommune fortæller, at det samme i nogle tilfælde gør sig gældende på lokalt niveau.

Blandt de mange bedre eksempler på borgerinddragelse informanten har oplevet ifm. EU-projekter, findes der altså også eksempler på det modsatte. Informanten beskriver at inddragelse nogle gange er en salgs 'sidebemærkning' i et projekt: *"[...] der sidder en flok kommunefolk og snakker om borgerne og så ikke gør meget mere end at invitere dem ned i et forsamlingshus og give dem noget kaffe og en ostemad"* (Middelfart s. 6, l. 40 - s. 7, l. 2). I informantens eksempel åbnes der et rum for borgeren, men umiddelbart uden intention om, at inddragelsen skal bidrage med værdi eller give anledning til, at borgerne kan yde reel indflydelse.

Til trods for, at inddragelse både eksisterer som lovkrav og strategisk prioritet, kan dette modstridende syn således eksistere i både policy-forberedelses- og implementeringsfasen. Informanter fra begge niveauer italesætter således, hvordan, at denne attitude fører til overfladisk inddragelse. Den lokale informant fremhæver samskabelse som alternativ til disse skinprocesser, der ellers kan forekomme:

"Det er nok den der forståelse for inddragelse, at det er nemt at sige, nu inddrager vi nogen, så inddrager vi nogen, så krydser vi det af, og så siger vi, vi har hørt på dem. Hvor jeg tænker, jeg holder virkelig meget af den her sætning at gå fra sagsbehandling til samskabelse og om sætningen, at vi ikke skal lave borgerinvolvering, vi skal tillade kommuneinvolvering"
(Middelfart, s. 7, l. 1-4).

I citatet sætter informanten borgerens deltagelse i forreste række, når det kommer til kommunens arbejde med grøn omstilling. Inddragelse ses således ikke som en måde at

legitimere top-down beslutninger, men nærmere som et led i at fremme bottom-up processer. I denne konceptualisering er borgerne ikke kun involveret, men har også et (med)ansvar for at engagere sig i grønne initiativer, ligesom kommunen har et ansvar for at understøtte dette. Det er således dette ideal, som informanten taler ind i, når han refererer til, at forvaltningen skal 'tillade kommuneinvolvering' i stedet for borgerinvolvering. Udsagnet flugter således med Arnsteins definition af 'grader af borgermagt', der udgør de højeste trin på inddragelsestrappen. Idealet i denne øverste del af trappen er således ikke blot, at borgerne kan yde indflydelse på forvaltningen, men at borgerne i nogle henseender har en delegeret kompetence og ansvar inden for et givent område.

På EU-niveau finder vi et syn på samskabelse, der er præget af en top-down logik, nemlig at borgernes input til problemidentifikation og løsningsforslag kan legitimere policy og sandsynliggøre 'buy in' i befolkningen. På lokalt niveau er samme tilgang i højere grad præget af en bottom-up logik, hvor borgeren både kan indgå som co-initiator, co-designer såvel som co-implementer. Formålet med denne demokratiske samskabelseslogik er netop, at borgerne indgår i udviklings- og innovationsprocesser relateret til den grønne omstilling.

At denne logik er fremtrædende på det lokale niveau, kan hænge sammen med forvaltningens nærhed til borgeren. Resultatet af inddragelsesprocesserne er i den forbindelse mindre abstrakt end på supranationalt niveau, da inddragelsen ofte kobler sig til grønne initiativer, som skal udvikles og implementeres i lokalmiljøet. En anden af informanterne forklarer i den sammenhæng, hvordan de borgere, der inddrages, også bliver repræsentanter for løsningerne:

"[...] den dag vi skal præsentere en løsning for landsbyen, så vil det være dem, der står på ølkassen og siger, 'nu har vi arbejdet med det her i et par år, og nu er vi klar med et forslag, og vi er klar til at vise det for jer'"(Nyborg, s. 3, l. 19-24)

I dette udsagn findes en implicit forventning om, at man via samskabelse kan fostre ikke bare accept, men også ejerskab over de løsninger, der samskabelses. En del af værdien af denne form for samskabelse er således, at borgerne har lyst til at 'træde op på ølkassen' eller være 'ambassadører' (Fróes s. 5, l. 44 - s. 6, l. 2) for de løsninger, der udvikles sammen med forvaltningen. Ifølge informanterne er det netop borgernes deltagelse og følelse af ejerskab over initiativerne, der sikrer både den lokale impact og deres varighed:

"You can delegate responsibilities. [...] and people feel like they belong in that sense. However, if someone comes and decide and just puts something there, and doesn't talk to anyone, their garden might be dead by the end of three months" (Fróes, s. 4, l. 7-12).

Grønne projekter og initiativer kan have gode hensigter, men deres impact vil ifølge forskeren være begrænset, hvis man ikke delegerer ansvar til borgerne. Formålet med samskabelsen er dermed ikke kun et effektivt output, men også et langvarigt outcome. Inddragelsen kan have en selvstændig værdi, men ses samtidigt som gavnligt for den grønne omstillings succes.

Denne konceptualisering kan også forklare, hvorfor informanterne på lokalt niveau ikke anser høringer for at være en gangbar metode for inddragelse. En af informanterne skitserer i den forbindelse et scenarie, hvor en developer kontakter kommunen med et ønske om at opstille vindmøller, hvorefter de bliver enige om at sende dette høring:

"[...] 'skal vi ikke sende det i offentlig høring og lave noget borgerinddragelse?' Ja, I kan se det, ikke? Man kan næsten se trafikuheldet foran sig, og høre, hvordan de hvæsser knivene til forsamlingshuset. Det er en svær måde at starte sådan noget på." (Middelfart, s. 3, l. 23-34).

Med dette eksemplificerer informanten risikoen ved at inddrage borgerne for sent i processen og på en måde, som ikke efterlader plads til samskabelse. Ved offentlige høringer er antallet af vindmøller og placeringer heraf ofte besluttet på forhånd, hvorfor borgerne har lille indflydelse på processen. Høringer befinder sig derfor også lavt på inddragelsestrappen, under tokenism. Dette skyldes særligt den manglende eller lave grad af redistribuering af magt, hvor høringer ganske vist åbner op for, at borgerne kan komme med input, men forvaltningen eller projektmagere ikke er forpligtet til at handle herefter. Der er således en iboende forventning om, at man ved denne type 'inddragelse' vil opleve modstand fra borgerne. Denne modstand vil opstå uagtet projektets karakter, fordi det opleves som *"the result of someone else's interest"* (Fróes, s. 9, l. 12-14). Fra dette synspunkt kan denne slags top-down beslutninger ikke gøres legitime gennem inddragelse.

Fælles for informanterne er deres udtalelser om, hvordan kommunerne ønsker at understøtte borgerdrevne initiativer og samskabelsesprocesser. Dette besværliggøres dog til tider af, at EU-projekterne kan have snævre fokusområder, eller at man i ansøgningsprocessen bliver nødt til at definere, hvilke løsninger der arbejdes med. En af informanterne fremhæver i den

forbindelse, hvordan samskabelsen begrænses, når/hvis der er et prædefineret fokus på en bestemt energiform i indkaldelserne (Middelfart, s. 5, l. 35-39). Samskabelsen bliver i de tilfælde i højere grad centreret omkring at levere løsninger snarere end at designe dem.

I kontrast hertil fremhæves det borgerdrevede initiativ 'energifællesskaber', som en mere fri ramme til at samskabe i. Energifællesskaberne er endvidere et initiativ, som understøttes af regler og lovgivning fra EU, med det formål at '*understøtte en forbrugerdrevet grøn omstilling*'. Her er det således borgere, og typisk repræsentanter fra kommune eller virksomheder, der mødes, ideudvikler, samskaber og træffer beslutninger omkring energiløsninger i deres lokalområde. Processen indeholder et demokratisk sigte, idet borgerne ideelt set forhandler og opnår konsensus om, hvilke løsninger, de mener, har relevans og værdi for deres område:

"Men så sidder vi og snakker om, hvad kunne vi forestille os? Hvad kunne I forestille jer? Så kører den heroppe allerede, ikke [...] Så sidder folk jo sådan lidt, hvad med nogle vindmøller? Hvad med atomkraftværk? Hvad med solceller? Hvad med geotermi? Og det er lige meget, hvad der bliver sagt. Det er sjove, det er jo, som regel til sidst bliver man enige om, det her kunne måske være meget skægt" (Middelfart s. 3, l. 37-s. 4, l. 6)

Som informanten beskriver det ovenfor, så har samskabelsesprocessen dermed en værdi i sig selv. Formålet er ikke udelukkende at skabe et effektivt output, men ligeledes at borgerne har ejerskab over processen og de beslutninger, som træffes heri. En anden informant fremhævede under interviewet, at borgerinddragelsen ikke kun skal have værdi for den grønne omstilling, men også værdi for landsbyerne selv: *"[...] på den måde kan man sige, at vi bruger fællesskabet til at løfte den grønne dagsorden. Men i virkeligheden er det også omvendt"* (Nyborg, s. 7, l. 36-42). Dette er ligeledes et eksempel på den demokratisk samskabende logik, hvor værdien af inddragelsen for borgerne sidestilles med selve resultatet af projektet.

At borgerne oplever ejerskab og handlekraft har foruden en demokratisk værdi således også det sigte at sikre en lokal forankring af projekterne. Det kan således også modvirke den modstand, som ellers ofte er forbundet med den grønne omstilling og opsætning af VE. I informantens beskrivelse adskiller borgerens rolle i energifællesskaber sig derfor meget fra projekter indgået mellem forvaltning og projektmagere:

“Altså jeg kan huske, da vi lavede Sol i Branderup, vi sad ude i solen en dag, drak en varm sodavand, der smagte helvede til, og folk sad selv og fandt ud af tingene. Og så siger jeg, hænger det her sammen? Og så går jeg jo hjem og laver en beregning på en serviet. Og den holder stadigvæk. Altså nu har de en solcellepark, deres egen lille solcellepark” (Middelfart, s. 8, l. 18-22)

I dette tilfælde er der tale om en regulær bottom-up proces, hvor borgerne både udvikler og implementerer grønne tiltag under eget initiativ, og kan derfor klassificeres under Arnsteins definition af borgermagt. Samtidig bidrager energifællesskaberne baseret på vedvarende energikilder til kommunens klima handleplaner, hvorfor de går ind og faciliterer disse processer. Som informanten beskriver det, er der dermed fortsat et samarbejde mellem borgere og kommune indlejret i energifællesskaber drevet af borgere.

Den mest fremtrædende logik på lokalt niveau er således demokratisk samskabelse. Dette afspejles i de syn på og metoder for inddragelse, som fremhæves i vores informanternes udsagn. Her konceptualiseres inddragelse som et redskab til at opnå ejerskab, skabe kollektiv værdi og undgå modstand. Samskabelse er således en gennemgående strategi på tværs af niveauerne, men de forskellige logikker har betydning for, hvem der inddrages og hvordan. I næste afsnit vil vi kigge nærmere på, hvilken indvirkning denne tilgang har på, hvordan man lokalt mobiliserer borgere og driver projekter fremad.

Inkluderende inddragelse og mobilisering af ildsjæle

I den demokratiske tilgang til policy cyklussen antages det, at ulige deltagelse i den politiske proces vil forstærke eksisterende uligheder i samfundet. Det vil sige, at hvis bestemte borgere ikke er repræsenteret i en inddragelsesproces, vil det kunne forstærke uligheder i håndteringen af den grønne omstilling. Dette er et aspekt informanterne, hovedsageligt nævner ifm. policy-forberedelsen, hvor det findes særligt vigtigt at få input fra et bredt udsnit af befolkningen: *“[...] det er så vidt muligt at udvælge, om man på baggrund af nationalitet, køn, alder, arbejdsmæssig status osv.”* (Tidl. national ekspert v. Kommissionen, s. 3, l. 35 - s.4, l. 2). Informanten der har gennemført denne type inddragelse beskriver dog, at det er vanskeligt at opnå. Det skyldes bl.a. at der vil være en overvægt af fx ældre og studerende, der har mulighed for at rejse til Bruxelles og deltage i inddragelsen over to dage.

Ifølge forskeren Isabel Fróes er det ligeledes vigtigt at implementeringen er inkluderende: “[...] *everyone has to be onboard, in order for this to happen*” (Fróes, s. 9, l. 32-34). Ifølge informanten er en bredere deltagelse nødvendig for at skabe opmærksomhed og engagement omkring projekterne (Fróes, s. 2, l. 2-8). Derudover kan en inkluderende inddragelse gøre projektpartnerne opmærksomme på specifikke behov, som findes blandt borgerne:

“[...] because we want to hear [...] But okay so, do you have place to park all those bikes? You know, what do you do like? What about people that have some mobility issues, and they need to walk, they need the sidewalk? [...] So, you have to take all this into consideration, so we actually need this amount of space here in order to accommodate all these needs” (Fróes, s. 8, l. 40-44).

Inkluderende inddragelse er i dette perspektiv nødvendigt for en inkluderende (og retfærdig) omstilling, som er et mål for EU, der bl.a. står beskrevet i EGD. Dette relaterer sig dog også til udfordringen om, hvordan man på lokalt niveau bedst indretter denne inddragelse. Herunder hvorvidt tiden er bedst brugt på at engagere ressourcestærke ildsjæle i konkrete projekter eller forsøge sig med en bredere mobilisering af lokalbefolkningen.

Ifølge informanterne fra Middelfart og Nyborg kommune er der et generelt ønske om at mobilisere bredt. Som en af informanterne udtaler, så er det gennem borgerinddragelse, at *“[...] du ofte vil kunne finde det mod, vilje og fantasi til at gennemføre den grønne omstilling, og altså det er virkelig alvorligt. [...] vi nødt til at få noget engagement fra alt og alle”* (Middelfart, s. 11, l. 14-19). På tværs af niveauerne er der således en ide om, at hvis det er borgerne, som skal drive den grønne omstilling, så skal de også være en del af løsningerne. Som det fremgår af dette citat, er det både, fordi der er værdi at finde i borgernes deltagelse, men også fordi omstillingen kræver alles indsats. Dette flugter med EU's fornyede fokus på, at bred engagering af borgere er en forudsætning for at nå i mål med den grønne omstilling.

Informanterne beskriver begge, at modvilje og konflikt med borgerne er en faktor i arbejdet med den grønne omstilling og inddragelse, men at dette ikke er det generelle billede. Klimachefen i Middelfart har den oplevelse, at *“[...] folk rent faktisk gerne vil den grønne omstilling, hvis de bliver spurgt, om de må, kan, vil, magter, orker at deltage”* (Middelfart, s.

11, l. 22-23). Ideen er således, at hvis forvaltningen inviterer borgerne til at deltage, vil de generelt være positivt stemt over for den grønne omstilling.

For informanten fra Nyborg Kommune er dette dog ikke lig med, at man som kommune kan lykkedes med en bred mobilisering af borgerne. Han beskriver, at succesen af de grønne projekter også afhænger af de borgere i kommunen som selv viser interesse og tager initiativ: *"[...] vi har til gode nu at lave sådan den helt store borgermobilisering, hvis man sådan ser bredt. Det har meget været igennem de ildsjæle, som er. De kommer jo ind"* (Nyborg, s. 5, l. 11-13). Disse 'ildsjæle' er derfor en stor ressource i arbejdet med en borgerdrevet grøn omstilling. I Nyborg Kommune har man derfor arbejdet med at øge en udvalgt gruppe af borgeres kapacitet til at drive grønne initiativer. Dette er sket ved at sende dem på kurser, hvor de fx fik redskaber til og viden om, hvordan man arbejder borgerdrevet (Nyborg s. 4, l. 35 - s. 5, l. 6). Informanten fremhæver i forlængelse heraf, hvordan det ikke er *"[kommunens] borgerinddragelse, der driver deres engagement. Men det er klart, at vi kanaliserer deres engagement ned i nogle konkrete aktiviteter"* (Nyborg, s. 10, l. 28-30). Kommunen forsøger dermed at fremme en bottom-up tilgang til den grønne omstilling ved at opbygge kompetencer blandt engagerede borgere og kanalisere dette engagement i en bestemt retning. I denne udlægning agerer kommunen således facilitator i processen, mens det er borgerne, der er ambassadører, som kan mobilisere lokalsamfundet.

Kommunens rolle findes endvidere i at så vidt muligt gøre disse løsninger tilgængelige for lokalsamfund, hvor der ikke tilfældigvis bor en 'ildsjæl, der også er svagstrømsingeniør' (Nyborg, s. 8, l. 30-32). Der er således et ønske om at uddanne befolkningen, men også at inddrage borgernes perspektiver som medborgere eller modtagere af disse løsninger. Det er således en prioritet for flere informanter, at den grønne omstilling gennemføres inkluderende og ikke udelukkende 'teknokratisk' eller fokuseret på effektivitet (Middelfart, s. 11, l. 7-11).

I dette afsnit har vi undersøgt, hvordan borgeren konceptualiseres som 'samskaber' på det lokale niveau, og hvordan dette optræder i konkrete samskabelsesprocesser ifm. EU-projekter og på borgernes eget initiativ. Vi finder således, at EU's inddragelsesdagsorden viser sig på lokalt niveau gennem et fokus på samskabelse og i den forbindelse borgerdrevne projekter, såsom energifællesskaber. Det fremgår dog også at bagvedlæggende samskabelseslogik differentierer sig mellem embedsfolk i policy-forberedelse- og beslutningsfasen på EU-niveau

og implementeringen på det lokale niveau, når det kommer til formålet med denne inddragelse. I næste afsnit vil vi kigge nærmere på kommunens rolle som facilitator i borgerdrevne projekter, og hvordan disse initiativer også kobler sig til konceptualisering af borgeren som en 'forbruger'.

5.3.3 Fokus på samskabelse ændrer både borgernes og kommunernes roller

I det følgende afsnit afdækker vi, hvordan EU's fokus på samskabelse og borgerdrevne projekter er med til i nogle henseender at ændre den traditionelle rollefordeling mellem kommune og borger ifm. EU-projekter og implementeringen af den grønne omstilling. I sådanne projekter er kommunen i højere grad en facilitator, der kan understøtte initiativer eller påskønne handling. Hvorfor denne tilgang findes relevant i den grønne omstilling, skyldes bl.a. de demokratiske formål, som vi beskrev i tidligere afsnit, dvs. at inddragelse ikke blot skal udvise lydhørhed, men også styrke borgernes 'empowerment' og engagement. Fokus på borgerdrevne initiativer fra både lokalt og supranationalt niveau kan dog ligeledes skyldes manglende bestemmelsesret over borgernes valg og investeringer fra begge niveauer. Dermed vidner denne tilgang samtidigt om en konceptualisering af borgeren som forbruger.

EU's fokus på brugen af samskabelse ifm. den grønne omstilling kan ikke kun være med til at ændre den rolle, som borgere har i EU-projekter, men også de lokale myndigheder. Hvis borgeren indtager en rolle som 'samskaber', får borgeren samtidigt en mere indgående rolle i design og levering af grønne projekter end ved inddragelse via høringer eller lignende. I samskabelsesprocesser vil kommunens rolle derfor også gå fra at være myndighed til i højere grad at være en facilitator (Middelfart, s. 4, l. 9-13; Nyborg, s. 8, l. 37-42). Det vil sige, at kommunerne kan igangsætte og understøtte processerne, men ikke være bærende for, at de gennemføres. Dette optræder selvfølgelig i forskellige grader afhængig af den konkrete samskabelsesproces, men i tilfælde med borgerdrevne initiativer som energi- og varmefællesskaber vil løsningerne være '100 procent ejet af borgerne selv' (Nyborg, s. 3, l. 16-24).

Informanterne fremhæver, at denne type projekter, hvor forvaltningen indgår i partnerskaber med borgergrupper, både kan starte på kommunens initiativ og borgernes eget. Når borgerne selv har samlet sig om en idé, beskriver klimachefen fra Middelfart inddragelsesprocessen som 'kommuneinddragelse': *"Fordi hvis I vil til at lave en vindmølle eller solceller eller et eller*

andet, det er [...] svært” (Middelfart, s. 4, l. 9-13). Borgerne har således samles sig om et energiprojekt uafhængigt af kommunen, som inddrages senere, så de kan bidrage med teknisk viden eller indsigt i godkendelsesprocedurer.

I andre tilfælde er det dog forvaltningen, der forsøger at igangsætte projekter, der skal ledes af borgerne selv. Det er bl.a. tilfældet i Nyborgs delprojekt i COHEAT, hvor man sammen med borgerne vil udvikle varmeløsninger for lokalsamfund, der ikke kan kobles til fjernvarmenettet: *“Vi vil gerne gøre det muligt for alle landsbyer ved at facilitere. Vores rolle er at facilitere, at de kan forstå det og komme i gang med det”* (Nyborg, s. 8, l. 29-30). Kommunen indtager således rollen som facilitator for at fremme disse initiativer på tværs af kommunens geografi. Målet er derfor at gøre det muligt for landsbyer, der ikke allerede har ildsjæle eller borgere med teknisk baggrund, at omstille sig. Kommunen arbejder således med mindre borgergrupper fremfor brede borgermøder, da det kræver ressourcer at klæde borgerne på, og at borgerne er villige til at afsætte tid: *“Det bliver for komplekst for folk i almindelighed. Du er nødt til at have nogen, der er parat til at sætte noget ekstra tid af til det og gå ind i det”* (Nyborg, s. 2, l. 1-5). Selvom man forsøger at mindske asymmetrien i viden og magt mellem borgergruppe og forvaltning, stiller borgerdrevne projekter dog kommunen i en anden og nogle gange kompliceret rolle. Forvaltningen arbejder ud fra målet om, at borgerne skal investere i nye bæredygtige løsninger, men kommunen har ikke det endelige ansvar for projektet, som de ville i almindeligt myndighedsarbejde.

Denne form for samskabelse gennem borgerdrevne projekter indeholder som nævnt en redistribuering af magt ifm. design og valg af løsninger. I COHEAT samarbejder Nyborg Kommune med borgergrupper i to pilotlandsbyer. Kommunen sætter i denne forbindelse rammen for designfasen, men indgår også heri sammen med borgerne. Det er dog borgergruppen, som indgår i selve samskabelsesprocessen, og i sidste ende landsbyen, der har beslutningskompetencen:

“Så det er meget noget med at bruge dem til at forklare dem, hvad er mulighederne, sætte dem ind i både teknologi, men også i de der organisatoriske rammer og finansiering osv. Og så skal de jo sige, hvad tror vi er muligt her i landsbyen? Og så er de samtidig bindeleddet ud til, den dag vi skal præsentere en løsning for landsbyen” (Nyborg, s. 3, l. 16-24).

Borgergrupperne er ikke nødvendigvis de oprindelige initiativtagere til projektet, men har kendskab til landsbyen og dens beboere, som kommunen ikke har. Det er således også borgergrupperne, der er kontaktpunktet til resten af landsbyen, når løsningen skal præsenteres. Hermed kan borgerne, til trods for mangel på teknisk viden, indgå som partnere med en vis magt i relationen til forvaltningen. Denne magt findes bl.a. i deres lokale viden og rolle som repræsentanter for borgere og landsbyen.

Selvom borgerne selv kan vælge projekter og løsninger til og fra, løser samskabelsestilgangen ikke helt de generelle udfordringer for borgerinddragelse: *“Der kører mange logikker og dagsordner, og så er der stor asymmetri i viden og magt”* (Middelfart, s. 8, l. 14). Som nævnt kan asymmetri i viden være relevant, når forvaltning og eksperter indgår i inddragelsesprocesser med borgere uden specialiseret viden, hvorfor det er nødvendigt at klæde borgerne på. Asymmetri i magt kan dog ligeledes være en udfordring, i arbejdet med borgerinddragelse i regi af EU-projekter, men også i det generelle forvaltningsarbejde. Informanten fra Middelfart fremhæver fx at borgere ikke godtgøres for deres tid og engagement på samme måde, som projektets partnere gør:

“Men jeg kan jo godt se, at der er totalt [...] asymmetrisk magt med, at så er der et embedsapparat, eller nogen, der får nogle penge, for at [...] involvere nogen, som skal bruge deres fritid på det [...]. Og det er lidt mærkeligt at sidde en gang imellem til de der møder der, hvor man skal prøve at sætte borgerne virkelig i højsæde, men du er den eneste, der sidder og får løn” (Middelfart, s 6, l. 29-33)

Denne ulighed stammer således ifølge informanten fra, at borgeren forventes at tage en meget fremtrædende rolle i projekterne, men ofte ikke vil blive betalt for sin tid eller arbejde. Her fremhæver informanten et eksempel på et internationalt EU-projekt, hvor partnerne i Holland forsøgte at imødekomme dette. Her blev borgeren eller ‘den involverede part’ inviteret til planlægningsmøder på lige fod med andre partnere, og man overvejede alvorligt, hvordan borgerne kunne aflønnes for deres tid (Middelfart, s. 6, l. 35-40). Denne betragtning kan på den ene side ses som et ideal for demokratisk samskabelse, da løn ville sikre, at borgerne indgår som lige partnere i projektet. I en anden læsning kan dette dog også være udtryk for, at borgeren betragtes som en del af forvaltningen ansvarlig for at levere services. I en sådan

konceptualisering af borgeren som 'samskaber' er det primære formål således ikke at sikre borgernes medbestemmelse og indflydelse, men nærmere at bruge borgernes ressourcer i implementeringen af grønne initiativer.

Når borgeren indgår i borgerdrevne projekter, fx med det formål at oprette energifællesskaber, vil det imidlertid indebære, at de har en højere grad af magt. Ifølge informanter vil denne magt også indebære en større grad af ansvar for projektet og de beslutninger, som skal tages. Når kommunen udelukkende agerer som facilitator, kan det derfor også pålægge borgeren nogle byrder, som normalvis løftes af forvaltningen. Her har informanten fra Nyborg oplevet, at en landsby trækker sig fra projektet, fordi de oplever, at for meget af ansvaret ligger hos borgerne selv:

“[...] den konflikt vi har haft med den specifikke landsby, oplever jeg som, at de ikke har været i stand til at tage ejerskab for projektet. De har simpelthen for store forventninger til, at vi skal levere alle svar til dem” (Nyborg, s. 8, l. 37-42)

Informanten tolker således grunden til borgergruppens udgang fra projektet som 'brudte forventninger' til kommunens rolle i projektet (Nyborg, s. 8, l. 14-29). Et af formålene med inddragelse og samskabelse, som det konceptualiseres på både EU og lokalt niveau, er at skabe denne oplevelse af ejerskab blandt borgere og lokalsamfund. Informantens eksempel vidner om, at ikke alle borgere griber dette ejerskab eller ønsker ansvaret. Dette kan skabe et mismatch mellem kommunens rolle som facilitator og borgernes forventninger til, at kommunen agerer som myndighed. Ansvar som følger borgergruppens kontrol over projektet, kan give anledning til konflikter i de konkrete projekter:

“[...] de stod aftenen inden de skulle træffe beslutningen om at lave sådan en termoinvestering, så trak hele bestyrelsen sig. Fordi de ikke synes, at de kunne tage ansvaret for, at hele landsbyen skal investere 20-30 millioner kroner. [...] Som en af dem sagde til avisen, 'jeg vil også gerne kunne bo her om 10 år. Og hvis det her går galt, så kan jeg komme til at snige langs panelerne'” (Nyborg, s. 9, l. 18-24).

Særligt omfanget og den tekniske karakter af løsningerne kan således udgøre en barriere for borgernes deltagelse, når det kobles med graden af magt og ansvar over processen. I

informantens udlægning, skyldes dette, at borgerne ikke har samme afstand til lokalbefolkningen, som en forvaltning ville have. Udfaldet af projektet påvirker dermed borgerne meget direkte, hvilket er en af de største forskelle mellem borgerdrevne projekter og mere abstrakt borgerinvolvering ifm. kommunale projekter.

Informanterne gør dog klart, at de vælger denne form for bottom-up tilgang, fordi de har gode erfaringer med samskabelse og borgerdrevne projekter. Denne tilgang til borgerinddragelse flugter med EU's konceptualisering af samskabelse og inddragelse som noget, der skal 'empower' borgeren til at deltage i den grønne omstilling. Til trods for udfordringer kan dette altså ses som nødvendigt for, at borgere køber ind på løsninger eller acceptere policy fra EU.

Borgerdrevet samskabelse som mål eller værktøj

Denne tilgang til borgerinddragelse, der fokuserer på borgerdrevne projekter, følger en konceptualisering af borgeren som samskaber og medborger. Den demokratiske samskabelseslogik, som vi finder på det lokale niveau, flugter med EU's strategiske dokumenter, der vægter borgernes empowerment og accept. Med denne tilgang er inddragelse og borgernes deltagelse altså et mål i sig selv, da det skal bidrage til borgernes oplevelse af ejerskab og handlekraft ifm. den grønne omstilling.

Men som det også gør sig gældende i konceptualiseringen på EU-niveau, finder vi, at inddragelse ikke kun ses som et selvstændigt mål, men også et værktøj. I EU gjorde dette sig mest gældende ved, at inddragelse (særligt af stakeholders) bidrager med input til problemidentifikation og indhold i policy-forberedelsesfasen. I implementeringsfasen finder vi, at inddragelse er et værktøj til at promovere adfærdsændringer bl.a. ved at kvalificere de valg og fravalg, som borgerne selv træffer i den grønne omstilling.

Vi finder således, at kommunens rolle som facilitator ikke kun stammer fra et ønske om at sætte borgeren i førersædet, men også fra kommunernes begrænsede bestemmelsesret inden for flere nøgleområder i den grønne omstilling. Informanten fra Nyborg beskriver, at en grundforståelse for kommunens klimaplan er, at kommunen har størst bestemmelsesret, når det kommer til egen virksomhed. Denne virksomhed står dog for en relativ lille del af den samlede udledning af CO₂ inden for kommunens geografi: “[...] Så der har vi jo høj bestemmelsesret, men meget lille indflydelse (Nyborg, s. 12, l. 32-37). Modsæt forholder det sig, når det kommer til den CO₂,

der udledes af borgere og virksomheder: *“Der, hvor der er meget stor indflydelse, der har vi stort set ingen bestemmelsesret, det er jo ude hos borgerne og virksomheden”* (Nyborg, s. 12, l. 38-39). Informanten beskriver dette som et 'omvendt afhængighedsforhold', da kommunen er afhængig af, at borgere selv handler.

Denne tilgang vidner derfor om, at borgerens rolle i implementeringen også er som 'forbruger'. Man er fra både supranationalt og lokalt niveau dels afhængig af, at det nationale niveau enten begrænser eller former disse valg gennem regulering og offentlige investeringer, eller at borgere og virksomheder selv ændrer adfærd og investerer i grønne løsninger. Samskabelse er derfor også en tilgang, der kan fremme, at borgeren laver aktive til- og fravalg, og endda påvirke, at disse bidrager til omstillingen:

“[...] borgerne er jo en vigtig part i alt det her. Helt konkret, så er det jo ikke kommunen, der skal investere i varmeløsninger. Det er det jo heller ikke inde i byerne. Det er jo borgerne selv. [...] så skal vi jo inddrage borgerne, for det er jo i sidste ende deres pengepung, og det er jo dem, der skal beslutte” (Nyborg, s. 10, l. 1-6).

Kommunerne kan forsøge at promovere grønne energi- og varmeløsninger, men er opmærksomme på, at pengene samt den potentielle risiko er borgerens (Nyborg, s. 3, l. 30-33). Borgerens valg og fravalg er således et centralt element i inddragelsen, hvorfor borgeren indtager en rolle som forbruger såvel som samskaber. I denne type partnerskaber mellem forvaltning og borger har borgeren derfor også en grad af borgermagt, der knytter sig til denne forbrugerrolle. Borgernes indflydelse findes således også i deres mulighed for at tilvælge løsninger, men også at gå helt ud af projektet:

“[...] i varmeprojektet, der har den ene landsby lige meddelt os her i begyndelsen af marts måned, at de sætter deres projekt på pause. [...] de synes stadigvæk, det er interessant, men de synes ikke, teknologien er moden endnu. Og de savner, at der kommer nogen udefra, nogle eksperter, som kan tage ansvar for at udvikle den her løsning for dem. Og det er jo en, en helt anden kvalificeret - det kan jeg sagtens forstå” (Nyborg, s. 9, l. 13-17)

I dette eksempel har borgergruppen valgt ikke at forfølge en løsning, fordi de ikke havde den nødvendige ekspertviden. Som det fremgår af den teoretiske litteratur om forbrugerinddragelse,

vil manglende viden om valgmuligheder være en byrde for borgerne. Denne byrde kan således være større, når det handler om udvikling og afprøvning af vedvarende energi- og varmeløsninger. Denne byrde kan afhjælpes, når kommunen eller eksperter faciliterer processerne fx gennem EU-projekter, men kan stadig være en udfordring som det fremgår af citatet. Informanten fra Middelfart understreger i den sammenhæng vigtigheden af at uddanne borgerne i den grønne omstilling:

“Det har noget med dannelse og læring at gøre. Og jeg får nogle gange det spørgsmål, 'hvis du fik en milliard dollars, hvad vil du så gøre?' Og der er nogle gange... Så ser man sådan om, 'ja, så vil jeg købe en masse vindmøller eller power to x', eller sådan et eller andet. Jeg vil smide hele lortet på dannelse og uddannelse” (Middelfart, s. 1, l. 12-15)

Repræsentanten fra DANRO understregede ligeledes, at udviklingen af teknologi og nye løsninger ikke nyttede, hvis modtagerne ikke var klar til at acceptere den. Formålet med inddragelse set fra begge niveauer er således også at øge viden om problemer og løsninger relateret til omstillingen. Det er ud fra en logik om, at borgerne ikke er i stand til at deltage i den demokratiske samtale eller reelt at kunne handle uden viden og dannelse. Uddannelse omkring disse problemstillinger kan i denne forståelse ikke blot fostre accept, men også empowerment. Både en demokratisk empowerment, der skal styrke borgernes engagement, men også empowerment af borgeren som forbruger, der skal gøre dem i stand til at tage 'grønne' valg (Nyborg, s. 8, l. 37-42).

Samskabelse er ikke én enkelt tilgang eller teknik, og borgernes rolle kan derfor variere. Det gælder både, hvor meget indflydelse borgeren har, hvilke faser af projektet borgeren involveres i og hvorvidt borgeren er initiativtager eller ej. På både EU og lokalt niveau ser man imidlertid borgerdrevne projekter, herunder energifællesskaber, som en måde at skabe langsigtede og holdbare løsninger. Derudover er det en måde hvorpå forvaltningen kan skubbe på og facilitere initiativer på områder, hvor lokale myndigheder har lille bestemmelsesret. Med de borgerdrevne projekter følger en større grad af både magt, men også ansvar, der udover asymmetri i viden og magt kan være en udfordring for borgernes deltagelse.

Delkonklusion

I analysens tredje del finder vi, at indkaldelserne til EU-projekter kan have en indflydelse på tilgangen til inddragelse lokalt. Dette skyldes bl.a., at indkaldelserne indeholder både implicite og eksplicite krav til, hvem der skal inddrages, herunder om det er 'citizens', 'beneficiaries' eller 'stakeholders'. Samtidig er indkaldelserne 'åbne' ift. tilgang og metode, hvilket giver det lokale niveau plads til at indrette denne på en måde, der stemmer overens med den kommunale strategi. Det er dog synligt, at det har en betydning for det lokale niveau, hvilke dagsordener der fremmes af EU på supranationalt niveau. Dette ses bl.a. med 'energifællesskaber', som EU understøtter med lovgivning og finansiering. Initiativet har iboende demokratisk værdi, fordi sigtet er, at borgerne herigennem opnår ejerskab over beslutninger, mens det ydermere har en samfundsmæssig værdi ift. den grønne omstilling.

Vi finder endvidere, at nogle af de elementer, der bliver lagt vægt på i de formelle og bagvedliggende konceptualiseringer på EU-niveau såsom accept, legitimitet og adfærdsændringer, også er at spore i det lokale niveaus tilgang til EU-projekterne. Samskabelseslogikkerne, herunder hvilken der er mest fremtrædende, adskiller sig imidlertid niveauerne imellem. Begge logikker kan således anvendes med det formål at skabe accept og legitimitet, men har forskellige fokus, og placerer derfor også borgerne i forskellige roller. På det lokale niveau fokuseres der på, at inddragelsen skal have en demokratisk værdi i sig selv, da borgerne herigennem oplever handlekraft og ejerskab. Dette kan ligeledes hænge sammen med niveauets nærhed til borgeren, da inddragelsen ofte vil have en konkret indflydelse i dennes lokalmiljø, hvorimod inddragelse på supranationalt niveau kan forekomme mere abstrakt.

6.0 Diskussion

Den grønne omstilling i EU står overfor en række af udfordringer og dilemmaer. Internt i EU har landene vidt forskellige industrier og dermed også forudsætninger for at omstille sig. Der er stor forskel på at omstille et land som Polen, der har en massiv kulindustri, og et land som Danmark, der i en årrække har satset på vedvarende energiformer. Implikationerne for dem, som er beskæftiget inden for de sorte industrier i medlemslandene, er imidlertid de samme. EU har derfor introduceret mekanismer, som skal udjævne de byrder, som følger af den grønne omstilling. Der er dog tegn på, at mekanismerne ikke er nok til at håndtere den ulmende

utilfredshed, som kan spores i flere af medlemslandene, og som bl.a. kom til udtryk i Bruxelles i starten af 2024 i form af massive landbrugsprotester.

I kontrast hertil var der ved Parlamentsvalget i 2019 ikke blot folkelig opbakning til den grønne dagsorden, der var sågar protester og krav om klimahandling. I Danmark fik valgene til Folketinget og Europa-Parlamentet således betegnelsen 'klimavalg'. At der nu ses en modgående tendens i EU kan skyldes, at der i højere grad bliver lavet grøn politik, som forventes at have en konkret indvirkning på både borgernes levevis og bestemte sektorer i samfundet. Endvidere er implementeringen af diverse tiltag og initiativer besluttet under EGD'en begyndt. Klimadagsordenen har således vist sig at være polariserende både socialt og politisk med klare skillelinjer mellem dem, som mener, at den grønne omstilling går for hurtigt, og dem, som mener, at den går for langsomt.

Det vidner desuden om, at det ikke har været muligt for EU udelukkende at lovgive sig ud af den grænseoverskridende problemstilling, som klimakrisen udgør. Man har således, udover top-down lovgivning på det grønne område, der målretter sig det nationale niveau i medlemsstaterne, haft fokus på at skabe incitamentsstrukturer regionalt og lokalt. Dette viser sig gennem både EU-finansierede projekter, samt det øgede fokus på borgerinddragelse og 'forbrugerdrevet grøn omstilling'.

Vores fund i analysen peger således i retning af, at de konkurrenceudsatte midler, der følger med EU-projekterne, ikke blot udgør et praktisk værktøj til at fremme borgerinddragelse. Der er ligeledes indikationer på, at konceptualiseringerne af borgerens rolle i disse indkaldelser på supranationalt niveau også har implikationer for tilgangen til borgerinddragelse på det lokale niveau. Som analysen klarlægger, er det derfor ikke uden betydning, når borgeren konceptualiseres som en 'samskaber' supranationalt. Det gælder også selvom logikkerne kan variere på tværs af niveauerne, herunder forståelsen af, hvad den demokratiske værdi af samskabelse er.

På EU-niveauet forekommer der at være en input-bevidsthed, som knytter sig til effektivitetslogikkens fokus på output. Den demokratiske værdi kobles dermed til EU's evne til at løse fælles problemstillinger, og at forskellige grupper i samfundet som et resultat af inddragelse kan se deres interesser reflekteret i policy. I afsnit 1.1 fremlagde vi i den

sammenhæng to tekster med kritiske perspektiver på EU's arbejde med inddragelse i et MLG-system. Den første tekst påpegede et trade-off mellem input og output legitimitet, dvs. en prioritering mellem demokratiske processer ifm. forberedelsen af policy og EU's evne til at løse problemstillinger effektivt (Hurrelmann & Debardeleben, 2009). I den anden tekst kritiserer Bevir (2006) inddragelsesdagsordenen for først og fremmest at have fokus på konsensus og ikke borgernes egentlige indflydelse over processerne.

Vores resultater understøtter til dels eksistensen af et sådan trade-off. Informanterne lægger vægt på, at EU bør konsultere forskellige aktører ifm. udviklingen af programmerne, blandt andet for at sikre deres relevans og som en del af almindelig 'good governance' praksis. Prioriteringen af effekt over processernes demokratiske værdi viser sig dog, i tilfælde hvor informanterne finder det mere relevant at inddrage stakeholders frem for borgere, og når inddragelsens formål primært er at sikre borgernes accept og 'buy-in', med det formål at styrke effekten af policy og EU-projekterne. Anderledes forholder det sig på det lokale niveau, hvor inddragelsesprocesser i højere grad fokuserer på borger 'empowerment', herunder at borgerne skal opnå handlekraft og ejerskab gennem inddragelsen. Idet er der en mere demokratisk samskabelseslogik, da inddragelsesprocesserne i denne forståelse har en selvstændig demokratisk værdi uafhængigt af output.

Der er dermed forskelle og ligheder i konceptualiseringer af borgerens rolle på tværs af niveauerne, men de deler en eksplicit forståelse af, at borgeren skal spille en aktiv rolle i den grønne omstilling. Dette kan være som forbruger, der 'køber ind' på den grønne omstilling via aktive til- og fravalg. Det kan være som medborger, der skal have indflydelse og ejerskab over både problemidentifikation og løsning. Eller det kan være som samskaber, der er med til at udvikle og levere den grønne omstilling sammen med policy-aktører og forvaltning.

Hvis borgeren skal spille denne aktive rolle, som konceptualiseringer lægger op til, vil det dog ifølge det teoretiske ideal for demokratisk inddragelse kræve, at borgeren tildeles en grad af magt. Vores analyse indikerer, at inddragelse ofte ikke vil leve op til dette teoretiske ideal, og i nogle tilfælde er dette hverken muligt eller aktørernes intention. Derfor kan inddragelsen også bære præg af tokenism. Blandt flere informanter, særligt på lokalt niveau, står det dog klart, at grønne initiativer bør ske gennem samarbejde og samskabelse med borgerne.

Vores fund i analysen indikerer dog, at 'borgermagt' omvendt kan udgøre en barriere for inddragelse i praksis. Dette fremgår af analysen af borgerdrevne projekter i konteksten af vores subcases. Her finder vi at denne type inddragelse kræver, at borgerne er villige til at påtage sig et ansvar, som i nogle henseender kan være forbundet med sociale og økonomiske risici. Der er derfor også en forskel på, om borgerne selv har søgt denne magt via bottom-up processer, eller om den er blevet dem tildelt via kommunale inddragelsesprocesser. Det er således muligt, at borgere, der selv har søgt magten, er mere parate til at påtage sig ansvaret for beslutninger truffet på vegne af fællesskabet. Hvorvidt dette stemmer overens med borgernes egne oplevelser, kan analysen imidlertid ikke besvare.

Fundene viser imidlertid, at det er intentionen fra EU's side, at både inddragelse og borgerdrevne initiativer skal spille en større rolle fremadrettet i udvikling og implementering af grønne løsninger. Inddragelsen har således en demokratisk værdi, som er indlejret i de forskellige konceptualiseringer, men udgør også et praktisk værktøj til at accelerere den grønne omstilling i samarbejde med borgerne på tværs af niveauerne. Det kan derfor også vise sig nødvendigt for de forskellige niveauer at forholde sig til denne sammenhæng mellem borgermagt og borgeransvar, da dette er med til at influere borgerens deltagelse.

Der er imidlertid forskel mellem niveauerne ift., hvor udtalt dette borgeransvar er, og derfor også, hvilke implikationer det kan have. I EU er borgeransvaret af mere abstrakt karakter, da det i højere grad relaterer sig til at bidrage med input til lovgivningsprocessen. Dette er imidlertid anderledes lokalt, hvor inddragelsen i højere grad relaterer sig til borgerens lokalmiljø, hvorfor input og beslutninger kan have en mere konkret indvirkning. Det er således særligt på det lokale niveau, der kan være direkte sociale og økonomiske risici forbundet med resultatet af samskabelsesprocessen. Ifølge vores informanter er det faktum, at ansvaret er mere eksplicit lokalt, dog ikke nødvendigvis negativt. Det er også det, der er med til at styrke borgernes handlekraft og ejerskab over beslutningerne, hvilket kan resultere i mere langsigtede og bæredygtige resultater af bl.a. EU-projekter.

Baseret på vores resultater har inddragelsen blandt andre formål til hensigt at legitimere den policy, der udarbejdes og implementeres. Dette finder vi uafhængigt af, hvilket niveau den finder sted på. At det italesættes som særligt relevant på det grønne område, skal forstås i konteksten af den modstand og polarisering vi indledte diskussionen med at beskrive.

Opfattelsen af borgerinddragelse som et nyttigt værktøj relaterer sig således også til konceptualiseringen af borgeren som en potentiel barriere for den grønne omstilling. Som vi også præsenterede i problemfeltet, kan et instrumentelt syn på inddragelse dog resultere i skinprocesser og tokenism, som ikke styrker borgernes deltagelse eller accept omkring den grønne dagsorden.

7.0 Konklusion

I dette speciale har vi undersøgt synet på borgerinddragelse på tværs af governance-niveauer i arbejdet med den grønne omstilling. Vi har således anlagt et demokratisk syn på den klassiske model over policy cyklussen, hvilket indebærer at konceptualiseringen af borgerens rolle har betydning for borgernes reelle deltagelse. Med EU's programmer og EU-projekter som case, har vi gennem dokumentanalyse og kvalitative interviews med informanter fra både supra- og subnationalt niveau derfor undersøgt, *hvordan EU konceptualiserer borgerinddragelse i den grønne omstilling samt hvilke implikationer det har for tilgangen til inddragelse på det lokale niveau.*

Gennem analyse af dokumenter og interviews finder vi, at EU-programmer og projekter har en praktisk funktion i EU's arbejde med inddragelse og grøn omstilling. Borgerinddragelse er en strategisk prioritet i både Horizon Europe og LIFE, særligt i forbindelse med den grønne omstilling, hvorfor der også indgår krav til inddragelse i konkrete projektindkaldelser. Ifølge informanterne har programmerne derfor en dagsordensættende funktion.

Mens vi ikke baggrund af vores undersøgelse kan påpege kausale forhold mellem niveauerne, var vores hovedinteresse i stedet at belyse, hvordan konceptualiseringer af borgeren kan have implikationer for tilgangen til borgerinddragelse og derfor borgernes deltagelse i policy-processen. Vi har derfor analyseret både formelle konceptualiseringer i strategier og indkaldelser, og bagvedliggende konceptualiseringer via vores informanter på det supranationale såvel som det lokale niveau. I den forbindelse har vi med udgangspunkt i litteraturen om inddragelse opstillet tre deduktive kategorier, der beskriver forskellige syn på 'borgerens rolle': Medborger, forbruger, og samskaber.

På supranationalt niveau fandt vi to fremtrædende konceptualiseringer af borgerens rolle. Som 'samskaber', der inddrages i forbindelse med design og levering af løsninger, og som

‘medborger’, der er medbestemmende ift. identifikation af problemer og implementering af løsninger.

Konceptualiseringen som ‘samskaber’ fandt vi både i formelle dokumenter og vores informanternes udsagn. Indkaldelserne fremhæver i nogle tilfælde ‘co-creation’, frem for andre inddragelsesteknikker, som enten en anbefaling eller et kriterie for tildeling af midler. Indkaldelserne kan derfor både have en direkte eller indirekte indflydelse på, hvilken tilgang til inddragelse, der anvendes lokalt. Vores informanter lagde derimod vægt på, at borgere og civilsamfund udgør en vigtig ressource i forhold til viden og legitimering. Vi fandt i den forbindelse, at der på supranationalt niveau er et overvejende fokus på effekten af borgerinddragelse, herunder hvordan der (sam)skabes det mest effektive output. Dette kom bl.a. til udtryk når informanterne berørte, hvem der skulle inddrages og hvorfor. Der var i den forbindelse en afvejning mellem den enkelte borger og civilsamfundet i forhold til, hvem der bedst kunne bidrage med kvalificerede input samt legitimere processerne.

Konceptualisering af borgerens rolle som ‘medborger’, var ligeledes fremtrædende på supranationalt niveau. Denne knyttede sig til en grundlæggende forståelse blandt informanterne, af borgernes ret til medbestemmelse i den grønne omstilling. Inddragelsen skal således sikre, at borgerne ikke blot ‘høres’, men aktivt engageres og involveres i beslutningsprocesserne med det formål, at borgerne opnår ejerskab over disse. Det så vi særligt italesat i forbindelse med implementeringen af tiltag, og i mindre grad i policyforberedelsesfasen. Her fandt vi, at medlemmer af Europa-Parlamentets konceptualisering kobled sig mere til en repræsentativ demokratiforståelse, hvor borgerne yder indflydelse gennem demokratiske valg.

Konceptualiseringen af borgeren som ‘forbruger’, der yder indflydelse gennem valg og fravalg, var mindre fremtrædende. Den bagvedlæggende logik kommer dog til udtryk, når inddragelsens formål italesættes gennem kvalificering af policy og sikring af borgernes ‘buy in’.

På det lokale niveau fandt vi, at projekterne havde en grad af frihed ift. at oversætte projektindkaldelser til den lokale kontekst. Dette bevirker, at kommuner, som er en del af det samme EU-projekt, kan anvende forskellige metoder for inddragelse. Det er dermed muligt for

kommunerne at tilrettelægge inddragelsen på en måde, der imødekommer den kommunale kontekst og strategi. I vores to subcases fandt vi imidlertid, at den mest fremtrædende tilgang til inddragelse lokalt, er demokratisk samskabende. Inddragelsen har dermed til formål at sikre medbestemmelse og ejerskab. Udover at skulle bidrage til kommunens klimamål bør inddragelsen således også have en selvstændig værdi – for borgeren, lokalsamfundet eller en demokratisk værdi.

Vores informanter fremhævede i den forbindelse, at borgeren skal sættes i centrum, hvis man skal lykkes med den grønne omstilling. Det er således borgerens accept, til- og fravalg, adfærdændringer og handling, som er afgørende for, hvor hurtigt den grønne omstilling kan accelereres, ifølge informanterne. Det kan ligeledes bidrage til at forklare, hvorfor understøttelse af bottom-up processer er en væsentlig prioritet på det lokale niveau. Denne dagsorden om en borgerdrevet omstilling findes også i den formelle konceptualisering i EU, som vi identificerer i dokumenter og projektindkaldelser. En borgerdrevet omstilling betyder imidlertid også, at man gentænker den traditionelle rollefordeling mellem kommune og borger. Som det har gjort sig gældende på andre forvaltningsområder, bliver kommunen således i højere grad en facilitator end myndighed i implementeringen af den grønne omstilling.

Det står klart, at aktører på både supranationalt og subnationalt niveau, udover at se borgerinddragelse som en demokratisk nødvendighed, også betragter inddragelse som et greb, man bør gøre brug af på det grønne område. Vores resultater indikerer, at dette knytter sig til en latent konceptualisering af borgeren som en potentiel 'barrierer' for accelerationen af den grønne omstilling, som eksisterer på tværs af niveauerne. Vi ser dog også tegn på en diskrepans i synet på inddragelsens *formål* i løbet af policy processen og på tværs af niveauer. Dvs. at inddragelsens formål inden for MLG-systemet både er at legitimere top-down policy men også at facilitere bottom-up initiativer. Hvis denne dagsorden skal lykkes, kan det dog være nødvendigt i højere grad at forene eller integrere disse konceptualiseringer af borgeren og borgerinddragelse på tværs af governance-niveauer.

7.1 Perspektivering

Vi har i dette projekt haft som mål at undersøge, hvordan EU – formelt og uformelt – konceptualiserer borgerens rolle i den grønne omstilling. Vi har desuden undersøgt, hvilke implikationer denne konceptualisering har for tilgangen til borgerinddragelse i implementeringen på det lokale niveau. Det har vi gjort med udgangspunkt i EU's fundingprogrammer og to kommunale subcases, der arbejder med EU-projekter. Dette fokus har gjort det muligt at afdække flere faser af policy cyklussen og i den forbindelse relationen mellem det supranationale og lokale niveau.

I analysen og diskussion har vi identificeret en række dilemmaer, som opstår som konsekvens af de forskellige tilgange til inddragelse. For det første at tilgangen til inddragelse varierer, og at der findes modstridende syn på, hvorvidt inddragelse har værdi. Hvis man som myndighed ønsker at lave reel inddragelse, vil det dog kræve, at magt afgives til borgeren. Proforma-inddragelse kan derimod opleves som en skinproces, hvilket kun vil skade legitimiteten af både policy og myndigheden. Dernæst fandt vi, at borgerdrevne initiativer placerer et betydeligt ansvar hos borgerne selv. Informanterne fortalte, at borgergrupper trak sig fra grønne projekter, fordi de ikke havde den nødvendige ekspertise eller på grund af brudte forventninger til samarbejdet med kommunen. Begge disse dilemmaer relaterer sig til inddragelsens demokratiske sigte, og i den forbindelse om aktører på supra- og subnationalt niveau forsøger (eller ikke) at imødekomme asymmetrien i magt og viden mellem borgere og myndigheder.

For at kunne undersøge disse dilemmaer nærmere ville det dog være relevant at inddrage borgernes perspektiv. Vi har haft fokus på konstruktionen af borgeren og dennes rolle på policy-området samt formålet med inddragelse, og hvordan dette oversættes til konkrete tilgange til borgerinddragelse på det lokale niveau. Men det betyder, at vi med dette teoretiske fokus og de udvalgte informanter ikke har undersøgt borgerens perspektiv på inddragelse.

I en opfølgende undersøgelse ville det derfor være relevant at dykke ned i borgernes oplevelse. Det kan gøres ved at udføre observationsstudier eller udvide kredsen af informanter til også at inkludere borgere og eventuelt repræsentanter fra civilsamfundet. Den logiske sammenhæng mellem ekspertinterviews på EU-niveau og interviews med enkelte borgere kan dog være vanskeligere at etablere. En supplerende undersøgelse ville i stedet gå i dybden med én eller få cases på igangværende EU-projekter, hvor inddragelse eller samskabelse indgår som en del af

designet. I sådan et casestudie vil man således have større mulighed for at undersøge borgernes oplevelse af inddragelsesprocesserne. Herunder de elementer vi har identificeret i dette projekt, såsom samarbejdet med myndigheder som facilitatorer, oplevelsen af indflydelse og ansvar i borgerdrevne projekter samt betydningen af asymmetri i viden og magt mellem aktører.

Referencer

- Agger, A., & Tortzen, A. (2015). *Forskningsreview om samskabelse*. University College Lillebælt. Hentet fra <https://centerforborgerdialog.dk/wp-content/uploads/2017/10/forskningsreview-om-co-production.pdf>
- Angelidou, M., Fróes, I., Karachaliou, E., & Wippoo, M. (2021). Co-creation Techniques and Tools for Sustainable and Inclusive Planning at Neighbourhood Level. Experiences from Four European Research and Innovation Projects. *Advances in Mobility-as-a-Service Systems*, s. 562-572.
- Arnstein, S. R. (Marts. 28 2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, s. 24-34.
- Bacal, P. (2022). The Committee of The Regions: On the mission to reinforce the democratic legitimacy of The European Union. *Online Journal Modelling The New Europe*, 38-75, s. 53-.
- Bache, I., Flinders, & Matthew. (2015). Review Article. I *Multi-Level Governance: Essential Readings*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bachner, D. (2021). Præsentation: LIFE Disruptive PDA – Technical Assistance to advance market boundaries for sustainable energy. *CINEA*.
- Bergen, N., & Labonté, R. (2020). "Everything Is Perfect, and We Have No Problems": Detecting and Limiting Social Desirability Bias in Qualitative Research. *Qualitative Health Research*, 30(5), s. 783-792.
- Best, E. (2019). Policy-making in the European Union. I M. Cini, & N. P.-S. Borragán (Red.), *European Union Politics* (s. 235-251). Oxford: Oxford University Press.
- Bevir, M. (Maj/Juni 2006). Democratic Governance Systems and Radical Perspectives. *Public Administration Review*, 66(3), s. 426-436.
- Broekema, P. M., Bulder, E. A., & Horlings, L. G. (20. juni 2023). Evaluating co-creation in social innovation projects: Towards a process oriented framework for EU projects and beyond. *Research Evaluation*, 32, s. 286-298.
- Broekema, P. M., Horlings, L. G., & Bulder, E. (2022). Tackling societal challenges together: Co-creation strategies and social innovation in EU policy and funded projects. *European Policy Analysis*, 8, s. 68-86.
- Cent, J., Grodzinka-Jurczak, M., & Pietrzyk-Kaszynska, A. (17. september 2014). Emerging multilevel environmental governance – A case of public participation in Poland. *Journal for Nature Conservation*, 22, s. 93-102.
- Christiansen, T. (2019). Governance in the European Union. I M. Cini, & N. P.-S. Borragán (Red.), *European Union Politics* (s. 103-114). Oxford: Oxford University Press.

- CINEA. (25. august 2021). *LIFE programme priority topics: 2021 – 2024*. Hentet 28. maj 2024 fra cinea.ec.europa.eu: https://cinea.ec.europa.eu/news-events/news/life-programme-priority-topics-2021-2024-2021-08-25_en
- Cini, M. (2019). Intergovernmentalism. I M. Cini, & N. P.-S. Borragán (Red.), *European Union Politics* (s. 69-82). Oxford: Oxford University Press.
- Cini, M., & Borragán, N. P.-S. (2019). Introduction. I M. Cini, & N. P.-S. Borragán (Red.), *European Union Politics* (6 udg., s. 1-8). Oxford: Oxford University Press.
- COHEAT. (2022). *Om COHEAT*. Hentet 28. maj 2024 fra coheat.eu: <https://coheat.eu/om-coheat/>
- COHEAT2. (2023). *COHEAT2 - Paving way for energy renovations and the transition from fossil fuels to green, local heat supply in the Region of Southern Denmark*. Hentet 18. april 2024 fra webgate.ec.europa.eu: <https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/LIFE21-CET-PDA-COHEAT2-101076568/coheat2-paving-way-for-energy-renovations-and-the-transition-from-fossil-fuels-to-green-local-heat-supply-in-the-region-of-southern-denmark>
- Conrad, M. (30. juni 2011). The European Citizens' Initiative. *The Icelandic Review of Politics and Administration*, s. 5-22.
- Cordis. (2020). *New approaches for community-driven sustainable mobility innovations at neighbourhood and urban district level*. Hentet 28. maj 2024 fra cordis.europa.eu: <https://cordis.europa.eu/project/id/723194>
- De Smedt, P., & Borch, K. (17. februar 2021). Participatory policy design in system innovation. *Policy Design and Practice*, 5(1), s. 51-65.
- Directorate-General for Budget. (2021). The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU. European Commission.
- Dosenrode, S. (2012). Chapter 3: Assessing the European Union's Statehood. I S. Dosenrode (Red.), *The European Union after Lisbon: Polity, Politics, Policy* (s. 21-44). Ashgate.
- ECFR. (23. januar 2024). *A sharp right turn: A forecast for the 2024 European Parliament elections*. Hentet 28. maj 2024 fra ecfr.eu: <https://ecfr.eu/publication/a-sharp-right-turn-a-forecast-for-the-2024-european-parliament-elections/>
- Elklit, J., & Jensen, H. (2012). Kvalitative datakilder. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i Statskundskab* (2 udg., s. 117-144). Hans Reitzels Forlag.
- Energistyrelsen. (u.d.). *Fremme af vindmøller på land*. Hentet 6. marts 2024 fra ens.dk: <https://ens.dk/ansvarsomraader/vindmoeller-paa-land/fremme-af-vindmoeller-paa-land>

EU Funding & Tenders Portal. (13. juli 2021). *Disruptive PDA – Technical Assistance to advance market boundaries for sustainable energy investments*. Hentet 28. maj 2024 fra <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders>: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/life-2021-cet-pda>

EUcalls. (2. september 2021). *EU LIFE Programme: To protect and Bring Nature Back*. Hentet 17. april 2024 fra eucalls.net: <https://eucalls.net/blog/eu-life-programme>

European Commission. (2022). *Sustainable development in the European Union Overview of progress towards the SDGs in an EU context*. Hentet 28. maj 2024 fra <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/14665125/KS-06-22-017-EN-N.pdf/8febd4ca-49e4-abd3-23ca-76c48eb4b4e6?t=1653033908879>

European Commission. (Juli 2023). *Eurobarometer*. Hentet 28. maj 2024 fra [europa.eu](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2954): <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2954>

European Commission. (u.d.). *EU-støtteprogrammer*. Hentet 23. februar 2024 fra commission.europa.eu: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_da#udgiftsomr%C3%A5de-3-naturressourcer-og-milj%C3%B8

European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. (2021). *FACTSHEET: The strategic plan 2021-2024: an ambitious plan for an ambitious programme*. Publications Office of the European Union. Hentet 28. maj 2024 fra <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/c5f77da0-8c52-11eb-b85c-01aa75ed71a1>

European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. (2021a). *Horizon Europe strategic plan 2021-2024*. Publications Office of the European Union. Hentet 28. maj 2024 fra <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/3c6ffd74-8ac3-11eb-b85c-01aa75ed71a1>

European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. (marts 2024). *FACTSHEET: The second strategic plan 2025-2027 sets direction to the future of R&I*. Publications Office of the European Union. Hentet 28. maj 2024 fra op.europa.eu: <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/529ae053-e683-11ee-8b2b-01aa75ed71a1>

European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. (2024a). *Horizon Europe strategic plan 2025-2027*. Publications Office of the European Union. Hentet 28. maj 2024 fra <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/6abcc8e7-e685-11ee-8b2b-01aa75ed71a1>

European Council. (21. marts 2024). *Tidslinje – Den europæiske grønne pagt og Fit for 55*. Hentet fra [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu): <https://www.consilium.europa.eu/da/policies/green-deal/timeline-european-green-deal-and-fit-for-55/>

- Flinch, F. (21. Februar 2024). *Ny måling afslører vælgeres vigtigste dagsorden til EU-valget*. Hentet fra [www.altinget.dk](https://www.altinget.dk/eu/artikel/maaling-klima-og-miljoe-er-vigtigst-for-danskerne-op-til-ep-valget): <https://www.altinget.dk/eu/artikel/maaling-klima-og-miljoe-er-vigtigst-for-danskerne-op-til-ep-valget>
- Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om casestudiet. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder - en grundbog* (s. 463-488). Hans Reitzels Forlag .
- Flyvbjerg, B. (2015). Fem misforståelser om casestudiet. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder* (2 udg., s. 497-520). Hans Reitzels Forlag.
- Follesdal, A., & Hix, S. (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 44(3), s. 533-562.
- Fróes, I., & Lasthein, M. K. (2020). Co-creating sustainable urban metabolism towards healthier cities. *Urban Transformations*, 2(5), s. 1-19.
- Goul Andersen, J. (2004). Medborgerskab, deltagelse og politisk kultur. I *Et ganske levende demokrati* (s. 15-38). Århus N: Aarhus Universitetsforlag.
- Homsy, G. C., & Warner, M. E. (2015). Cities and Sustainability: Polycentric Action and Multilevel Governance. *Urban Affairs Review*, 51(1), s. 46-73.
- Homsy, G. C., Liu, Z., & Warner, M. E. (2019). Multilevel Governance: Framing the Integration of Top-Down and Bottom-Up Policymaking. *International Journal of Public Administration*, 42(7), s. 572-582.
- Horizon Europe. (2023). *Work Programme 2023-2024: Climate, Energy and Mobility* . European Commission.
- Hurrelmann, A., & Debardeleben, J. (2009). Democratic dilemmas in EU multilevel governance: untangling the Gordian knot. *European Political Science Review*, 1(2), s. 229-247.
- Ingemann, J. H. (2017). *Videnskabsteori for økonomisk politik og forvaltning*. Samfundslitteratur.
- Ingemann, J. H., Kjeldsen, L., Nørup, I., & Rasmussen, S. (2019). *Kvalitative undersøgelser i praksis*. Samfundslitteratur.
- Ingram, H., deLeon, P., & Schneider, A. (2016). Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner. I P. Zittoun, & B. Peters (Red.), *Contemporary approaches to Public Policy* (s. 175-200).
- IPCC. (2023). *Headline Statements*. Hentet 28. maj 2024 fra [www.ipcc.ch](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/): <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/>
- Jakobsen, M. L. (2012). Kvalitativ analyse: Kodning. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i Statskundskab* (2 udg., s. 172-187). Hans Reitzels Forlag.

- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. I F. Fischer, & G. J. Miller (Red.), *Handbook of Public Policy Analysis*. New York: Routledge.
- Kamlage, J.-H., & Nanz, P. (2. december 2016). Crisis and Participation in the European Union: Energy Policy as a Test Bed for a New Politics of Citizen Participation. *Global Society*, 31(1'), s. 65-82.
- Kern, K. (2019). Cities as leaders in EU multilevel climate governance: embedded upscaling of local experiments in Europe. *Environmental Politics*, 28(1), s. 124-145.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. (2020). Lov om klima. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.
- Kostadinova, P. (2015). Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman. *Journal of Common Market Studies*.
- Kristiansen, S. (2015). Kvalitative analyse-redskaber. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative Metoder* (2 udg., s. 481-496). Hans Reitzels Forlag.
- Lyngaard, K. (2015). Dokumentanalyse. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder* (2 udg., s. 153-167). Hans Reitzels Forlag.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. (A. W. Cafruny, & G. G. Rosenthal, Red.) *The State of the European Community*, s. 391-410.
- McMullin, C. (10. marts 2023). "We're not there to lead": Professional roles and responsibilities in "citizen-led" co-production. *Public Administration Review*, s. 3-5.
- Mizrahi, S. (2017). *Public Policy and Performance Management in Democratic Systems*. Palgrave Macmillan.
- Monrad, M. (2020). Self-Reflexivity as a form of Client Participation: Clients as Citizens, Consumers, Partners or Self-Entrepreneurs. *Journal of Social Policy*, s. 546-563.
- Newig, J., & Koontz, T. M. (8. oktober 2014). Multi-level governance, policy implementation, and participation: the EU's mandated participatory planning approach to implementing environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 21(2), s. 248-267.
- O'Toole, L. (2000). Research on Policy Implementation. Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), s. 263-288.
- Petrescu, O. M. (2014). The European citizens' initiative: A useful instrument for society and citizens. *Revista Chilena de Derecho*, 41(3), s. 993-1015.
- Rivero, C. S. (2021). Præsentationen: EU energy efficiency policy context. *DG Energy: LIFE EU Info days*.

- Shorten, A. (2016). Political community. I *Contemporary political theory* (s. 18-45). Palgrave Macmillan.
- Sillak, S., Borch, K., & Sperling, K. (20. januar 2021). Assessing co-creation in strategic planning for urban energy transitions. *Energy Research and Social Science*, 74, s. 1-11.
- Smismans, S. (2019). Democracy and Legitimacy in the European Union. I M. Cini, N. Borragán, & Pérez-Solórzano (Red.), *European Union Politics* (s. 127-140). Oxford: Oxford University Press.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications.
- Tanggard, L., & Brinkmann, S. (2015). Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. I L. Tanggard, & S. Brinkmann, *Kvalitative metoder* (s. 29-53). Hans Reitzels Forlag.
- The Council of Europe. (19. september 2023). *Rådet og Parlamentet når til foreløbig enighed om at styrke forbrugernes rolle i den grønne omstilling*. Hentet 28. maj 2024 fra consilium.europa.eu: <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2023/09/19/council-and-parliament-reach-provisional-agreement-to-empower-consumers-for-the-green-transition/>
- Tortzen, A., & Agger, A. (2023). *Klima, demokrati og samskabelse*. København: Akademisk Forlag.
- Von der Leyen. (13. december 2019). *Turning challenge into opportunity on the course to becoming the first climate-neutral continent: Von der Leyen presents the Green Deal to European Council*. Hentet fra ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_19_6778
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (September 2013). Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda.