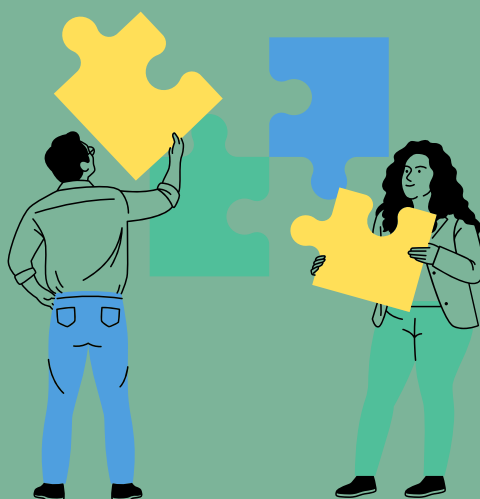


Samskabelse i Center for Grøn Omstilling



**AALBORG
UNIVERSITY**

**Speciale i Politik & Administration; Politik & Institutionel Forandring, Aalborg
Universitet**

Dato: 28/5-2025

Gruppemedlemmer

Ellen Døvling Andersen (20205588)

Elisabeth Bojsen Nielsen (20204024)

Vejleder

Kristian Kongshøj

Institut for Politik og Samfund

Aalborg Universitet

Tegnangivelse

Antal anslag: 221.891

Antal normalsider: 92,5

Indholdsfortegnelse

ABSTRACT	1
PROBLEMFELT	3
PROBLEMFORMULERING	7
LITTERATURREVIEW	7
LITTERATURSØGNINGSPROCES	7
HVAD FØRER TIL SAMSKABELSE?	10
SAMSKABELSESFORSTÅELSER	11
METODER TIL MÅLING AF SAMSKABELSE OG EFFEKTER	12
DANSKE STUDIER	13
INTERNATIONALE STUDIER	14
KRITISKE PERSPEKTIVER PÅ SAMSKABELSE	15
VORES BIDRAG	17
TEORI	17
FRA NEW PUBLIC MANAGEMENT TIL NEW PUBLIC GOVERNANCE	18
CO-PRODUCTION VS. CO-CREATION	19
CO-CREATION STRATEGIER	21
TRINENE I EN IDEALTYPISK CO-CREATION PROCES	23
GRADER AF INVOLVERING I EN SAMSKABELSESPROCES	26
BARRIERER FOR SAMSKABELSE	28
Strukturelle barrierer	28
Organisatoriske barrierer	29
Adfærdsmæssige barrierer	30
OPSAMLING PÅ TEORI OG OPERATIONALISERING	31
Co-creation strategier	32
Trinene i en idealtypisk co-creation proces	33
Barrierer for samskabelse	34
METODE	35
FORSKNINGSDESIGN OG CASEUDVÆLGELSE	35
CASEBESKRIVELSE	37
SEMISTRUKTUREREDE INTERVIEWS	38
INFORMANTUDVÆLGELSE	39
ETISKE OVERVEJELSER	41
OPBYGNING AF INTERVIEWGUIDE	42
KODNINGSSTRATEGI	46
KODESKEMA	47
ANALYSESTRATEGI	49
ANALYSE	51
DELANALYSE 1	51
DELANALYSE 2	58
DELANALYSE 3	70
DELANALYSE 4	78
DISKUSSION	79
TEORETISK DISKUSSION	79
METODISK DISKUSSION	85

KONKLUSION.....	87
PERSPEKTIVERING.....	90
LITTERATURLISTE	93

Abstract

In this paper, we examine the extent to which the Center for Green Transition (Center for Grøn Omstilling) in the municipality of Aalborg make use of co-creation when working with green transition on a local level, as well as the barriers that challenge such collaborative efforts.

The study uses a qualitative single-case approach. In doing so, we have conducted seven semi-structured interviews with relevant employees from Center for Green Transition, head of the climate department and external actors, that have been engaged in co-creation processes with the Center for Green Transition. An extensive theoretical apparatus has been developed, drawing on management paradigms, the theoretical distinction between co-production and co-creation, the four steps that make up ideal co-creation processes and varying degrees of involvement. Furthermore, we incorporate theoretical perspectives on structural, organisational and behavioural barriers that may hinder or challenge co-creation processes. This theoretical apparatus provides the basis of a theory-driven approach, empirically as well as analytically, which enables a nuanced and systematic exploration of collaborative governance in practice.

In our analysis, we apply this theoretical apparatus to our empirical data, thus enabling us to assess the extent of co-creation in practice, explore how the distinction between co-production and co-creation unfolds in a municipal context, and identify prominent barriers that hinder or shape co-creation efforts within the Center for Green Transition's work on local climate initiatives.

We find that the Center for Green Transition makes extensive and strategic use of co-creation in its work with local climate initiatives through its engagement in all three ideal co-creation strategies, and by involving external actors as co-initiators and/or co-designers during early stages of co-creation processes. However, despite a strong focus on collaboration, the center still encounters significant structural, organisational and behavioural barriers that complicate or challenge co-creation processes. These include political priorities, uncertainty about incentives for co-creation, insecurities and asymmetries in capacities between actors amongst

others. Our findings suggest that these barriers may be interrelated and shaped by tensions between New Public Management and New Public Governance logics.

Problemfelt

I 1973 introducerede Rittel og Webber konceptet "*wicked problems*" til at skelne mellem problemer, der kan tæmmes og er medgørlige, og problemer der er dårligt definerede og vanskelige (Rittel & Webber, 1973:160). Rittel og Webber foreslog en række karakteristika, der gør sig gældende ved wicked problems. Blandt andet at der ikke findes en entydig formulering, forklaring eller forståelse af et wicked problem og dets omfang, og at løsningerne på wicked problems er udefinerede og afhænger af interessenters perspektiver. Implementerede løsninger genererer bølger af konsekvenser over tid, som ikke kan fortrydes, hvilket gør enhver løsning til en one-shot-operation. Samtidig findes der ingen kriterier for, at man kan bevise at alle potentielle løsninger er blevet identificeret og overvejet, og derfor er det ikke muligt at opstille udtømmelige lister eller sæt af løsninger. Et wicked problem kan desuden betragtes som et symptom på et andet problem, hvilket gør det vanskeligt at afgrænse og håndtere isoleret. Derudover har dem, der er ansvarlige for implementeringen af en løsning "*no right to be wrong*". De holdes ansvarlige for løsningens konsekvenser, og offentligheden tolererer ikke mislykkede eksperimenter (Rittel & Webber, 1973:161-167).

Klimaforandringer kan - med udgangspunkt i Rittel og Webbers påstande - betegnes som et wicked problem. Udfordringerne forbundet med klimaforandringer består af en række forbundne og indbyrdes afhængige sæt af problemer, hvoraf ingen kan løses isoleret. Målet om bæredygtig brug af naturressourcer kræver, at man må tackle en myriade af problemer med mange naturlige, menneskelige og tekniske dimensioner (Jordan, 2008; Turnpenny et al. 2009 i; Head, 2014:666). De kortsigtede og langsigtede beregninger af klimaforandringernes indvirkning, omkostninger og fordelene ved specifikke interventioner er varierende og kan ændre sig over tid. Vi oplever desuden klimaforandringernes påvirkninger både globalt, nationalt, regionalt og lokalt på samme tid, og det gør både forståelsen af problemet og valg af tilpasningsstrategier kompliceret. Desuden har selve omfanget af klimaændringer, og menneskets bidrag hertil, været til offentlig debat, og visse industrisektorer har bidraget til at fremme skeptiske synspunkter. Der findes yderligere en udfordring med hensyn til tildelingen af roller og ansvar mellem regeringsniveauer, virksomheder og borgere, fordi det er uklart, hvem der bør påtage sig hvilke forpligtelser. Dertil kommer retfærdighedsspørgsmål omkring fordelingen af byrder og den nødvendige hastighed for adfærdsændringer. Endelig kan valget af policy instrumenter også være omstridt, når regeringer forsøger at finde balancer mellem

regulering og markedbaserede incitamenter, som både er effektive og politisk gennemførlige (Head, 2014:666).

Der findes flere teoretiske perspektiver på, hvad der bidrager til klimaforandringernes kompleksitet og “*wickedness*”. Blandt andet indebærer den grønne omstilling collective action problems, som opstår, når en fælles indsats er påkrævet for at opnå et resultat, men hvor det er svært at udelukke individer, der ikke bidrager, fra at høste fordelene af andres indsats (Ostrom, 2004:6). Det skaber en fristelse til at overlade ansvaret til andre og selv forholde sig passivt (Goodin, 2014:224). Klimaforandringer diskuteres at udgøre det største collective action problem, vi nogensinde har stået overfor (Jamieson, 2014:61). En af grundene hertil er, at hver generation nyder fordelene af deres CO₂-udledninger, mens omkostningerne udskydes og må håndteres af fremtidige generationer (Jamieson, 2014:100). Et andet væsentligt aspekt, der gør klimaudfordringerne vanskelige, er ideen om grøn vækst. De tre store institutioner OECD, the United Environment Program (UNEP) og Verdensbanken er alle fortalere for denne strategi, der kombinerer økonomisk vækst med bæredygtighed hvor ressourceudnyttelse, substitution og teknologisk udvikling spiller centrale roller (Hickel & Kallis, 2020:470). Et dilemma opstår dog i balancen mellem økonomisk vækst og bæredygtighed, idet øget vækst fører til energiefterspørgsel (Hickel & Kallis, 2020:480), hvilket kan resultere i højere ressourceforbrug og belastning af miljøet. Overgangen til en verden hvor fossile brændsler alene spiller en lille eller ingen rolle, viser sig desuden at være yderst kompliceret og langsommelig (McCauley & Heffron, 2018:2). Denne proces haster, men den nødvendiggør samtidig en kollektiv approach, der garanterer en retfærdig overgang for alle (McCauley & Heffron, 2018:2-3). Konceptet om en retfærdig omstilling, kendt som “just transition”, advokerer for en grøn omstilling, der tager hensyn til samfundet som helhed herunder alle lokalsamfund, arbejdstagere og sociale grupper (UNDP, 2022). En retfærdig omstilling kan dog medføre flere udfordringer, blandt andet konsensus og utilstrækkelige data om virkningen af forskellige politikker. “Just transition” bidrager således yderligere til at komplicere den grønne omstilling, da det kræver hensyntagen til både sociale, økonomiske og politiske faktorer.

Begreber som collective action problems, grøn vækst og just transition illustrerer, hvorfor klimaudfordringerne og den grønne omstilling er kompliceret - uden én simpel løsning. For at adressere udfordringerne er det nødvendigt at udvikle løsninger, der kan håndtere de mange udfordringer, problemet kommer med.

Der findes mange politikområder, hvor konventionelle tilgange som markedsbaserede incitamenter eller reguleringer ikke har formået at løse komplekse problemer og imødekomme borgerens presserende krav om velstand og retfærdighed. De mest almindelige forklaringer på fejlslåede policies fokuserer på dårlig implementering, såsom manglende ressourcer, færdigheder og koordinering. Men når det gælder meget komplekse problemstillinger - eller wicked problems - kan bagvedliggende årsager også skyldes bredere styrings- og vidensudfordringer. Konventionelle tilgange kan risikere at overse problemets fulde omfang, den brede vifte af mulige løsninger og de nøgleaktører, der er nødvendige for at understøtte implementeringen. Wicked problems, såsom klimaforandringer og klimatilpasning, lader sig ikke nødvendigvis løse på samme måde, som simple tekniske problemer kan løses ved at anvende den nødvendige viden og de nødvendige færdigheder (Head, 2014:664-665), eller ved at tilføre flere ressourcer (Tortzen & de Jongh, 2021:21). Samtidig ses et samfund med stigende forventninger til, at den offentlige sektor kan levere services - og også kan levere services, der er lydhøre over for individers og lokalsamfunds behov og ønsker, og som muliggør større individuelt og kollektivt engagement (Albury, 2005:51). Løsning af wicked problems kalder derfor på nytænkning og løsninger, der kombinerer økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter gennem samarbejde mellem forskellige interessenter (Rădulescu, Leendertse & Arts, 2023:640). En måde at gøre det på, er ved at integrere forskellige værdier, perspektiver og viden gennem samskabelse.

Grøn omstilling bliver ofte opfattet som nationale eller internationale tiltag, der vil transformere hele sektorer eller samfund, men omstillingen kan ligeledes ske på mesoniveau gennem lokale innovationsinitiativer, eller på mikroniveau med ændringer i individuel adfærd. Uden at negligere den vigtige rolle som regeringsreguleringer og markedsdynamikker har for at levere grøn omstilling, så påpeges det i litteraturen, at omstillingen i høj grad også kan opstå ved at bringe både offentlige og private aktører ind i processen for at definere problemer, designe og implementere fælles løsninger, særligt gennem samskabelse. Denne betragtning er desuden inkorporeret i FNs 17. verdensmål, der slår fast, at de første 16 verdensmål bør opnås gennem offentlige-private samarbejder (Torfing, Ansell og Sørensen, 2024:1). Samskabelse har opnået popularitet på grund af dets forventede fordele i form af innovation og kreativitet og i forhold til at skabe et mere retfærdigt, bæredygtigt og socialt forbundet samfund i en tid med flere komplicerede udfordringer (Ansell & Torfing, 2021; Leino & Puumala, 2021; Voorberg et al., 2015 i;

Rădulescu, Leendertse & Arts, 2023:639-640). Det opfattes desuden som et attraktivt styringssystem, der tilskynder offentlig innovation og samtidig formår, at styrke fællesskabet gennem tværgående samarbejde (Ansell & Torfing, 2021a:2). Samskabelse er en måde at styrke borgernes og de private aktørers demokratiske ejerskab over offentlig politik. Desuden øger det deres forståelse for, hvorfor komplekse samfundsproblemer er svære at løse, hvilket medfører anerkendelse af den indsats offentlige ledere lægger i at skabe offentlig værdi (Ansell & Torfing, 2021a:161).

Kommunerne spiller en central rolle i den grønne omstilling, ikke mindst fordi de er den del af den offentlige sektor, der er tættest på borgerne. Denne nære kontakt giver kommunerne en unik mulighed for at identificere lokale behov, forstå borgerne og iværksætte løsninger, der er tilpasset den konkrete, lokale kontekst (Teigen, 2013 i; Boberg, 2019:1). Samskabelse som tilgang har da også vundet indpas i kommunal regi, hvor strategier, politikker og initiativer er særligt præget heraf (Agger & Tortzen, 2015:5). Samskabelse dækker over samarbejdsformer mellem offentlige og private aktører (Agger & Tortzen, 2015:4), og dækker dermed også over to begreber, der i den internationale litteratur betegnes *co-production* og *co-creation* (Tortzen & de Jongh, 2021:15). Disse begreber anvendes ofte i flæng (Lusch & Vargo, 2006 i; Ansell & Torfing, 2021b:215) og deler begge idéen om et samarbejdsforhold mellem offentlige og private aktører. Men der findes alligevel nogle klare begrebsmæssige forskelle mellem de to, som har betydning for den analytiske og empiriske præcision (Ansell & Torfing, 2021b:215), og for den teoretiske forståelse og praktiske anvendelse af samskabelse.

Der findes mange empiriske eksempler på, at kommuner i Danmark har arbejdet med samskabelse inden for grøn omstilling og klimatilpasning. Samtidig peger forskningen på, at samskabelse i praksis kan støde på en række barrierer - strukturelle, organisatoriske og adfærdsmæssige - som kan stå i vejen for samarbejde med borgere og civilsamfund (Agger & Tortzen, 2015:21). Med afsæt i dette er formålet med specialet at undersøge, hvordan samskabelse konkret udspiller sig i kommunal kontekst, og hvordan skellet mellem *co-production* og *co-creation* udfolder sig. Vi ønsker samtidig at identificere hvilke barrierer, der kan udfordre samskabelse i arbejdet med grøn omstilling. Derfor lyder vores problemformulering således:

Problemformulering

I hvor høj grad anvendes samskabelse i Center for Grøn Omstilling i Aalborg Kommune, og hvilke barrierer opleves i forbindelse med samskabelse?

For at guide besvarelsen af problemformuleringen opstiller vi følgende underspørgsmål:

- *Hvordan udfolder samskabelse sig i skellet mellem co-production og co-creation i Center for Grøn Omstilling?*
- *Hvilke strukturelle, organisatoriske og adfærdsmæssige barrierer udfordrer samskabelse i Center for Grøn Omstilling?*

Litteraturreview

Formålet med litteraturreviewet er at give en oversigt over de vigtigste eksisterende konklusioner, udfordringer og begreber, når den offentlige sektor samarbejder med private aktører i samskabelsesprocesser, der relaterer sig til grøn omstilling. I den forbindelse finder vi det oplagt indledningsvist at præsentere vores litteratursøgningsproces. Det skyldes, at denne har haft særlig betydning for måden, hvorpå vi afgrænser og positionerer os i forskningsfeltet. I litteratursøgningsafsnittet vil vi altså klarlægge, hvordan vi har tacklet den omfattende samskabelseslitteratur, og hvad denne proces har medført. Derefter præsenterer vi megatendenser, der af litteraturen fremhæves som drivers for samskabelsesagendaen. Det efterfølges med typiske normative forståelser af samskabelsesbegrebet og disses relation til styringsparadigmerne New Public Management og New Public Governance. Herefter afdækker vi de klassiske metodiske tilgange til samskabelsesstudier. Dernæst præsenterer vi eksempler på danske og internationale studier, hvis undersøgelsesfokus er på samskabelse på kommunalt niveau i forhold til grøn omstilling. Afslutningsvis opremser vi en række kritiske perspektiver på samskabelse, der fremgår af litteraturen.

Litteratursøgningsproces

Samskabelseslitteraturen er omfattende og præget af høj multidisciplinaritet, hvor blandt andre sociologer, byplanlæggere, økonomer, politologer, samt ledelses- og forvaltningsforskere har budt ind. For at danne os et indledende overblik over

samskabeslitteraturen, har vi søgt efter danske bøger med ordet *samskabelse* i titlen. Valget om at målrette søgningen efter danske værker skyldes en forventning om, at disse ville være mere snævert tilpasset vores eget undersøgelsesfokus. På baggrund heraf udvalgte vi tre værker, der indikerede et kommunalt samskabesfokus og understregede samskabelse som strategi til håndtering af wicked problems, hvilket klimaforandringer som bekendt kan kategoriseres som. Dette blev suppleret med en bred trawling af samskabeslitteraturen i form af artikler og engelsksprogede værker. Databaserne har særligt varieret mellem AUB, Taylor & Francis, ScienceDirect, Wiley, SpringerLink, Sage Journals og Google Scholar. Vi har haft en bred tilgang til søgningen, netop grundet områdets omfang, og blandt andet brugt søgeord som *co-creation*, *co-production*, *involvement*, *engagement*, *public sector*, *climate*, *collaborative*, *barriers*, *potentials*, *innovation*, *green* og *transition*. Begreberne er i søgninger sommetider blevet knyttet sammen med keywords som *review* eller *systemic* i en tilstræbelse på at finde eksisterende forskningsreviews, der kunne bidrage til det brede overblik. Tilsammen har det genereret en mangfoldighed af søgeresultater inden for en række forskellige forskningsområder. Vi har tilstræbt at udvælge kilder, der kan placeres i en samfundsvidenskabelig kontekst, men grundet samskabesens multidisciplinære anvendelighed, har dette ikke altid været muligt. Vi er bevidste om anvendelsen af artikler fra andre forskningsfelter, og at disse ikke kan direkte oversættes til vores undersøgelses kontekst eller en samfundsvidenskabelig kontekst generelt. Det har imidlertid ikke store konsekvenser for undersøgelsesens fremskreden, i og med at der på dette stadie af litteratursøgningen blot er ambition om at opnå et bredt kendskab til samskabesbegrebet. Vi vil tværtimod argumentere for, at denne åbenhed for fænomenets brede anvendelighed har udvidet og bidraget til gruppe medlemmernes forståelse af fænomenet.

I den brede litteratur om borgerinddragelse, stødte vi ofte på *co-production* og *co-creation* som de to begreber, der typisk kædes sammen med - eller under - det danske "samskabelse". Når litteraturen skelner mellem de to, er *co-production* typisk begrænset til de senere faser af en samskabesproces, hvor aktører er involverede i leveringen af en service, mens *co-creation* er bredere og dækker over hele samskabesprocessen med vægt på udvikling og design af løsninger. Begreberne er desuden beslægtet med en række andre begreber, der alle synes at betegne lignende praksisser som *collaborative governance*, *community involvement*, *civic engagement* eller *deltagelse*, der kan referere til passiv involvering (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1335). Den høje grad af multidisciplinaritet og de mange beslægtede begreber, vidner om samskabesbegrebets smidighed. Selvom multidisciplinariteten

overvejende må betragtes som noget positivt, kan den på nogle måder gøre oprindelige definitioner mindre passende og mere utydelige (Brandsen & Honingh 2018:9). Formålet med litteratursøgningen op til dette punkt var at få et overblik og en bred forståelse for samskabelse som fænomen og begreb, og denne proces afslørede nødvendigheden af, at afgrænse undersøgelsens samskabelsesfokus yderligere. Det skyldes, at det i akademisk øjemed er nyttigt at prøve at nå frem til noget mere præcist (Brandsen & Honingh, 2018:9). Vi anerkender dermed samskabelsebegrebets relation til begreber som collaborative governance, deltagelse eller involvering men afgrænser undersøgelsens litterære fokus til co-creation og co-production. Det skyldes, at det i litteraturen står klart at co-creation og co-production udgør to sider af samskabelsens mønt, der derfor forekommer at være de mest relevante begreber for denne undersøgelses fokus.

Som konsekvens heraf, opstår der dermed, ved anvendelsen af samskabelsesbegrebet i vores undersøgelse, et spørgsmål om skellet mellem co-creation og co-production. Ifølge Brandsen og Honingh er der i litteraturen en række måder, hvorpå man kan anskue forholdet mellem de to begreber (Brandsen & Honingh, 2018:10):

1. De betyder mere eller mindre det samme og henviser til enhver slags borgerinput i offentlige tjenester.
2. Co-creation er et mere omfattende begreb, der henviser til alle slags borgerinput i tjenester, mens co-production har en mere specifik betydning.
3. Co-creation og co-production har forskellige betydninger, der henviser til forskellige slags borgerinput.

Forholdet og skellet mellem de to begreber er væsentligt for denne undersøgelses bidrag til forskningen, og vi vil i teoriafsnittet uddybe, hvordan vi anskuer forholdet mellem de to. For læsevenlighedens skyld, understreges det imidlertid her, at samskabelse i denne undersøgelse bruges som paraplybegreb. Vi vil derfor mange steder bruge samskabelse som begreb, der kan dække over både co-creation og co-production. Tilsvarende ses både co-creation og co-production som relevante udtryk for samskabelse. Når det er væsentligt at skelne mellem de to, vil det fremgå tydeligt.

Samskabelse beskriver samarbejder mellem offentlige og private aktører, og derfor følger det som en naturlig del af litteraturen, at der afgrænses til den offentlige sektor.

Som konsekvens af disse afgrænsninger, har den sidste del af litteratursøgningsprocessen været drevet af en mere snæver tilgang. Her har vi haft fokus på at finde eksempler i litteraturen, som omhandler samskabelse i forhold til grøn omstilling i lokalmiljøer. Med andre ord har succeskriterierne for udvælgelsen af artikler i denne del af søgningsprocessen været, at artiklerne skulle omhandle samskabelsesprocesser af initiativer med fokus på grøn omstilling på lokalt/kommunalt niveau. Hertil har vi brugt søgeord som *co-creation*, *co-production*, *climate*, *sustainability*, *transition*, *municipality*, *community* eller *local*. Dermed sikrer vi, at vi opnår indsigt i, hvad litteraturen fremhæver inden for det felt, vi selv skriver os ind i.

Hvad fører til samskabelse?

For en gennemgang af de overordnede tendenser, der har medvirket til samskabelsens (gen)indtræden på dagsordenen, anvendes Agger og Tortzens *Forskningsreview om samskabelse*, som en autoritativ kilde til at forstå forskellige opfattelser af fænomenet og dets relevans. Der er delte meninger om, hvorvidt samskabelse blot er gammel vin på nye flasker (Agger & Tortzen, 2015:5). Der er som sådan ikke noget nyt i, at borgernes aktive medvirken har stor betydning for, at den offentlige sektor er funktionsdygtig (Alford, 2009 i; Agger & Tortzen, 2015:5). Men samskabelsens genindtræden på dagsordenen kan ses som del af en større international tendens, hvor offentlige sektorer står over for flere centrale udfordringer som større krav fra borgerne, flere komplekse problemstillinger, der går på tværs af faggrænser, demografiske udfordringer, økonomisk pres og faldende opbakning til det politiske system (Agger & Tortzen, 2015:6). Samtidig ses en samfundsmæssig udvikling, hvor vi bevæger os væk fra hierarkier og mod mere horisontale relationer både i familien, i organisationer og mellem stat og borgere, ligesom vi ser en teknologisk udvikling, der gør relationen mellem stat og borgere mere kompleks (Meijer, 2014 i; Agger & Tortzen, 2015:6). Dertil ses international konkurrence og pres på offentlige budgetter (Meijer, 2014 i; Agger & Tortzen, 2015:6). Tilsammen fører disse tendenser til fælles fokus på, hvordan offentlig velfærd kan udvikles ved i langt højere grad at mobilisere civilsamfundsaktører (Agger & Tortzen, 2015:6). Det implicerer samtidig et rolleskift, hvor offentlige organisationer og medarbejdere går fra en rolle som serviceleverandør til at indtage en mobiliserende og faciliterende rolle i samarbejder med eksterne aktører (Agger & Tortzen, 2015:6).

Samskabelse er i de senere år vokset i popularitet som en strategisk tilgang for kommuner (Andersen, Christiansen, Gram-Hansen, Horsbøl & Lindhardt, 2021:26). I takt med at klimadagsordenen sniger sig ind i bredere spørgsmål om forbrug, adfærd og cirkulær økonomi og får politisk prioritet, er opfordringer til samskabelse, og involvering af eksterne aktører, styrket (Vedeld, 2022:47). Traditionel top-down tænkning og bureaukrati har ofte svært ved at generere bred opbakning til nye klimainitiativer, og derfor er behovet for og potentialet i at involvere relevante og påvirkede aktører stort (Sørensen & Torfing, 2022:572).

Samskabelsesforståelser

Ifølge Agger og Tortzen, kan man i forskningen skelne mellem to normative forståelser af samskabelse, som hver udspringer fra forskellige styringsparadigmer (Agger & Tortzen, 2015:13). Effektivitetssamskabelse sker, som svar på ressourceknaphed i den offentlige sektor. Forståelsen er præget af New Public Management-tænkning, og formålet med effektivitetssamskabelse er, at kvalitetssikre, effektivisere og målrette offentlig service (Agger & Tortzen, 2015:13). Fokus er udelukkende på output-siden i forhold til produktion og levering af offentlig service (Agger & Tortzen, 2015:13). I modsætning hertil findes demokratisk samskabelse som i stedet udspringer af styringsparadigmet New Public Governance. Her er fokus på outcomes, som eksempelvis public value eller empowerment (Agger & Tortzen, 2015:14). Ved demokratisk samskabelse får private aktører, gennem netværkssamarbejde med offentlige aktører, en aktiv rolle i styringen og udviklingen af offentlig velfærd (Agger & Tortzen, 2015:13-14). Borgerne ses ikke blot som forbrugere af offentlig service men som aktive medborgere. Demokrati og magt er derfor også centrale elementer i denne samskabelsestype (Agger & Tortzen, 2015:14). Demokratisk samskabelse giver mulighed for øget pluralisme og legitimitet i prioritering, planlægning og produktion af velfærd, men kan samtidig give anledning til demokratiske og magtmæssige konsekvenser i forhold til rolle- og magtforskydninger mellem aktører (Agger & Tortzen, 2015:14).

Når man ser de to normative forståelser i relation til litteraturens skelnen mellem co-production og co-creation, vil effektivitetsforståelsen ligge tættere op ad co-production, mens den demokratiske samskabelsesforståelse ligger tættere op ad co-creation.

Som supplement til de to normative samskabelsesforståelser kan samskabelse ses mere specifikt i henhold til grøn omstilling og klimaspørgsmål, hvor der findes belæg i litteraturen for, at samskabelse ikke kun bør forstås i lyset af styringsparadigmer. Det kan også forstås i relation til, hvordan aktører aktiveres og adfærdsændringer fremmes for at accelerere den grønne omstilling. Klimastabilisering og dekarbonisering kræver aktivering af hurtigt spredende sociale og teknologiske forandringsprocesser, der kan virke afsmittende (Otto, Donges, Cremades, (+10), Schnellhuber, 2020:2354). Denne type forandringer kan udløses af social tipping points, hvor små ændringer skubber sociale systemer i en anderledes tilstand på grund af selvforstærkende feedbackmekanismer (Winkelmann, Donges, Smith, Manjana, Eder, Heitzig, Katsanidou, Wiedermann, Wunderling & Lenton, 2022:1). Sociale tipping points kan udløses ved en relativt lille forandring, og dermed er der ikke tale om, at de først udløses, når et flertal af befolkningen foretager ændringer, men snarere når et tilstrækkeligt stort mindretal er involverede (Winkelmann et al., 2022:3). Sociale tipping processer som politisk mobilisering og sociokulturelle normer og adfærd er blevet foreslået som potentielle drivers for klimaindsatsen (Winkelmann et al., 2022:1). Samskabelse kan i denne sammenhæng fungere som katalysator for sådanne sociale tipping-processer ved at skabe platforme for samarbejde mellem private og offentlige aktører. Gennem samskabelsesprocesser kan normer, adfærd og forbrugsvaner påvirkes og forankres på måder, der understøtter en grøn omstilling. Samskabelsesprocesser kan derigennem potentielt bidrage til at skabe innovative og kollektive løsninger, der kan medføre den mængde adfærdsændringer der skal til, for at udløse et social tipping point.

Metoder til måling af samskabelse og effekter

For at sikre et systematisk overblik over fremtrædende metodiske værktøjer i samskabelseslitteraturen, læner vi os op ad tre litteraturreviews, der tilsammen udgør et repræsentativt mætningspunkt, idet de hver især overordnet peger på samme tendens. Reviewet af Sońta-Draczkowska, Cicosz, Klimas og Pilewicz præsenterer en systematisk gennemgang af den omfattende litteratur om samskabelse af brugerinnovation og projektledelse (Sońta-Draczkowska et al., 2024:1). I reviewets indsamlede artikler udgjorde størstedelen andre review-artikler (90), efterfulgt af 84 kvalitative, 8 konceptuelle, 6 teoretiske og 6 kvantitative studier (Sońta-Draczkowska et al., 2024:6). Lignende tendenser blev observeret i litteraturreviewet af Voorberg, Bekkers og Tummers, der fandt, at størstedelen af studierne anvendte kvalitative metoder, mens kun 15% benyttede kvantitative

metoder. Derudover fandt de, at samskabelse oftest blev undersøgt gennem casestudier, hvor 51% af studierne blev undersøgt med et single casestudie og 34% gennem et komparativt casestudie (Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015:1339). Dette opbakkes af Loureiro, Romero og Bilro, der har udarbejdet et systematisk litteraturreview om inddragelse af interessenter, samskabelse og åben innovation baseret på 112 artikler (Loureiro, Romero & Bilro, 2020:388). I deres gennemgang viser det sig, at 77% af studierne anvendte en konceptuel eller kvalitativ approach, hvor dybdegående interviews og casestudier var den mest dominerende kvalitative metode. Kun 26 studier benyttede kvantitative metoder, hvoraf surveys var den mest anvendte kvantitative metode (Loureiro, Romero & Bilro, 2020:390).

Danske studier

For at få indblik i hvordan samskabelse i den offentlige sektor kan komme til udtryk i praksis, gennemgår vi en række eksempler på samskabelse i kommunale kontekster. Foruden at forankre samskabelse som fænomen i virkeligheden, kan gennemgangen også bidrage til at illustrere praksisnære udfordringer og succeser.

I 2020 udpegede Vejle Kommune landsbyen Vandel som klimalandsby, for at undersøge hvordan borgerdrevne klimatiltag og erfaringer fra landsbyudvikling kunne bruges på klimaområdet (Tortzen & Agger, 2023:169). Vandel fokuserede på praktiske initiativer, som affaldssortering, udlån af elcykler og en repair-café (Tortzen & Agger, 2023:172-173). Erfaringerne viste, at initiativerne hovedsageligt blev drevet af få aktive borgere, hvilket gjorde indsatsen sårbar og langsommelig (Tortzen & Agger, 2023:174). Vejle Kommunes medarbejdere måtte indtage rollen som brobyggere for at understøtte initiativerne gennem møder med beboerne, workshops og koblinger til relevante fagpersoner og hjælpe dem med at tilrettelægge opstartsmøder og workshops undervejs (Tortzen & Agger, 2023:176). Samarbejdet krævede løbende justeringer i form af rolle- og forventningsafstemning, for at balancere mellem borgerinvolveringen og den kommunale understøttelse (Tortzen & Agger, 2023:177). Mellem 2021 og 2023 er det lykkedes Vandel at reducere deres CO2 udledning med cirka 30% (Vejle Klimalandsby, u.å.).

I 2017 blev Møn i Vordingborg Kommune udpeget som UNESCO-biosfæreområde, hvilket forpligtede lokalbefolkningen til at udvikle tiltag for bæredygtig sameksistens (Tortzen & Agger, 2023:202). Vordingborg Kommune fungerer som tovholder og facilitator for borger-,

forenings- og virksomhedsdrevne initiativer, men uden at fokusere på klassisk interessevaretagelse (Tortzen & Agger, 2023:200-203). Ved at sætte interessevaretagelsen uden for døren, har de fået en platform for udvikling, hvor alle interessenterne på tværs, er enige om, at de vil opnå noget sammen (Tortzen & Agger, 2023:202-203). Det har resulteret i projekter inden for bæredygtig turisme, naturbevarelse og lokale fødevarer (Tortzen & Agger, 2023:205-206). Erfaringerne har vist vigtigheden af, at der er reelle handlemuligheder for samarbejdspartnere og at frivillige indsatser understøttes med faglig viden (Tortzen & Agger, 2023:208:209).

Begge eksempler illustrerer, hvordan civilsamfundsaktører mobiliseres til at skabe værdi for bæredygtighedsindsatser. De kan også siges at pege mere i retning af co-creation, frem for co-production, fordi de begge taler ind i projekter, hvor borgerdrevne initiativer og forpligtelser har været centrale. Det indikerer, at borgerne har været initiativtagende og medvirket i udviklingen af løsninger og ikke blot indtaget en implementerende rolle. Eksemplerne afspejler desuden skiftet fra vertikale til horisontale relationer mellem det offentlige og borgerne, hvilket kræver at offentlige medarbejdere indtager en faciliterende og understøttende rolle i samskabelsen.

Internationale studier

I Vedelds studie af tre norske kommuner undersøges co-creations rolle som et redskab i udviklingen af kollaborativ styring for bæredygtig udvikling (Sørensen et al., 2021; Pierre, 2019; Ansell & Gash, 2018 i; Vedeld, 2022:45). Analysen viser, at kommunerne i stigende grad anvender co-creation gennem platforme som erhvervssamarbejder og klimapaneler, hvilket er betinget af kommunernes sociale forhold, styringsmetoder og politiske og økonomiske muligheder (Vedeld, 2022:64). Et centralt fund er co-creation paradokset. Kommuner med størst behov for at supplere deres begrænsede ressourcer gennem samskabelse, har ofte mindst kapacitet til at gennemføre det (Vedeld, 2022:64). Vedeld finder, at effektiv co-creation kræver stærkt engagement mellem offentlige og civile aktører, og fungerer bedst, når det initieres "fra oven" (Vedeld, 2022:65). Vedelds fund understøttes af en gennemgang af klimastyring i små og mellemstore byer, der peger på at kommunale præstationer påvirkes af netværk og samarbejde med andre byer og platforme (Wagner & Grove, 2021; Russel & Christie, 2021 i; Vedeld, 2022:65).

Hofstad og Vedeld har undersøgt København, Göteborg, Oslo og Cape Town, for at belyse forskelle og ligheder mellem byernes håndtering af klimapolitik og co-creations rolle heri (Hofstad & Vedeld, 2020:5). I alle fire byer interagerer den kommunale administration aktivt med andre interessenter såsom civilsamfundet og private virksomheder, hvilket styrker byernes styringskapacitet. Dog møder byerne politiske, økonomiske og administrative barrierer, der begrænser co-creations fulde potentiale (Hofstad & Vedeld, 2020:90). Dette kommer blandt andet til udtryk i Göteborg, hvis handlinger i flere år har været hæmmet af institutionelle barrierer, kapacitetsbegrænsninger og uklare formuleringer af klimapolitikker samt begrænsninger for at interagere med ikke-statslige aktører (Hofstad & Vedeld, 2020:91).

Manktelow, Hoppe, Bickerstaff, Itten, Fremouw og Naik undersøgte over en treårig periode, hvordan co-creation fortolkes og implementeres af lokale myndigheder i Brugge og Mechelen. Med udgangspunkt i et projekt om co-creation af overgangen til bæredygtig varme fandt de, at fortolkningen af co-creation ændrede sig over tid blandt de kommunale projektkoordinatorer. Indledningsvist dominerede en top-down tilgang, hvor co-creation blev set som en måde, hvorpå man kunne uddanne borgerne om fordelene ved bæredygtig varme. Men som tiden skred frem indtog projektkoordinatorerne i højere grad en faciliterende rolle med fokus på empowerment og dialog med borgerne, blandt andet ved at organisere brainstorming-aftener med stakeholders og borgere (Manktelow et al., 2023:4-5). Det gjorde arbejdet med projektet mere robust, fordi de blev i stand til at have flere forskelligartede synspunkter for øje (Manktelow et al., 2023:5). Studiet afslørede imidlertid også barrierer for co-creation som begrænsninger i forhold til politisk støtte og økonomiske ressourcer (Manktelow et al., 2023:9).

Overordnet peger de fremhævede internationale studier på, at co-creation kan være fordelagtigt og styrke byers styringskapacitet i forhold til klimaindsatser. Samtidig peger de dog også på en række ressourcemæssige begrænsninger som økonomi, politisk opbakning og manglende kapacitet, der kan hæmme co-creations potentiale.

Kritiske perspektiver på samskabelse

For at præsentere en nuanceret og helhedsorienteret forståelse af samskabelse, inddrager vi Røiseland, Sørensen og Torfings kritiske opmærksomhedspunkter ved brugen af co-creation som styringsværktøj. Disse opmærksomhedspunkter har til formål at fremhæve de utilsigtede

konsekvenser og risici, der kan opstå, hvis man benytter co-creation som styringsværktøj. Røiseland, Sørensen og Torfing påpeger at bevidsthed om sådanne potentielle problemer er væsentligt for at imødekomme eller helt undgå dem. Med andre ord kan man anskue de kritiske perspektiver på co-creation, som forhold man bør overveje, inden man vælger at arbejde med co-creation. Selvom formålet med co-creation er at skabe offentlig værdi, kan det altså have utilsigtede negative konsekvenser (Osborne et al. 2018 i; Røiseland, Sørensen & Torfing, 2024:24-25). Denne risiko kan opstå, hvis de deltagende aktører er uvidende eller inkompetente, og derfor går glip af ideelle muligheder for at løse presserende problemer, eller fremmer løsninger med negative eksternaliteter. Nogle deltagere kan risikere at misbruge den magt, de har opnået gennem co-creation, mens andre deltagere vil handle ansvarligt i forsøget på at løse et problem, men utilsigtet skabe negative eksternaliteter, som de ikke kan afhjælpe (Palumbo, 2017 i; Røiseland, Sørensen & Torfing, 2024:25). En anden ulempe ved co-creation er selektiv deltagelsesbias, hvor ressourcestærke deltagere i højere grad bliver involveret, hvilket giver dem mulighed for at styrke deres i forvejen privilegerede position (Young, 2002 i; Røiseland, Sørensen & Torfing, 2024:25). Endnu en potentiel ulempe ved co-creation kan opstå, når offentlige aktører er meget optagede af værdien af co-creation, og derfor ønsker hurtige resultater. Dette kan føre til, at deltagerne i processen bliver tvunget til hurtigt at opnå enighed om løsninger, de egentlig ikke støtter (Davies, 2011 i; Røiseland, Sørensen & Torfing, 2024:25). En anden mulig ulempe ved co-creation, er risikoen for at de offentlige udgifter stiger, idet co-creation processen kan være tidskrævende for offentlige ledere og medarbejdere at facilitere (Røiseland, Sørensen & Torfing, 2024:25). Til sidst findes den potentielle risiko for stigmatisering af de borgere, der ikke bidrager til co-creation processen (Røiseland, Sørensen & Torfing, 2024:26).

Desuden kan ansvarsfordelingen være udfordrende, da det kan være uklart, hvem der har deltaget i processen og truffet de centrale beslutninger. Offentlige myndigheder pålægges ofte ansvaret for implementeringen af løsningerne, selvom de ikke nødvendigvis var de primære beslutningstagere i processen (Røiseland, Sørensen & Torfing, 2024:26). Endelig kan det være udfordrende at sanktionere, de aktører der har været ansvarlige for en fejlslået samskabelsesproces, da det ikke er folkevalgte aktører, der kan "straffes" ved næste valg. Straffen kan i stedet opstå gennem offentlig udskamning, hvilket kan medvirke til at aktører undgår at involvere sig i co-creation processer (Christofoli et al. 2022 i; Røiseland, Sørensen & Torfing, 2024:26).

Vores bidrag

Gennem litteratursøgningsprocessen blev det tydeligt, at samskabelsesbegrebet kan anskues fra mange forskellige vinkler, hvorfor der opstod et behov for at afgrænse denne forståelsesramme. Som tidligere beskrevet har vi i den forbindelse afgrænset os til begreberne co-production og co-creation for at gøre samskabelsesbegrebet analytisk brugbart. Denne afgrænsning rejser imidlertid et spørgsmål om skillet mellem de to begreber, som ligeledes kan betragtes på forskellige måder. Det bliver derfor relevant at bidrage med en empirisk anvendelse af sondringen mellem de to begreber. Ved at trække begreberne ind i en konkret kommunal kontekst med fokus på grøn omstilling, vil specialet kunne belyse, hvordan begreberne udfolder sig i praksis. Som nævnt kræver det involvering af relevante aktører, for at skabe opbakning til nye klimainitiativer (Sørensen & Torfing, 2022:572), hvorfor anvendelsen af samskabelse, og dermed begreberne co-production og co-creation, gøres særligt relevante i denne sammenhæng. Yderligere vil valget af denne specifikke kontekst kunne fremhæve hvilke fremmende eller hæmmende faktorer, der gør sig gældende i forhold til samskabelse af klimarelaterede indsatser. I lyset af dette vil specialet således bidrage til undersøgelsen af, hvorledes de to begreber udfoldes i en kommunal kontekst af grøn omstilling, hvor særlige betingelser gør sig gældende samt hvilke barrierer der er fremtrædende, når kommuner giver sig i kast med at arbejde samskabende i en kontekst af grøn omstilling.

Teori

I teori afsnittet vil vi præsentere de teoretiske rammer og centrale begreber, som understøtter specialets problemformulering. Indledningsvist redegør vi kort for styringsparadigmerne New Public Management og New Public Governance, der fungerer som et bagtæppe for forståelsen af samskabelse og sondringen mellem co-production og co-creation.

Dernæst præsenteres specialets definition af samskabelse, hvor vi uddyber sondringen mellem co-production og co-creation. Dette afsnit bidrager med en afklaring af begrebet, og skaber derigennem udgangspunkt for forståelsen af frameworks, vi vil anvende i analysen. På den måde fungerer afsnittet som en forståelsesramme, der leder til specialets egentlige teoriapparat, der senere vil benyttes som analytisk ramme. Teoriapparatet består af fire dele;

idealtypiske co-creation strategier, fire trin i en idealtypisk co-creation proces, grader af involvering i en samskabelsesproces og til sidst barrierer for samskabelse.

Fra New Public Management til New Public Governance

Der er klare referencer mellem effektivitetssamskabelse og New Public Management og demokratisk samskabelse og New Public Governance. Derfor finder vi det relevant at bringe en kort karakterisering af styringsparadigmerne, for at danne baggrund for forståelsen for samskabelse i den offentlige sektor og sondringen mellem co-production og co-creation.

NPM slog igennem i 80'erne og tilgangen er karakteriseret ved markedsbaseret styring i den offentlige sektor, hvor evidensbaseret og accountability er centrale fokuspunkter (Jensen & Krogstrup, 2017:35). Offentligt ansatte står til regnskab for omfanget af ydelser, de leverer inden for eksisterende budgetter, med det formål at levere størst mulige output for færrest mulige midler (Jensen & Krogstrup, 2017:35). Derudover kendetegnes styringstilgangen ved performancemålinger, valgfrihed, udliciteringer og procedurebeskrivelser for frontmedarbejdere (Jensen & Krogstrup, 2017:35-37). NPM har været medvirkende til at øge gennemsigtigheden og forbedre økonomistyring i den offentlige sektor, og mange borgere har glæde af valgfrihed (Jensen & Krogstrup, 2017:39-40). Kritikken af tilgangen går imidlertid på, at centralt opstillede krav til implementering og resultater er for detaljerede, og risikerer at overskygge borgernes behov, lokale kontekster, faglighed og prioriteringshensyn (Jensen & Krogstrup, 2017:40). Effektivitetssamskabelse afspejler NPM-tænkningen, idet denne type samskabelse anvendes som svar på ressourceknaphed. Dermed er fokus på effektivitet, kvalitetssikring og output.

I overgangen fra NPM til NPG er samskabelse - nok nærmere betegnet demokratisk samskabelse - blevet et populært begreb (Mortensen, 2022:118) og der ses både retoriske og empiriske tegn på, at NPM svækkes, mens NPG finder udbredelse (Jensen & Krogstrup, 2017:44-45). NPG repræsenterer en mere decentraliseret og netværksbaseret tilgang til den offentlige sektor, hvor civilsamfundet og borgere spiller en aktiv rolle i politikudvikling (Jensen & Krogstrup, 2017:45). Denne tænkning bygger på en deliberativ demokratiforståelse, hvor forhandling og interaktion mellem interessenter er central (Jensen & Krogstrup, 2017:45). Beslutningsret uddelegeres i større eller mindre grad til de grupper, som politikken berører, hvilket understøtter en polycentrisk styringsform (Jensen &

Krogstrup, 2017:45). Netværk mellem offentlige, private og civilsamfundsaktører er centrale og baseret på ressourceudveksling, hvor borgere og lokalsamfund involveres proaktivt i at skabe løsninger på komplekse problemer (Jensen & Krogstrup, 2017:45-48). Den demokratiske samskabelsesforståelse afspejler NPGs decentraliserede struktur, og understøtter et styringssystem, hvor civilsamfund og borgere er aktive medskabere af løsninger på samfundsproblemer, og hvor fokus er på outcomes som offentlig værdi.

Co-production vs. co-creation

I dette afsnit vil vi, for at minimere begrebsforvirringen fremadrettet, indledningsvist uddybe vores forståelse af samskabelsesbegrebet, inden vi definerer de mere snævre begreber co-production og co-creation. Som nævnt tjener afsnittet en begrebsafklarende funktion og danner udgangspunktet for forståelsen af de teoretiske frameworks, der tjener en mere analytisk funktion. Det danske *samskabelse* anvendes som en overordnet betegnelse for samarbejdsformer mellem offentlige og private aktører (Agger & Tortzen, 2015:4), og det er også denne brede betegnelse, som vores undersøgelse læner sig op ad. Samspillet mellem samskabelsesbegrebet og co-production og co-creation forholder sig således, at co-production og co-creation ses som analytiske underbegreber, der begge ses som relevante udtryk for samskabelse. Denne begrebsforståelse implicerer imidlertid to ting. For det første betyder det, at der med det overordnede samskabelsesbegreb anlægges en inkluderende forståelse af samskabelse, der ikke skelner mellem aktørernes rolle eller tidspunkt for involvering. Dermed betragtes både tidlig involvering og senere implementering som relevante udtryk for samskabelse. For det andet udelukker forståelsen, at samskabelse kan finde sted på tværs af offentlige aktører, som for eksempel mellem to forvaltninger i en kommune. Denne type samarbejde vil snarere karakteriseres som samarbejde på tværs. Samarbejde på tværs er imidlertid ofte en forudsætning for, at samskabelse kan foregå (Tortzen & de Jongh, 2021:16). Det kan diskuteres om denne afgrænsning risikerer at overse dynamikker i krydsfeltet mellem forvaltninger i Aalborg Kommune, der kan have relevans for de samskabelsesprocesser, som Center for Grøn Omstilling (CGO) tager del i. Vi vil senere i teoriafsnittet uddybe, hvordan denne risiko forsøges imødekommet.

I litteraturreviewet beskrev vi tre måder, hvorpå forholdet mellem co-production og co-creation kan anskues. I denne undersøgelse anskues forholdet mellem de to således, at vi betragter begreberne som havende forskellige betydninger, der henviser til forskellige typer

borgerinput. Der er nogle væsentlige forskelle mellem co-production og co-creation, der gør det relevant at skelne mellem dem for at forbedre analytisk og empirisk præcision (Ansell & Torfing, 2021b:215).

Co-production refererer til den proces, hvor udbydere og brugere af offentlige ydelser anvender deres forskellige ressourcer og kapaciteter i produktionen og leveringen heraf (Lusch & Vargo i; Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802). Definitionen begrænser imidlertid processens deltagere til to typer af aktører, hvilket udelukker en bredere vifte af offentlige og private aktører, der også kan spille afgørende roller i håndteringen og løsningen af offentlige problemer (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802). Desuden lægges der med co-production vægt på fælles produktion af ydelser, frem for skabelsen af offentlig værdi i bredere forstand. Formålet med interaktionen mellem de to typer af aktører er at producere og levere en forhåndsdefineret ydelse, som ikke er genstand for innovation og udvikling (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802). Co-production beskriver dermed et fænomen, der finder sted hver dag, hvor slutbrugere bidrager til produktionen og leveringen af en ydelse; alt fra at sætte frimærker på et postkort til at lave genoptræningsøvelser efter en knæoperation (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802). På den måde indfanger co-production ikke tendensen, hvor en mangfoldighed af offentlige og private aktører arbejder sammen om at finde og levere nye, forbedrede løsninger på fælles problemer og udfordringer (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802).

Det gør imidlertid co-creation. Co-creation er en proces, hvor to eller flere offentlige og private aktører forsøger at løse et fælles problem, udfordring eller opgave gennem konstruktiv udveksling af forskellig viden, ressourcer, kompetencer og idéer, der fremmer offentlig værdi (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802). Det kan ske i form af visioner, planer, politikker, strategier eller konkrete ydelser, og kan enten foregå ved løbende forbedring af outputs eller outcomes eller gennem spring, der grundlæggende ændrer forståelsen af et problem og medfører nye løsningsmuligheder (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802). Aktørforståelsen spænder bredt, og kan omfatte politikere, offentlige ledere, frontmedarbejdere, brugere, pårørende, frivillige grupper af borgere, civilsamfundsorganisationer, NGO'er, sociale virksomheder, private virksomheder med flere (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:803). Der findes to forskellige nøglefordele ved co-creation; divergens og udførelse. Med divergens menes, at der åbnes op for en større variation af forskellige idéer, forslag og inspiration, hvilket giver de offentlige ansatte en bredere

palette af muligheder at vælge imellem før de træffer beslutninger (Bason, 2010:8-9). Innovationsprocessen åbnes så viden om borgeres og virksomheders virkelighed bringes i spil, hvilket kan medføre nye, fælles forståelser af både problemer og muligheder (Hartley, 2005; Hess & Adams, 2007; Scharmer, 2007; Bason et al, 2009 i; Bason, 2010:9). Den anden fordel ved co-creation er, at det forankrer den kreative proces, hos de mennesker den vedrører (Bason, 2010:8-9). Dette kunne blandt andet ske ved at borgere hjælper med at vurdere, hvordan en ny service vil fungere i deres hverdag, hvilket øger sandsynligheden for succes (Bason, 2010:9). Co-creation muliggør at slutbrugeren og andre interessenter kan tage del i hele produktionsprocessen, hvilket er en måde at drive innovation i den offentlige sektor. Det er et opgør med silotænkningen, og som i sidste ende kan skabe bedre resultater ved lavere omkostninger (Bason, 2010:9). Vi har sammenfattet de grundlæggende forskelle mellem co-production og co-creation i tabel 1:

Tabel 1

Dimension	Co-production	Co-creation
Aktørforståelse	Begrænset til to typer; udbydere og brugere	Bred; en mangfoldighed af offentlige og private aktører
Formål	Produktion og levering af en forhåndsdefineret ydelse	Skabelse af offentlig værdi gennem fælles problemløsning
Mulighed for innovation	Begrænset eller ingen	Mulighed for nytænkning

Co-creation strategier

Følgende afsnit udgør første del af det teoriapparat, som analysen senere vil blive struktureret efter. For at klarlægge hvilke aktører der kan indgå i samskabelsesprocessen, samt hvilke arenaer denne kan finde sted i, anvender vi Hofstad, Sørensen, Torfing og Vedelds (2022) opdeling af tre co-creation strategier. Strategierne er ideelle strategier, som anvendes af kommuner i forbindelse med klimastyring for at opbygge kapacitet og adressere løsninger på klimaudfordringer i byer (Hofstad, Sørensen, Torfing & Vedeld, 2022:203). Nedenfor opstilles en tabeloversigt for at overskueliggøre forskellene mellem de forskellige strategier:

Tabel 2

Strategi	Beskrivelse
Internal whole of government strategy	En intern strategi, der sigter mod at samle og koordinere forskellige kommunale enheder for at skabe og implementere tværgående klimamål.
Externally focused stakeholder strategy	En ekstern strategi, der sigter mod at lede partnerskaber mellem offentlige og private aktører for at skabe og implementere tværgående klimamål.
Externally focused civil society strategy	En ekstern strategi, der sigter mod at styrke samarbejdet mellem offentlige aktører, borgere og civilsamfund, for at opnå lokal viden og reducere forbrugsbaserede CO2-udledninger.

Den første strategi, *internal whole of government strategy*, sigter mod at samle autonome offentlige enheder, der har forskellige mål og ekspertise, om at samskabe om nye klimamål og procedurer (Adelle & Russel, 2013 i; Hofstad et al., 2022:205). Dette samarbejde kan resultere i reduktion af udledninger internt i kommunen blandt andet gennem serviceydelser, udstyr og infrastruktur. I denne strategi kan der med fordel udpeges én offentlig enhed, der agerer tovholder og øger ressourcer, kompetencer og opmærksomhed på klimaudfordringerne gennem koordinering og samskabelse på tværs af flere kommunale enheder (Anguelowski & Carmin, 2011; van der Heijden, 2019 i; Hofstad et al., 2022:205). I denne strategi spiller borgerne en begrænset rolle, men kan dog involveres gennem bestyrelser, fokusgrupper og lignende, hvor de kan komme med input (Hofstad et al., 2022:205). Denne strategi lever imidlertid ikke op til specialets samskabelsesdefinition, men vil snarere karakteriseres som samarbejde på tværs. Vi inddrager dog alligevel strategien, for at imødekomme de risici, der er forbundet med vores forståelse af samskabelsesbegrebet, som kan risikere at udelukke vigtige dynamikker internt mellem CGO og øvrige enheder i Aalborg Kommune, der kan have relevans for samskabelsesprocesser. Samtidig er samarbejde på tværs ofte en forudsætning for samskabelse, hvorfor vi mener, at denne strategi har analytisk relevans. Selvom den ikke muliggør samskabelse ifølge specialets definition, kan den altså alligevel være medvirkende til at skabe intern sammenhængskraft, der kan styrke CGOs kapacitet til at indgå i samskabelsesprocesser med eksterne aktører.

Den anden strategi, *externally focused stakeholder strategy*, har til formål institutionelt at lede partnerskaber mellem offentlige aktører og private stakeholders, som for eksempel byudviklere, ejendommejere, teknologivirksomheder, forsynings- og transportvirksomheder og uddannelsesinstitutioner, der kan medvirke til at reducere CO₂-udledninger i CO₂-tunge sektorer (Hofstad et al., 2022:205-206). Offentlige organisationer kan have kontakt med interessenterne blandt andet gennem partnerskaber og task-forces. Interaktionen behøver ikke nødvendigvis at komme fra kommunen, men kan på samme måde komme fra udefrakommende interessenter (Hofstad et al., 2022:206). Borgerne spiller her en minimal rolle, da formålet med denne strategi er at mobilisere ekspertviden, der kan benyttes til at udvikle løsninger, der er CO₂ besparende (Hofstad et al., 2022:206).

Den tredje strategi, *externally focused civil society strategy*, ønsker at styrke samarbejde mellem offentlige aktører, lokale borgere og civilsamfundsorganisationer med henblik på at opnå lokale kompetencer frem for ekspertviden. Formålet med dette samarbejde er at samskabe nye løsninger, der kan medvirke til reduktion af forbrugsbaserede CO₂-udledninger (Hofstad et al., 2022:206). Derudover kan inddragelse af lokale aktører føre til opbygning af legitim støtte til klimainitiativer grundet deres aktive deltagelse, der blandt andet kan finde sted gennem paneler og workshops (Bulkeley et al., 2019; Hölscher et al., 2019; Karvonan, 2018 i; Hofstad et al., 2022:206). Ambitionen med denne strategi er at ændre vaner og praksisser til mere bæredygtige alternativer (Hofstad et al., 2022:206).

Trinene i en idealtypisk co-creation proces

Følgende afsnit vil præsentere Ansell, Sørensen og Torfings procesmodel for en ideel co-creation-proces. Modellen vil bidrage til den analytiske skelnen mellem begreberne co-creation og co-production og indeholder fire trin (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:31). Processens fire trin er *igangsætning*, *design*, *implementering* og *evaluering*.

Igangsætning

Offentlige eller private aktører vil typisk gennemgå tre vigtige opgaver, for at igangsætte co-creation (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:32):

- 1) De skal identificere og beskrive et vigtigt problem, udvikle et løsningsforslag og formidle dens nødvendighed gennem historiefortælling. Massemedier, sociale medier, netværk og canvassing er afgørende for at skabe opmærksomhed (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:32).
- 2) De skal samle relevante aktører med viden, kompetencer og ressourcer til at skabe forandring og generere en kollektiv effekt. Opgaven kræver interessentanalyse, beslutninger om inklusion og eksklusion, samt indsatser, der motiverer aktører til deltagelse. De bør tiltrække både dem, der søger en løsning, og dem, der kan skabe den (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:32).
- 3) De skal skabe tillid blandt deltagerne og facilitere samarbejdet. Deltagerne skal have tillid til, at de kan erfarings- og idéudveksle med hinanden, at alle investerer tid og energi i at finde fælles løsninger, at der er gensidig respekt, og at der er rum for distribueret handling. Uformel interaktion, gennemsigtige spilleregler og tillidsskabende handlinger styrker samarbejdsrelationerne (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:32-33).

Design

Designfasen er afgørende for co-creation processen. Aktørerne der deltager, må gennemgå tre vigtige opgaver i denne kritiske fase (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:33):

- 1) De skal sammen udforske og omdefinere problemet for at muliggøre kreativ og gennemførlig problemløsning. Det indebærer empatisk erfaringsudveksling blandt lokale, der er berørte af problemet eller potentielle løsninger. Udsatte grupper nås via mellemmand eller fokusgruppeinterviews. Bottom-up input skal kombineres med input fra blandt andet myndigheder, eksperter, statistisk data og høringer. De forskellige input opvejes og kombineres, så konkurrerende forklaringer kan granskes (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:33).
- 2) Aktørerne skal skabe en fælles vision, der afspejler lokale behov og guider problemløsningen. Problemløsningen bør næres af gensidig læring og bør helhjertet omfavne søgen efter nye løsninger. Det bør samtidig kombineres med kritisk gennemgang af nye idéer, der desuden bør integreres med velafprøvede strategier for at øge gennemførligheden (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:33).
- 3) De skal bygge, teste og forbedre prototyper indtil de ser ud til at levere de forventede resultater. Prototyper er foreløbige løsningsdesign, der kan testes for at identificere

styrker og svagheder. De bør bygges på en klar handlingsplan, der indeholder plausible antagelser om effekterne af en planlagt indsats. Eksperimentel afprøvning af prototyperne kan hjælpe med at komme problemer i forkøbet, undgå dyre fejl og forberede reel implementering (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:33).

Implementering

Implementering af nye løsninger er afgørende for at skabe en kollektiv effekt. Det kræver dog, at man sikrer tilstrækkelige ressourcer, koordinerer indsatsen og fastholder fremgang. Derfor må aktører, der er involveret i denne proces, håndtere tre udfordringer, der kan opstå i implementeringsfasen (Ansell, Sørensen og Torfing, 2022:34):

- 1) De skal sikre den rette finansiering til at de nye løsninger kan blive en fast del af hverdagen, så de holder længe nok til at kunne gøre en reel forskel. Lokale myndigheder, private firmaer eller fonde kan medvirke til finansieringen af løsningerne. Derudover kan de involverede aktører bidrage med deres egen tid og energi (Ansell, Sørensen og Torfing, 2022:34).
- 2) De skal koordinere indsatsen mellem de offentlige og/eller private aktører, der tager del i implementeringen af nye løsninger, og sørge for at arbejdsfordelingen er klar og tydelig. Formålet med koordineringen er at mobilisere ressourcerne, så virkningen af de nye løsninger maksimeres (Ansell, Sørensen og Torfing, 2022:34).
- 3) De skal sikre, at de nye løsninger integreres med den eksisterende praksis. Derudover skal relevante aktører inddrages i tilpasningen af de nye løsninger, så disse passer til lokale erfaringer, ressourcer og politiske og økonomiske rammer, der kan have en betydning for, hvordan de nye løsninger fungerer i praksis (Ansell, Sørensen og Torfing, 2022:34).

Evaluering

Ideelt bør evaluering foregå løbende, men vigtigst er det, at den gennemføres, når samskabte løsninger leverer de forventede resultater. Evalueringen er vigtig for de aktører, der har været involveret i samskabelsesprocessen, for at give dem viden om deres arbejdsindsats. Derudover kan evalueringen være brugbar for det bredere samfund, der ønsker at anvende de succesfulde samskabte løsninger på andre områder. Derfor må aktører påtage sig tre opgaver i evalueringsfasen (Ansell, Sørensen og Torfing, 2022:34):

- 1) De skal måle og vurdere output og resultater for at opnå viden om, hvad der fungerer i praksis og finde forbedringspotentialer. Derudover er dokumentering af resultater ofte et afgørende redskab til at sikre fortsat finansiering (Ansell, Sørensen og Torfing, 2022:35).
- 2) De skal bruge selv-evaluering af processen og resultaterne til at skabe en offentlig redegørelse om den samskabte løsning og dens resultater. Dette skal bruges til at give eksterne aktører mulighed for at undersøge samarbejdet og holde aktørerne til regnskab for eventuelle negative eksternaliteter. De samskabte processer bør forblive gennemsigtige, så de opnår legitimitet (Ansell, Sørensen og Torfing, 2022:35).
- 3) De skal dele vellykkede løsninger til andre sektorer, der ønsker at tilpasse løsninger til deres kontekst (Ansell, Sørensen og Torfing, 2022:35).

Hvad angår evalueringsfasen, bemærkes det, at Brandsen og Honingh rejser debatten om, hvorvidt evaluering bør betragtes som en del af co-production eller co-creation. På den ene side kan man argumentere for, at evalueringen er en del af produktionscyklussen og dermed ses som en del af samskabelsesprocessen. På den anden side kan man argumentere for, at evaluering indebærer andre kompetencer, hvilket er et argument for at betragte det som en særskilt aktivitet (Brandsen & Honingh, 2018:12).

Redegørelsen for de forskellige faser af samskabelsesprocessen medvirker til at give en forståelse for, hvad denne indebærer, både som proces og i praksis. Ved at opdele samskabelsesprocessen i fire trin, får vi et overblik, der kan anvendes til at identificere hvornår og hvordan eksterne aktører involveres i samskabelsesprocesser til senere analyse. Dermed er det en idealtypisk model, der kan benyttes som et analytisk redskab og med bevidsthed om, at samskabelsesprocesser i praksis ofte vil bære præg af mindre linearitet og mere kompleksitet.

Grader af involvering i en samskabelsesproces

En måde at skelne mellem co-production og co-creation, er ved at undersøge graden af borgerinvolvering og tidspunktet for denne i produktionsprocessen (Vargas, Whelan, Brimblecombe & Allender, 2022:4). Ifølge Vargas et al. ses co-creation som en kollaborativ tilgang til problemløsning, hvor interessenter involveres i alle stadier af produktionsprocessen - fra at definere et problem og til de afsluttende faser af projektet (Vargas et al., 2022:2). I co-

production involveres borgere derimod kun i implementeringen af et allerede defineret problem og løsning (Vargas et al., 2022:2). Her rettes fokus mod, hvordan man kan optimere ressourceallokering inden for forudbestemte rammer for at opnå det bedste resultat (Vargas et al., 2022:2). Det er denne skelnen, som vores undersøgelse af skellet mellem co-production og co-creation tager afsæt i. For at eksplicite hvordan vi adskiller begreberne fra hinanden, anvender vi Voorberg, Bekkers og Tummers' (2015) analytisk anvendelige framework for grader af borgerinvolvering i en samskabelsesproces, der ligeledes skelner mellem co-production og co-creation ved at undersøge graden af involvering og tidspunktet for denne. Inddragelsen vil styrke grundlaget for at kunne drage analytiske konklusioner om skellet mellem co-production og co-creation i CGO. Voorberg et al. skelner mellem forskellige typer af samskabelse baseret på graden af borgerinvolvering:

- *Citizens as co-implementer*: Borgeren involveres i implementeringen af tjenester, der førhen blev udført af regeringen (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1347).
- *Citizens as co-designer*: Borgeren involveres i udformningen af en politik/tjeneste (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1347; Agger & Tortzen, 2015:16).
- *Citizens as initiator*: Borgeren tager initiativ til samarbejdet og medvirker til at formulere specifikke tjenester og sætte rammerne herfor (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1347; Agger & Tortzen, 2015:16).

Ifølge Voorberg et al. opstår co-creation, når borgeren er involveret som *co-initiator* og/eller *co-designer*, mens co-production finder sted, når borgeren alene agerer *co-implementer* (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1347). Disse forskellige grader af borgerinvolvering hjælper med at tydeliggøre skellet mellem co-creation og co-production, idet det præciserer, hvornår borgernes involvering bidrager til at skabe nye løsninger, og hvornår de alene er med til at implementere disse. Co-creation implicerer således, at borgeren skal have indgået i minimum ét af de tidlige stadier af en samskabelsesproces; igangsætnings- eller designfasen, for at involveringen kan karakteriseres som co-creation. Selvom Voorberg et al.s skelnen mellem samskabelsestyper sker via graden af borgerinvolvering, vil vi imidlertid strække frameworket, til at omfatte graden af involvering, uagtet om der er tale om borgere eller andre eksterne aktører. Det implicerer naturligt, at vi bevæger os væk fra frameworkets oprindelige forståelse af borgeren som central i en samskabelsesproces, og i stedet abonnerer

på en bredere og mere kompleks aktørforståelse. Vi vurderer dog ikke, at denne strækning af frameworket svækker frameworkets anvendelighed som redskab til at vurdere graden af involvering. Det skyldes at frameworket i sig selv opererer med en faseinddeling, *initiator*, *designer* og *implementer*, hvor det er koblingen mellem aktør og fase, der er afgørende for, om der er tale om co-production eller co-creation, og ikke typen af aktør. Dermed sikres det at vi, uanset hvem der inddrages, stadig kan vurdere samskabestypen.

Barrierer for samskabelse

Vi vil i det følgende præsentere teoretiske eksempler på barrierer for samskabelse i den offentlige sektor, som senere anvendes til at strukturere analysen af barrierer. Afsnittet adskiller sig fra de kritiske perspektiver på samskabelse, der (jævnfør litteraturreviewet) stiller spørgsmålstejn ved samskabelse som styringsform. Her er fokus i stedet at fremhæve hvilke praktiske og institutionelle udfordringer, der kan opstå i arbejdet med samskabelse. For at præsentere det bedst mulige overblik, inddeler vi eksemplerne i henholdsvis strukturelle barrierer, organisatoriske barrierer og adfærdsmæssige barrierer.

Strukturelle barrierer

Strukturelle barrierer dækker over overordnede aspekter i det ydre miljø, som begrænser aktørers prædisponerede muligheder for at engagere sig i samskabelse. Barriererne udspringer ofte af regeringer og lokale myndigheders policies, det politiske miljø, prioriteringer og administrative traditioner (Baptista, Alves & Matos, 2020:231). Blandt andet er selve rammebetingelserne i den offentlige sektor sjældent designet til at understøtte eksperimentering og nytænkning, fordi organisationerne ofte prioriterer stabilitet og magtbevarelse (Bason, 2010:15). Krav som respekt for borgernes rettigheder og lighed for loven indebærer ligeledes, at det kan være svært at gennemføre innovative eksperimenter, som midlertidigt kan påvirke rettighederne eller fordelene for grupper af borgere (Bason, 2010:15). Samtidig er reguleringen af detaljerede processer nødvendig, fordi det sikrer servicekvalitet, legitimitet og sammenhæng, men standardprocedurer for drift kan risikere at kvæle forsøg på kreativitet og innovation (Bason, 2010:15). James Wilson argumenterede i 1989, at offentlige organisationers grundlæggende rolle er, at reducere uvished og introducere stabilitet - med andre ord, kan man diskutere om selve DNA'et i offentlige organisationer er modstandsdygtigt over for innovation (Bason, 2010:7). Samtidig er ethvert forsøg på innovation svært at evaluere, fordi der ikke findes en direkte feedbackmekanisme, der kan

afgøre, om innovationsforsøgene har været succesfulde, som der gør i den private sektor (Bason, 2010:18). Evalueringer er oftest retrospektive og udgives for sent til, at de kan informere beslutninger på en meningsfuld måde, hvorfor de fleste organisationer navigerer i blinde i real-tid (Bason, 2010:18). Som konsekvens kan offentlige organisationer risikere at bruge uforholdsmæssigt store mængder tid på at analysere fortiden og styre nutiden, mens systematisk udforskning af fremtidige retninger nedprioriteres (Bason, 2010:19).

Organisatoriske barrierer

Organisatoriske barrierer er forhindringer, som er specifikke for organisationer i den offentlige sektor, herunder organisatorisk kultur (Baptista, Alves & Matos, 2020:232). En af de centrale barrierer er fraværet af organisatoriske strukturer og procedurer, der inviterer til og understøtter samskabelse (Baptista, Alves & Matos, 2020:232; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1342). I mange offentlige organisationer er der ikke tradition for, at betragte borgerne som partnere, men i stedet som servicemodtagere, hvilket skaber en institutionel barriere for at invitere borgerne ind som ligestillede (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1342). Dertil kommer, at aktører i offentlige organisationer kan opleve uklarhed om incitamenterne for samskabelse, og hvordan samskabelse kan forbedre offentlige tjenester, øge borgerengagement og skabe budgetmæssige fordele, hvilket reducerer motivationen for at prioritere det (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1343; Cinar, Trott & Simms, 2019:271).

Stærk, faglig identitet kan også fungere som en barriere for samskabelse. Det er vigtigt for at sikre kvalitet i serviceydelserne, men det kan samtidig implicere en monofaglig kultur, hvor møder med forskellige fagligheder, som kan katalysere nye løsninger, nedprioriteres (Bason, 2010:16). Fagprofessionelle kan have oplevelsen af, at deres uddannelse og erfaring giver dem en bedre forståelse for borgernes behov end borgerne selv. En konsekvens af denne stærke, faglige identitet er ofte en nulfejlskultur (Bhatta, 2003 i; Bason, 2010:17) hvor risikoforsigtighed hæmmer eksperimenteren med nye løsninger (Bason, 2010:17; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1342). Det giver naturligvis mening i sundhedsvæsenet, men det kan samtidig skabe en generel frygt for at fejle i andre dele af den offentlige sektor, hvor innovation ellers kunne forbedre servicekvaliteten (Bason, 2010:17).

Både ledelse og organisatorisk kapacitet udgør en helt åbenlys potentiel barriere for innovation og samskabelse i den offentlige sektor, idet mange organisationer har begrænset erfaring og manglende kompetence i forhold til at styre innovationsprocesser (Bason, 2010:17). Offentlige ledere fokuserer ofte på den daglige drift, og ofte har hverken ledere eller ansatte formelle færdigheder inden for kreativitet eller innovation (Osborne & Brown, 2005 i; Bason, 2010:18; Cinar, Trott & Simms, 2019:272). Der mangler ofte formelle processer og systemer for at gennemføre innovation (Eggers & Singh, 2009 i; Bason, 2010:18), og mange offentlige organisationer er præget af risikoforsigtighed og bureaukrati, som kan hæmme innovation og samskabelse (Cinar, Trott & Simms, 2019:272).

Ressourcemæssige begrænsninger udgør endnu en potentiel organisatorisk barriere, og gør det vanskeligt at afsætte tid og penge til innovationsprocesser. Samskabelse kan være dyrt og ressourcekrævende i forhold til at facilitere samarbejde mellem aktører, der har forskellige forventninger, forpligtelser og verdenssyn (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:808-809). Samtidig kan nye initiativer eller innovationsprocesser øge arbejdspresset for ansatte og ledere, der som resultat prioriterer rutineopgaver og dermed fastholder eksisterende praksisser frem for at engagere sig i udvikling af nye løsninger (Cinar, Trott & Simms, 2019:271). Endelig kan budgetmæssige, teknologiske eller personalemæssige ressourcebegrænsninger også udgøre potentielle organisatoriske barrierer, der kan hæmme samskabelse (Cinar, Trott & Simms, 2019:271).

Adfærdsmæssige barrierer

Adfærdsmæssige barrierer dækker over barrierer, der påvirker adfærden hos de involverede aktører i en samskabelsesproces herunder politikere, ledere, ansatte, borgere og brugere af ydelser (Baptista, Alves & Matos, 2020:233). Det kan være risikoforsigtighed, modstand overfor forandring, manglende villighed eller interesse, mangel på erfaring, tid eller ekspertise eller følelsesmæssig involvering i issues (Baptista, Alves & Matos, 2020:233; Cinar, Trott & Simms 2019:271-272). Også asymmetri i forhold til viden, magt og kapacitet mellem aktørerne kan udgøre en barriere, da det skaber ubalance i samarbejdet (Baptista, Alves & Matos, 2020:233).

Borgernes karakteristika har betydning for deres villighed og evner til at deltage i samskabelsesprocesser. Uddannelsesniveau, holdninger til den offentlige sektor og graden af

social kapital er alle faktorer, der spiller ind (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1343). Desuden er borgernes oplevelse af at kunne påvirke samskabelsen vigtig. De skal være klar over i hvor høj grad, og hvordan de kan påvirke offentlige ydelser og samtidig føle det som deres ansvar (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1343). For embedsmænd, politikere og ansatte kan der findes en tilbageholdenhed og forsigtighed i forhold til at inkludere borgere i processer, fordi borgerne kan opfattes som uforudsigelige (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1342). Det kan hænge sammen med, at samskabelse og samarbejdsdrevet innovation udfordrer de traditionelle roller, som aktører i den offentlige sektor udfylder (Agger & Hedensted Lund, 2011 i; Agger & Tortzen, 2015:21). Det traditionelle skel mellem hvem der styrer, og hvem der styres er, i en samskabelsesproces, under opløsning og der opstår nye kriterier for, hvem der er legitime deltagere i en proces (Agger & Tortzen, 2015:21). Det er en forudsætning at embedsmænd, politikere og ansatte accepterer borgernes ret til at være en berettiget partner i en samskabelsesproces og dermed også opgiver en vis mængde status og kontrol (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1342). Det kan imidlertid være smertefuldt, at omdefinere ens identitet og indtræde i nye roller hvilket medfører, at aktører ofte fastholder deres "gamle" rolleforståelse, der kan hæmme innovationsprocesser (Jæger & Sørensen, 2003 i; Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:810).

Opsamling på teori og operationalisering

Dette afsnit samler op på specialets teoriapparat og fungerer som operationalisering. Formålet med afsnittet er således, at illustrere hvordan vores teoriapparat gøres anvendeligt i praksis, så det bliver muligt at indsamle og gennemgå empirien med et teoretisk afsæt. Det har betydning for, hvordan empirien kodes i forbindelse med analysen, og hvordan konklusioner dannes. Samtidig bidrager operationaliseringen til udarbejdelsen af en interviewguide, der sikrer, at vi indfanger relevant og nødvendig viden om genstandsfeltet ved at stille spørgsmål, som informanterne forstår (Ingemann, Kjeldsen, Nørup & Rasmussen, 2018:148).

Indledningsvist bemærkes det, at styringsparadigmerne NPM og NPG fungerer som et analytisk bagtæppe for forståelsen af samskabelse, uden at være omdrejningspunktet for analysen. Inddragelsen af styringsparadigmerne tjener således snarere som en kontekstualiserende referenceramme, der bidrager til forståelsen af de styringsmæssige rammer, som samskabelse i CGO udfolder sig inden for, og som dermed kan nuancere empiriske fund, der falder uden for specialets hovedfokus. Derudover fungerer definitionerne

af co-production og co-creation til at afgrænse begrebsforskellen mellem begrænset inddragelse, hvor aktører primært deltager i implementeringen af en løsning (co-production), og mere indgående samarbejde, hvor aktører involveres tidligt i en samskabelsesproces (co-creation). Disse definitioner gøres således ikke operationelle eller til genstand for analyse, men ses i stedet som begreber, der præger teoriapparatet i sin helhed og danner en begrebslig forståelsesramme. Det bærende teoretiske fundament udgøres i stedet af co-creation strategierne, trinene i en idealtypiske co-creation proces og barrierer for samskabelse. Med andre ord, er det disse elementer af teorien, der tjener det primære analytiske formål og udgør strukturen for specialets analyse.

Co-creation strategier

Hofstad, Sørensen, Torfing og Vedelds (2022) opdeling af co-creation strategier udgør den første del af teoriapparatets bærende fundament. Opdelingen vil i senere analyse anvendes som værktøj til at undersøge, i hvilken af de tre strategier CGO primært arbejder med samskabelsesprocesser. På den måde danner strategierne analysens udgangspunkt og rammesætter, hvordan aktørsammensætningen og graden af involvering forstås samt hvorvidt der er tale om involvering af interne eller eksterne aktører.

Internal whole of government strategy refererer til interne samarbejder på tværs af Aalborg Kommunes egne forvaltninger, afdelinger og enheder, der har forskellige mål og ekspertiser. I strategien samles aktørerne om et fælles mål, som reduktion af kommunens egne CO2-udledninger. Ikke-kommunale aktører spiller en minimal rolle, og det understreges derfor, at arbejde med denne strategi ikke opfylder kravene for samskabelse, jævnfør specialets definition. Empiriske eksempler på CGOs arbejde med denne strategi betragtes således blot som samarbejde på tværs om kommunens eget klimaaftryk.

Externally focused stakeholder strategy refererer til institutionelt forankrede samarbejder mellem kommunen og private stakeholders såsom byudviklere, ejendomsejere, teknologivirksomheder, forsynings- og transportvirksomheder og uddannelsesinstitutioner med mere og omfatter både top-down og bottom-up eksempler. Empiriske eksempler på, at CGO samarbejder med private stakeholders betragtes dermed som udtryk for, at CGO arbejder med denne strategi.

Externally focused civil society strategy refererer til samarbejder mellem CGO og lokale borgere og/eller civilsamfundsorganisationer om løsninger, der kan reducere forbrugsbaserede udledninger. Empiriske eksempler på sådanne samarbejder betragtes således som arbejde med denne strategi.

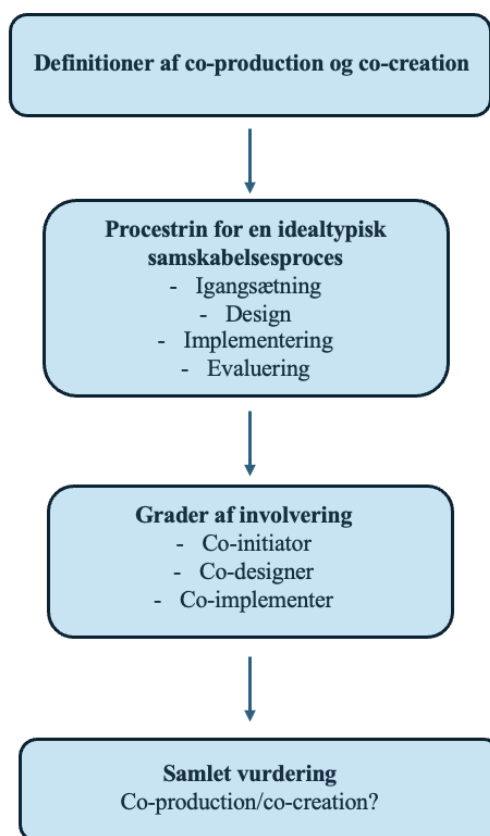
Trinene i en idealtypisk co-creation proces

Skellet mellem co-production og co-creation udgør en væsentlig del af specialets teoriapparat. Denne del stykkes sammen af gennemgangen af en idealtypisk co-creation proces og graden af involvering, som værktøj til at skelne mellem co-production og co-creation.

Procestrinene for en idealtypisk co-creation proces udgør en analytisk ramme, der gør det muligt at identificere i hvilke stadier af processen aktører involveres - fra igangsætning og design til implementering og evaluering. Hertil fungerer **Voorberg et al.s grader af involvering** som assisterende værktøj, der kan nuancere analysen af eksterne aktørers roller ved at identificere, om de optræder som co-initiators, co-designers eller co-implementers.

Sammenstykningsen af elementerne danner grundlag for vores samlede vurdering af, om der i empiriske eksempler er tale om co-production eller co-creation. Gennem inddragelse af procestrinene og Voorberg et al.s grader af involvering, samt stillingtagen til definitionerne af co-production og co-creation, hviler vores vurderinger på et stærkt teoretisk fundament. Sammenstykningsen er illustreret nedenfor i figur 1. Figuren skal forstås således, at definitionerne af co-production og co-creation danner en overordnet forståelsesramme for forskellen mellem de to begreber. Denne forståelsesramme tages med, når vi gennemgår procestrinene en efter en, hvorigennem vi også bliver i stand til at vurdere graderne af involvering. Endeligt kan vi på baggrund af denne proces foretage en samlet vurdering af, om de empiriske eksempler indikerer opbakning til co-production eller co-creation.

Figur 1



Barrierer for samskabelse

Barrierer for samskabelse udgør den tredje del af teoriapparatet og spiller ligeledes en væsentlig rolle. I analytisk forstand bygger denne del ovenpå skellet mellem co-production og co-creation ved at synliggøre strukturelle, organisatoriske og adfærdsmæssige forhold, der kan forhindre, at eksterne aktører inddrages og involveres i de tidligere stadier af en samskabelsesproces. Samtidig afdækker denne del hvilke fremmende og hæmmende faktorer, der gør sig gældende i forhold til samskabelse af indsats, der er relaterede til grøn omstilling.

Strukturelle barrierer omfatter empiriske eksempler, der er bestemt af policies, regeringsprioriteringer, administrative traditioner, kultur eller livsstil. **Organisatoriske barrierer** omfatter eksempler, der har at gøre med organisatorisk kultur, fravær af

tilstrækkelige strukturer, teknologier eller incitamenter, organisatorisk kapacitet og ressource- eller budgetmæssige begrænsninger. **Adfærdsmæssige barrierer** omfatter empiriske eksempler, der relaterer sig til blandt andet risikoforsigtighed, forandringsmodstand, manglende interesse, erfaring, tid, følelser eller asymmetrier mellem aktørerne.

Metode

Formålet med metodeafsnittet er at illustrere specialets metodiske fremgangsmåde. Vi opdeler metodeafsnittet i underafsnit, der hver især redegør for de trin, som den metodiske tilgang til undersøgelsen består af.

Forskningsdesign og caseudvælgelse

CGO danner rammen for denne undersøgelse, der struktureres som et single-case design. Med et casestudie er selve casen interessant i sig selv, og vores formål er at belyse fenomenet samskabelse i en case, der forventeligt har unikke karakteristika. Det bringer os til udvælgelsen af CGO som case, der kan siges at udgøre en atypisk case. Formålet med at udvælge en atypisk case er at opnå information om usædvanlige cases, der kan være særligt problematiske eller særligt gode eller succesfulde (Flyvbjerg, 2020:636). CGO er atypisk, når man sammenligner med landets øvrige største kommuner; København, Aarhus og Odense. Gennem grundige gennemsøgninger af kommunernes hjemmesider, har vi orienteret os i, hvad afdelingerne under de enkelte klima- og miljøtekniske forvaltninger fremhæver som deres opgaver og ansvarsområder. Her er det imidlertid kun i Aalborg Kommune, at det er tydeligt ekspliciteret og fremhævet, at der findes et særegent team, hvis hovedfokus er at stå til rådighed, understøtte og assistere civilsamfundsaktører og deres bæredygtighedsfremmende idéer (Aalborg Kommune, u.å. a). Netop på dette grundlag er CGO valgt som case, fordi det vidner om et vist kommunalt ambitionsniveau i forhold til mobilisering af civilsamfundet og bred involvering hvad angår grøn omstilling. Desuden kan CGO også anskues som et eksempel på, at man i Aalborg Kommune er optaget af, at imødekomme nogle af de organisatoriske barrierer, der kan være forbundet med innovation og samskabelse i forhold til grønne initiativer. CGO kan i den henseende ses som et eksempel på at etablere nogle strukturer og procedurer, der inviterer til og understøtter samskabelse, samt nedbryder institutionelle barrierer, så private aktører ses som ligestillede frem for passive servicemodtagere. På den måde kan CGO betragtes som en atypisk case, da den på

baggrund af ovenstående kan forventes at være usædvanlig - forventeligt særligt god eller succesfuld - i forhold til fænomenet samskabelse.

Forskningsdesignet har betydning for undersøgelsens generaliserbarhed. I og med der er tale om et single-case design, kan vores fund som udgangspunkt ikke generaliseres til andre cases eller i en større kontekst, men snarere bidrage til eksisterende samskabelseslitteratur. Vi har dog gennem strategisk udvælgelse valgt en atypisk case, der forventes at være særligt god til at belyse fænomenet samskabelse. I den forstand er der et formål om, at undersøgelsen kan synliggøre centrale mekanismer, udfordringer eller potentialer ved samskabelse, som kan være til inspiration og læring i andre kontekster. Det harmonerer desuden med vores videnskabsteoretiske udgangspunkt i kritisk realisme, idet formålet netop er at forstå de underliggende mekanismer, der er bestemmende for samskabelsens betingelser i en bestemt kontekst. Undersøgelsens fund kan således have relevans i andre kontekster, forudsat at de samme mekanismer er til stede. Det stiller høje krav til eksplicitering og transparens om casens særlige kendetegn, for at læseren selv kan vurdere graden af generaliserbarhed til lignende kontekster. Dette forsøges imødegået i casebeskrivelsen.

Undersøgelsens formål er at belyse CGOs særlige karakteristika i henhold til samskabelse. Med et sådant formål vurderer vi, at det mest oplagte designvalg er et single-case design. Designvalget tillader, at vi kan udarbejde en dybdegående og kontekstuel undersøgelse af fænomenet samskabelse i den givne case, som er CGO (Bryman, 2012:66). Vores overordnede metodevalg er kvalitativt, idet det muliggør, at vi kan indsamle og opbygge detaljeret viden om CGO og deres arbejde med samskabelse (Bryman, 2012:67). Vi indsamler og opbygger denne viden gennem i alt syv semistrukturerede interviews. Måden hvorpå vi tilgår undersøgelsen, implicerer således en idiografisk tilgang, fordi vores sigte er at belyse casens unikke karakteristika og dermed ikke at generere viden, der gælder uafhængigt af tid og sted (Bryman, 2012:69). Undersøgelsen er designet således, at vi bearbejder vores empiriindsamling ved indledningsvist at transskribere samtlige interviews, hvorefter vi anvender kodning som redskab til at håndtere den store mængde empiri, som interviewene har genereret (Bryman, 2012:568). Kodningsarbejdet sker på baggrund af operationaliseringen og udgør udgangspunktet for analysen. Overordnet understøtter designvalget således undersøgelsens formål, idet casevalget er særligt informativt i forhold til at forstå, hvordan kommunale aktører kan understøtte grøn omstilling gennem samskabelse. Metodevalget sikrer desuden nuanceret og dyb indsigt i casens karakteristika, og

kodningsarbejdet muliggør systematisk analyse af vores empiri, hvorigennem vi kan belyse CGOs arbejde med samskabelse.

Casebeskrivelse

Formålet med følgende afsnit er at give et indblik i specialets udvalgte case, CGO, i forhold til centrets rolle og primære arbejdsopgaver. Afsnittet vil belyse CGOs arbejde med grøn omstilling og den rolle samarbejdet med eksterne aktører spiller.

Aalborg Kommune er i skrivende stund organiseret med syv forvaltninger, hvoraf den ene er Klima og Miljø. Forvaltningen er inddelt i fem afdelinger, der yderligere er inddelt i teams. En af afdelingerne er Klima, der er inddelt i de fire teams; Center for Grøn Omstilling (CGO), Klimapartnerskaber, Affaldsplanlægning og Kollektiv Trafik (Aalborg Kommune, u.å. b). Da CGO er udvalgt som case i denne undersøgelse, finder vi det relevant at udfolde deres arbejdsopgaver, mål og tilgange for at fremme bæredygtighed og klimahandling. CGO bliver beskrevet som en enhed, der samarbejder med organisationer, institutioner, virksomheder og ildsjæle om en grønnere kommune med en målsætning om at reducere miljøpåvirkningen og fremme bæredygtig udvikling (Aalborg Kommune, u.å. b).

Indledningsvist valgte vi at afholde et opstartende interview med teamlederen i CGO (bilag 8), med det formål at styrke og sikre, at valget af CGO som case, ville kunne tilvejebringe den nødvendige indsigt i forhold til at undersøge samskabelsesprocesser i en kommunal kontekst. Vi spurgte derfor teamlederen i CGO ind til centerets primære arbejdsopgaver, hvortil han beskriver, hvordan CGO har udviklet sig siden oprettelsen i 2013. Formålet med oprettelsen af CGO var at sætte fokus på borgerinvolvering og finde måder at ruste borgerne til den grønne omstilling. Derudover bestod opgaven i at fremvise de bæredygtighedsinitiativer, som kommunen iværksatte, hvor Bæredygtighedsfestivalen, der beskrives som en folkefest med grønne aktiviteter for alle (Aalborg Kommune u.å. d), var en central del heraf. Sidenhen har CGO påtaget sig nye opgaver, som ikke umiddelbart passede ind i en myndighedsafdeling, hvor opgaverne er lovbundne. Disse opgaver er bedre egnet til CGO, hvor rammerne er frie og giver rum til at eksperimentere og udvikle. Teamlederen i CGO nævner derudover, at samskabelse har været en grundforudsætning gennem hele denne udvikling, og ser det som en vedvarende præmis for at skabe resultater inden for grøn omstilling. Hertil understreges, at CGOs arbejde alene foregår gennem samarbejde med

relevante aktører. Samarbejdet spænder bredt og afhænger af hvilke projekter og temaer, der arbejdes med (bilag 8).

Semistrukturerede interviews

I undersøgelsen benyttes individuelle kvalitative interviews som redskab til empiriindsamlingen. En væsentlig årsag til dette valg som metodisk tilgang, er at interviewet giver mulighed for at undersøge specifikke individers oplevelser og erfaringer med bestemte situationer, hvilket kan tilvejebringe en detaljeret undersøgelse af genstandsfeltet (Brinkmann & Tanggaard, 2020:36). Tilgangen tillader os at få en dybdegående indsigt i, hvordan forskellige aktører oplever samskabelse i deres arbejde med grøn omstilling, og hvilke udfordringer de kan møde i denne proces. Valget af det kvalitative interview giver os en større fleksibilitet og åbenhed i forhold til svarmulighederne, end eksempelvis spørgeskemaundersøgelser ville gøre, hvilket skaber en unik mulighed for at lade interviewpersonernes egne perspektiver fylde (Ingemann et al., 2018:150-151). Interviewet kan tilrettelægges fra det meget strukturerede interview med en fastlagt dagsorden, uden plads til afvigelser, og til det ustrukturerede interview, der fungerer mere som en åben samtale (Ingemann et al., 2018:173). Vi vælger at placere os mellem disse tilgange med det semistrukturerede interview. Denne tilgang indebærer, at vi på forhånd har defineret overordnede temaer og formuleret spørgsmål til informanten. Samtidig tillader strukturen dog at afvige herfra, så der kan stilles opfølgende eller helt nye spørgsmål undervejs (Ingemann et al., 2018:173). Interviewguiden vil være struktureret efter de teoretiske perspektiver, jævnfør operationaliseringen; co-creation strategier, procestrinene for en idealtypisk co-creation proces og barrierer for samskabelse. Den præsenteres i afsnittet *Opbygning af interviewguide*. Graden af struktur i interviewet og interviewguiden afhænger af undersøgelsens erkendelsesmål (Ingemann et al., 2018:174). Da vores erkendelsesmål er at opnå en dybere forståelse af, hvordan samskabelse anvendes i CGO samt forståelse for mulige udfordringer ved samskabelse, ligger valget af semistrukturerede interviews som tilgang i tråd med erkendelsesmålet. Det skyldes, at semistrukturerede interviews medvirker en vis struktur, der er i overensstemmelse med vores teoriapparat, men samtidig tillader fleksibilitet til at forfølge uventede og meningsfulde perspektiver.

Informantudvælgelse

For at interviewet kan give os den nødvendige indsigt, er det afgørende, at vi udvælger de rigtige informanter. Det vil sige, at vi udvælger de informanter, der bedst kan hjælpe os med at belyse specialets problemstilling (Ingemann et al., 2018:166). Idet problemstillingen lægger op til at undersøge samskabelse i CGO i Aalborg Kommune, er størstedelen af informanterne netop udvalgt herfra. Tre af de udvalgte informanter er medarbejdere i CGO, herunder to projektledere og Aalborg Kommunes grønne agent, hvis opgave er at hjælpe interesserede aktører med projekter, der fokuserer på bæredygtige løsninger. De tre medarbejdere er udvalgt, da de arbejder tæt på de konkrete arbejdsopgaver og projekter, hvor der er kontakt til både interne og eksterne aktører, hvilket giver dem et praksisnært kendskab til samskabelsesprocesserne. Derudover er teamlederen i CGO udvalgt, da vedkommende kan belyse, hvordan samskabelsesprocesser opleves på lederniveau. Den sidste informant, der er udvalgt fra den organisatoriske side, er afdelingschefen i afdelingen Klima i Aalborg Kommune. Vedkommende er udvalgt for at tilvejebringe viden om det generelle syn på samskabelse i Klimaafdelingen, samt hvilke strategiske overvejelser og politiske prioriteringer, der skal tages hensyn til i denne proces.

Foruden de fem interviews valgte vi, som nævnt, at afholde en indledende snak med teamlederen i CGO med det sigte at styrke begrundelsen for vores caseudvælgelse, og for at få indsigt i hvilke aktører teamet særligt samarbejder med, som redskab til yderligere informantudvælgelse. Metoden til udvælgelse af informanter uden for kommunen kan sammenlignes med sneboldsmetoden, hvor vi har anlagt en eksplorativ tilgang, der lader empirien afgøre, hvilke informanter vi udvælger (Ingemann et al., 2018:85). Den indledende snak med teamlederen gav os imidlertid kun et indblik i hvilke sektorer CGO ofte samarbejder med og ikke nærmere konkrete virksomheder eller civilsamfundsorganisationer. Først efter afholdelsen af det egentlige interview med teamlederen, opnåede vi viden om nærmere specifikke aktører. Vi havde en ambition om, at udvælge en informant der kunne repræsentere et eksempel på externally focused stakeholder strategy. På baggrund af dette udvalgte vi en medarbejder fra Huset Venture som informant i undersøgelsen af samskabelsesprocessen. Huset Venture er en virksomhed med fem afdelinger fordelt rundt om i landet, hvis opgave er at matche fleksjobgodkendte med virksomheder, der mangler hjælp til opgaveløsning (Huset Venture Nordjylland, u.å.). Denne opgave har CGO medvirket til at løse gennem forskellige samarbejder med Huset Venture (bilag 6, s. 2 l. 66-76 + s. 4 l.

109-110), hvilket findes relevant at undersøge i lyset af samskabelse som en samarbejdsform mellem det offentlige og det private. Huset Venture udgør således en aktør, der relaterer sig til strategien externally focused stakeholder strategy. Vi blev også, gennem interviewet med den grønne agent, bekendt med Verdensmålscenteret der udgør et eksempel på externally focused civil society strategy. Centeret arbejder for at indfri FN's 17 verdensmål i Aalborg Kommune og er velkommen for alle interesserede (Aalborg Bibliotekerne, u.å.). Vi fik gennem den grønne agent kontakt til en af de frivillige tilknyttet Verdensmålcenteret, hvor vedkommende efterfølgende blev udvalgt som informant.

Argumentet for at inddrage eksterne aktører som informanter, sker på baggrund af at samskabelse ofte lægger vægt på ligeværdigt samarbejde, hvorfor vi finder det relevant at undersøge begge parter oplevelser af samskabelsesprocessen. I denne sammenhæng kan inddragelsen af eksterne aktører således siges at højne undersøgelsens troværdighed, fordi det bidrager til en mere nuanceret forståelse af samskabelse i CGO, der ikke kun baserer sig på den ene parts perspektiv, men også inddrager oplevelser eller erfaringer fra de aktører, som samarbejderne foregår med. Formålet med at inddrage de eksterne aktører er at opnå indsigt i deres erfaringer med samskabelsesprocesser med CGO, hvor fokus særligt er på, at identificere hvornår de eksterne aktører inddrages, og i hvilke opgaver de involveres. Idet de eksterne informanter er fremhævet af medarbejdere i CGO, formodes de at repræsentere eksempler på cases, hvor samarbejdet har været fordelagtigt og vellykket for begge parter. Er dette tilfældet kan de to udvalgte cases formentlig bidrage med eksempler på samskabelsesprocesser, hvor det har været muligt at imødekomme og overvinde eventuelle barrierer. Der rettes i den forbindelse opmærksomhed på, at det imidlertid også kan skabe bias i analysen, hvis potentielle udfordrende samarbejder udelukkes. Det skal derfor pointeres, at de to udvalgte informanters oplevelser og erfaringer ikke nødvendigvis afspejler samtlige samarbejder mellem CGO og eksterne aktører. Det kan siges at udfordre undersøgelsens validitet, idet inddragelsen af forventeligt positive samarbejder måske ikke i tilstrækkelig grad formår at indfange eventuelle negative oplevelser og erfaringer. Det kan blive særligt udtalt i besvarelsen af underspørgsmålet vedrørende barrierer for samskabelse, hvor empirien ikke nødvendigvis genererer gyldige resultater, som konsekvens af mulig bias.

Etiske overvejelser

Der er en række etiske hensyn forbundet med både gennemførelsen af det kvalitative interview og den efterfølgende behandling af denne data, som er nødvendige at forholde sig til. Dette indebærer blandt andet informeret samtykke og fortrolighed. For at sikre informeret samtykke, skal informanten underrettes om undersøgelsen og dennes formål, betingelser for at deltage samt de implikationer der kan være forbundet med at deltage. Fortrolighed opnås i dette projekt, ved at sikre at informanterne er indforstået med at anonymisering vil være vanskeligt, idet undersøgelsen er et casestudie af en specifik afdeling, hvorfor det nærmest vil være umuligt at sikre informanterne fuld fortrolighed (Ingemann et al., 2018:175-176).

Et andet etisk hensyn vedrører transskriberingen af vores interviews med informanterne. Transskribering af interviews er en tidskrævende og omfattende proces, og grundet netop tids- og ressourcemæssige begrænsninger, har vi anvendt kunstig intelligens som værktøj til at assistere med transskriberingen. Ved brug af kunstig intelligens uploades lydfilet imidlertid til eksterne servere, hvilket kompromitterer vores kontrol med materialets opbevaring og håndtering. For at imødekomme dette, har vi anvendt SDUs Ucloud, som er en platform for forskningsdata, der er velegnet til følsom dataanalyse og er i overensstemmelse med GDPR-reglerne, med en officiel ISO/IEC 27001: 2013-certificering (sdu.dk). På denne platform findes et transskriberingsprogram, der således kan anvendes uden at gå på kompromis med datasikkerheden.

I forlængelse af transskriberingen er det væsentligt, at vi i vores analytiske læsninger af informanternes udsagn har overvejelser omkring, hvor meget man må overgå informanternes selvforståelse. Hvis informanternes udsagn dekonstrueres til uautentiske udlægninger af deres oprindelige mening, kan informanterne risikere at føle sig overanalyserede eller opleve, at deres udsagn er blevet anvendt i en forkert kontekst (Brinkmann & Tanggaard, 2020:597). I kodningsstrategien uddyber vi, hvordan disse risici forsøges imødegået.

Et andet etisk hensyn vi må gøre os overvejelser om, er at det ene gruppemedlem har været i praktik i CGO, og nu er studentermedhjælper samme sted. Denne relation medfører en række forhold, der er væsentlige at være bevidste om. Jens Carl Ry Nielsen og Pål Repstad undersøger i deres artikel "*Når mauren også skal være en ørn*", netop de vanskeligheder, der kan opstå, når genstand for ens undersøgelse er egen arbejdsplads. Desuden fokuserer de på

nogle positive aspekter, dette forhold kan medføre, samt hvilke redskaber man kan benytte for at imødekomme potentielle vanskeligheder (Nielsen & Repstad, 2006:245). En af følgerne ved at undersøge den organisation, man arbejder i, er at man kan være præget af forudfattede meninger og teorier. Det sker dog ofte, at feltet overrasker og ikke lever op til disse forudindtagetheder, hvilket gør at empirien får en mere fremtrædende rolle (Nielsen & Repstad, 2006:249). En fordel ved at undersøge ens egen organisation, er at man har et indgående kendskab til organisationen, som personer uden for organisationen ikke har samme muligheder for at opnå. Det lokale kendskab er generelt en fordel, særligt når man skal foretage interviews. Idet den indsamlede empiri må anskues i lyset af den kontekst, det er indsamlet i, bliver det fordelagtigt at man har et indgående kendskab til netop denne kontekst (Nielsen & Repstad, 2006:251). En ulempe ved at undersøge sin egen organisation kan blandt andet opstå, hvis man skal passere hierarkiske niveauer, når man skal indhente data. Her kan interviewpersonen være mere villig til at udtale sig til udefrakommende aktører end interne. Det kan gøre det svært at indsamle valide data, når man selv opfattes som en aktør i organisationen (Nielsen & Repstad, 2006:254). Dette imødekommer vi ved, at gruppemedlemmet, der ikke arbejder i CGO, foretager interviewet med afdelingschefen, hvor man passerer dette hierarkiske niveau.

En måde at mindske risikoen for et begrænset internt perspektiv på organisationen og sikre et mere overordnet og helhedsorienteret syn, kan være ved at inddrage modstridende teorier. På den måde undgår vi udelukkende at udvælge teorier, der på forhånd vil bekræfte eksisterende forestillinger (Nielsen & Repstad, 2006:257). I denne undersøgelse inddrager vi derfor ikke kun begrebet co-creation, men supplerer dette med begrebet co-production, for netop at undersøge hvorvidt der reelt er tale om rendyrket co-creation eller om der også er tale om elementer af co-production. Foruden inddragelsen af co-production, inddrager vi også teoretiske barrierer for samskabelse. På den måde sikrer vi, at vores undersøgelse forbliver åben og nuanceret frem for at have en forudindtaget antagelse om måden CGO arbejder på.

Opbygning af interviewguide

Semistrukturerede interviews fordrer, at interviewet foretages på baggrund af en guide i et eller andet omfang (Brinkmann & Tanggaard, 2020:44). Til brug for vores semistrukturerede interviews, udarbejder vi derfor i alt tre interviewguides.

Vores teoristyrede tilgang implicerer, at vi bruger vores teoriapparat som en forklarings- og forståelsesramme i interviewet. Derfor er det vigtigt at finde ud af hvilke delelementer af teorien, der skal afdækkes gennem vores interviews (Ingemann et al., 2018:178). I den sammenhæng vurderer vi, at delelementerne udgøres af co-creation strategierne (herunder internal whole of government strategy, externally focused stakeholder strategy og externally focused civil society strategy), idealtypiske co-creation procestrin (herunder igangsætning, design, implementering og evaluering) og slutteligt barrierer. Det bemærkes dermed, at hverken definitionerne af co-production og co-creation eller Voorberg et al.s grader af involvering indgår som delelementer, der direkte afdækkes gennem vores interviews. Selvom begge delelementer indgår som en del af specialets teori, vurderes de ikke hensigtsmæssige at spørge informanterne ind til som følge af specialets operationalisering. Definitionerne af co-production og co-creations funktion er, at bidrage til at afgrænse forskellene mellem de to, og Voorberg et al.s involveringsgrader fungerer som et assisterende analytisk værktøj, der må ses i tæt samspil med procestrinene for en idealtypisk co-creation proces. På den måde er hverken definitionerne eller Voorberg et al.s involveringsgrader gjort operationelle, og fremstår derfor uhåndgribelige at spørge informanterne ind til. I stedet afdækkes både definitionerne og involveringsgraderne således gennem de idealtypiske co-creation trin, hvor vi får indblik i de forskellige faser der kan siges at udgøre et analytisk springbræt for, om der er tale om co-production eller co-creation samt graden af involvering.

Med udgangspunkt i vores operationalisering, kan man argumentere for at vores interviewguide består af to trin eller dimensioner; en teoretisk dimension og en operationel dimension. I den teoretiske dimension afklarar vi interviewets *hvad* og *hvorfor* (Ingemann et al., 2018:178). Med andre ord, er det i denne dimension, at vi gør klart, hvad det er vi vil indfange og hvorfor. Helt konkret brydes vores teoriapparat op i mindre teoretiske bestanddele, som udgør vores *hvad*. Disse er henholdsvis co-creation strategierne (herunder internal whole of government strategy, externally focused stakeholder strategy og externally focused civil society strategy), idealtypiske co-creation procestrin (herunder igangsætning, design, implementering og evaluering) og slutteligt barrierer. På baggrund af vores *hvad*, den teoretiske opdeling, rejser vi vores *hvorfor* i form af et forskningsspørgsmål, som er en mere præcis formulering af, hvad det helt præcist er, vi ønsker svar på for hvert enkelt *hvad*. Forskningsspørgsmålet kan med andre ord ses som en forklaring på, hvorfor vi søger afdækning af det pågældende teoretiske perspektiv, og hvad intentionen er med at spørge ind til perspektivet. Det fører os videre til vores operationelle dimension, der afklarar, *hvordan* vi

indfanger relevante svar. Vi udarbejder interviewspørgsmål, hvor vi spørger informanterne ind til temaerne på en måde, som de kan forstå (Ingemann et al., 2018:177).

Interviewspørgsmålene er mere hverdagsnære og derfor lettere for informanten at besvare.

Interviewet indledes desuden med en briefing og indledning, hvor informanten kan “snakke sig varm”, mens vi får forståelse for, hvilket menneske vi sidder overfor. Interviewet afsluttes med en debriefing, hvor informanten får lejlighed til at tilføje pointer, kommentarer eller gøre indvendinger (Ingemann et al., 2018:176).

Det skal bemærkes, at vi undervejs i interviewene ofte anvender ordet “*samskabelse*”. Det skyldes at fænomenet udgør undersøgelsens genstandsfelt, men det kan imidlertid have konsekvenser for undersøgelsens validitet. Som tidligere gennemgået, er samskabelse et smidigt begreb, som er beslægtet med en række andre lignende begreber. Der kan dermed være stor variation i informanternes opfattelser af, hvad samskabelse indebærer, hvilket betyder at de kan tillægge begrebet betydninger, der er i overensstemmelse med eller afviger fra den definition, vi anvender i undersøgelsen. Som konsekvens heraf, kan der opstå usikkerhed om, hvorvidt informanternes udsagn faktisk relaterer sig til den begrebslige forståelse af samskabelse, som vi arbejder med. Det kan udfordre validiteten, idet der er risiko for uoverensstemmelse mellem vores forståelser og fortolkninger af informanternes udsagn, og den betydning, som er tiltænkt udsagnene (Ingemann et al., 2018:217).

Den teoristyrede tilgang anvendes i udformningen af interviewguiden for både medarbejderne og teamlederen i CGO samt informanterne fra Huset Venture og Verdensmålscenteret. I interviewene med CGO vil samtlige teoretiske perspektiver blive inddraget, mens interviewene med informanterne fra Huset Venture og Verdensmålscenteret alene vil fokusere på de fire idealtypiske procestrin og barrierer for samskabelse. Her er vi særligt interesserede i deres oplevelse af samarbejdet med CGO i forhold til hvornår, og hvordan de involveres i samskabelsesprocessen. Desuden vil spørgsmålene her blive tilpasset, så de ikke reflekterer en kommunal kontekst. I interviewet med afdelingschefen for Klima, benytter vi derimod en mere åben tilgang, hvor spørgsmålene ikke vil være teoretisk forankret. For alligevel at skabe en struktur i interviewet, opdeles spørgsmålene under tre overordnede temaer; det generelle syn på samskabelse i Klimaafdelingen, politiske hensyn og udfordringer/fremmende faktorer i samskabelsesprocessen.

Komprimeret interviewguide

Nedenstående tabel viser en komprimeret version af den interviewguide, der anvendes i interviewet af teamlederen samt medarbejderne i CGO. Den version der illustreres i tabel 3 indeholder interviewets enkelte bestanddele og forskningsspørgsmål. Den fulde interviewguide, indeholdende samtlige interviewspørgsmål, kan tilgås i bilag 9.

Bestanddelene er inddelt i farvekoder. Farvekodernes relevans uddybes i kodningsstrategien. Guiden for interviewene med afdelingschefen (bilag 10) og informanterne fra Huset Venture (bilag 11) og Verdensmålscenteret (bilag 12), kan tilgås i bilag.

Tabel 3

Introduktion	Tema
- Hvem er vi? - Hvorfor vil vi interviewe? - Behandling af empiri	- Information om os og hvor vi kommer fra - Formålet med interviewene og undersøgelsen - Oplysninger om databehandling og anonymisering
Deres egen fortælling	Tema
- Personen - Hverdag	- Personlig - Arbejdsplads, arbejdsgang, dagligdag
Co-creation strategier	Forskningsspørgsmål
Internal whole of government strategy	- Hvordan arbejder CGO sammen med andre kommunale enheder om projekter, der kan reducere CO2-udledninger internt i kommunen?
Externally focused stakeholder strategy	- Hvordan arbejder CGO sammen med private stakeholders om projekter, der kan reducere CO2-udledninger?
Externally focused civil society strategy	- Hvordan arbejder CGO sammen med lokale borgere og civilsamfundsorganisationer, der kan reducere forbrugsbaserede udledninger?
Idealtypiske co-creation processer	Forskningsspørgsmål
Igangsatning	- I hvor høj grad er det eksterne aktører aktører der igangsætter, og i hvor høj grad er det CGO der igangsætter?

Design	- Hvem er med, når løsninger skal designes?
Implementering	- Hvor ofte bliver aktører først inddraget i implementeringsfasen af en ny løsning?
Evaluering	- Hvor meget fylder evaluering i en samskabelsesproces?
Barrierer	Forskningsspørgsmål
Barrierer	- Hvilke barrierer opleves i CGO i forhold til at samskabe?
Debriefing	Tema
Debriefing	- Tilføjelser eller spørgsmål - Tak

Kodningsstrategi

Hvert interview vil først gennemgå en transskribering, for at sikre en præcis gengivelse af samtalen. Derefter vil de transskriberede interviews blive kodet med henblik på systematisk at strukturere materialet og skabe et overskueligt udgangspunkt for den efterfølgende analyse. I forbindelse med kodningsarbejdet, understøtter farvekoderne gruppemedlemmernes interne kodningsproces og skaber et overskueligt overblik over den store mængde empiri. Kodning vil foregå ved at inddele tekstpassager fra interviewene efter koderne, jævnfør kodeskemaet i tabel 4. Det vil sige, at kodning foretages efter principperne for en lukket kodning, hvor der på forhånd er udvalgt de teoretiske perspektiver, som vi leder efter i teksten (Hennink et al., 2011, Jakobsen & Harrits, 2010 i; Ingemann et al., 2018:112). Denne tilgang er valgt, da den er i overensstemmelse med en teoristyret analysetilgang, som netop er den måde, vi vil tilgå analysen. Det kan være fordelagtigt at kombinere den lukkede kodning med en åben kodning, for på forhånd at afdække hvorvidt de teoretiske perspektiver er til stede i teksten, og for at undgå at overse temaer, der ikke kan tilskrives disse perspektiver (Ingemann et al., 2018:113). Imidlertid vælger vi at afgrænse os til primært at foretage en lukket kodning, da vi allerede gennem de semistrukturerede interviews sikrer os, at de teoretiske perspektiver bliver bragt i spil. Derudover er undersøgelsen teoristyret, hvilket implicerer fokus på indhold, der kan tilskrives vores teoretiske rammer. For alligevel at imødekomme risikoen for at udelade relevant materiale, danner vi nogle koder med bred rækkevidde. Vi finder det ikke formålstjenligt at lave stramt definerede underkoder, idet vi vurderer, at det vil skabe en øget

risiko for at dele af empirien vil "sidde fast mellem to stole", hvor udsagn ikke naturligt vil passe ind i snævert definerede kategorier, og derfor vil blive udeladt. Dette kan dog give konsekvenser i den videre proces, idet de brede koder vil resultere i en grovsortering af empirien, hvilket kan efterlade store mængder data, der efterfølgende skal bearbejdes i analysen. Når interviewene skal kodes, vælger vi at kode tekstpassager frem for enkeltstående ord, da det ikke er muligt at reducere de teoretiske perspektiver til sådanne enkelte ord. Samtidig vil det bidrage til at den tekstuelle kontekst tages i betragtning, så det kodede materiale ses i den sammenhæng, det er blevet sagt i (Ingemann et al., 2018:114). Det vil øge reliabiliteten, når vi i behandlingen af informanternes udsagn, fortolker disse på en måde, der afspejler den mening, som informanten havde til hensigt (Ingemann et al., 2018:62).

For at styrke undersøgelsens pålidelighed anvender vi både inter- og intrakodning. Vi har gennem interkodning hver især kodet samtlige transskriberinger, og gennem intrakodning har vi hver især kodet transskriberingerne ad to omgange. Dette gør os i stand til at undersøge sammenfald mellem vores individuelle kodede passager, og sikre at vi har en konsistent forståelse af begreberne og eksemplerne på disse i transskriberingerne (Andersen, Hansen & Klemmensen, 2012:185).

Kodeskema

I tabel 4 præsenteres vores kodeskema, der har til formål at skabe overblik over måden, vi koder vores indsamlede empiri på. Koderne er genereret på baggrund af undersøgelsens teoretiske fundament; co-creation strategier, idealtypiske co-creation procestrin og barrierer for samskabelse. For hver kode angiver vi en definition, der uddyber, hvilke udsagn der vil blive kategoriseret herefter. Derudover præsenterer vi eksempler fra interviewene på de forskellige koder. Vi opstiller kodeskemaet i overensstemmelse med interviewguiden, for at sikre at vi indfanger samtlige relevante aspekter af interviewet. Udover at skabe overblik og fungere som redskab for behandling af empirien, er kodeskemaet med til at styrke pålideligheden, idet der skabes transparens, om måden vi har behandlet vores empiri på.

Tabel 4

Co-creation strategier	Definition	Eksempel
Internal whole of government strategy	Alle udsagn om CGOs arbejde med andre kommunale enheder om projekter, der har til formål at reducere CO2-udledninger internt i kommunen	<i>"... det der hedder kommunen som virksomhed, kalder vi det. Der er syv spor i klimaplanen; industri, forsyning, natur, landbrug, alt muligt. Men også kommunen som virksomhed, altså fej for egen dør. Og der har vi en stor indsats, der ved vi hvor klimabelastningerne er." (bilag 1, s. 4 l. 108-111)</i>
Externally focused stakeholder strategy	Alle udsagn om CGOs arbejde med private stakeholders om projekter, der har til formål at reducere CO2-udledninger	<i>"... vi har jo det, der hedder Klimaalliancen Aalborg, som er en organisation. Det er jo vores kolleger, og vi sidder også selv i den, i Klimaalliancen, hvor vi laver klimapartnerskabsaftaler med virksomheder, med landbrug, med boligforeninger, med kulturinstitutioner." (bilag 1, s. 6 l. 173-176)</i>
Externally focused society strategy	Alle udsagn om CGOs arbejde med lokale borgere og civilsamfundsaktører om projekter, der har til formål at reducere CO2-udledninger	<i>"... det er et center, der har eksisteret siden 2013, som handler om at involvere borgerne i den grønne omstilling." (bilag 1 s. 2 l. 60-61)</i>
Idealtypiske co-creation procestrin	Definition	Eksempel
Igangsætning	Alle udsagn der relaterer sig til igangsættelsesfasen af samskabelsesprocesser eksempelvis i relation til problemidentifikation, samling af aktører og facilitering af tillid om samarbejde	<i>"... er det fordi vi har et eller andet, vi gerne vil i gang med, så rækker vi ud til dem. Eller er der et eller andet, de synes, de gerne vil inddrage os i, så rækker de ud til os." (bilag 4, s. 6 l. 184-185)</i>
Design	Alle udsagn der relaterer sig til designfasen af samskabelsesprocesser eksempelvis i relation til problemudforskning, problemløsning og test af løsningsdesigns	<i>"... vi bliver inviteret som aktører i øjenhøjde, og jeg opfatter det som, at det er en invitation til, at vi udvikler det her sammen." (bilag 7, s. 8 l. 239-241)</i>

Implementering	Alle udsagn der relaterer sig til implementeringsfasen af samskabelsesprocesser eksempelvis i relation til finansiering, koordinering og integration med eksisterende praksisser	<i>“Jeg synes jo meget, det er dem der er omkring bordet i både idéudvikling og planlægning og design og sådan noget, der også implementerer.” (bilag 1 s. 12 l. 396-397)</i>
Evaluering	Alle udsagn om evaluering af samskabelsesprocesser eksempelvis i relation til vurdering af output, selvevaluering og deling med andre aktører	<i>“Vi kan jo ikke på den måde måle, hvad folk så gør. Det er en udfordring, jeg har i forhold til evalueringen, at vi ikke har tal. Vi kan sige der var 15.000 med til festivalen, men vi kan jo ikke sige at det så reducerede CO2-udledningen med 10% fordi de så kørte sammen i bilen dagen efter på arbejde . . . Det er svært, når vi snakker bred involvering.” (bilag 1 s. 15 l. 487-492)</i>
Barrierer for samskabelse	Definition	Eksempel
Barrierer	Alle udsagn om hvilke barrierer CGO oplever i forhold til at arbejde med samskabelse	<i>“Kan vi som kommune gå ud og sige: “I må ikke spise oksekød” . . . Hvor langt må vi gå i den her?” (bilag 2, s. 13 l. 413-420).</i>

Analysestrategi

I følgende afsnit beskrives specialets analysestrategi, som udspringer fra de ovenstående teoretiske og metodiske overvejelser, og hvis formål er at kunne besvare specialets problemformulering samt dennes underspørgsmål. Analysen opdeles i tre delanalyser, der alle påtager sig en teoristyret tilgang, idet vi gennem kodningsprocessen på forhånd har defineret, hvilke elementer vi leder efter (Ingemann et al., 2018:107). Hensigten med delanalyserne er at belyse i hvor høj grad samskabelse anvendes i CGO, hvordan samskabelse udfolder sig i skellet mellem co-production og co-creation samt hvilke strukturelle, organisatoriske og adfærdsmæssige barrierer der er til stede. I analysen holdes det for øje at understøtte validiteten ved at redegøre for vejen til de fund, der produceres (Brinkmann & Tanggaard, 2020:50). Helt enkelt foregår det ved, at vi tydeliggør, hvilket spørgsmål der leder til informanternes svar, eller redegør for den empiriske kontekst, som svaret er afgivet i.

I første delanalyse benyttes de tre co-creation strategier; internal whole of government strategy, externally focused stakeholder strategy og externally focused civil society strategy, for at danne et overblik over, hvilke af de tre strategier, der er mest fremtrædende i CGOs arbejde. Formålet med denne delanalyse er at kortlægge, hvilke aktører der typisk deltager i samskabelsesprocesserne i CGO, og i hvilke arenaer processerne typisk foregår.

Anden delanalyse vil udforske skellet mellem co-production og co-creation med afsæt i den teoretiske forståelse af forskellene mellem de to begreber. Det foregår gennem systematisk gennemgang af de fire idealtypiske procestrin, der i sammenspil med Voorberg et al.s grader af involvering muliggør analytisk kategorisering af informanternes udsagn som værende udtryk for co-production eller co-creation. Formålet er således, at identificere hvornår og hvordan eksterne aktører indgår i de fire procestrin. Som det fremgår af operationaliseringen, er der kun tale om co-creation, når der findes eksempler i empirien på, at eksterne aktører involveres i mindst ét af de tidlige stadier af samskabelsesprocessen, nemlig igangsætningsfasen eller designfasen. Ved at koble de empiriske udsagn med de idealtypiske trin og derigennem afkode eksterne aktørers rolle som enten co-initiator, co-designer eller co-implementer, bliver vi i stand til at udforske skellet mellem co-production og co-creation gennem praksisnære eksempler.

Den tredje delanalyse udføres for at identificere hvilke barrierer, der kan opstå i de samskabelsesprocesser, som CGO indgår i. Barriererne opdeles med afsæt i specialets teoretiske ramme på følgende måde; strukturelle, organisatoriske og adfærdsmæssige barrierer. Fokus vil være at identificere empiriske eksempler, hvor informanterne oplever barrierer enten i forsøget på at opstarte en samskabelsesproces eller undervejs i dens forløb, for at undersøge hvorledes disse potentielle barrierer hindrer en vellykket samskabelsesproces.

Gennem den kritiske realistiske position erkendes det, at vi alene kan observere det umiddelbare ved at beskrive mønstre og konkrete hændelser. Dette indebærer imidlertid, at vi ikke kan direkte observere de forklarende mekanismer bag det observerede (Ingemann, 2017:91). I dette tilfælde vil det direkte observerede være informanternes udsagn om deres oplevelser og erfaringer med samskabelse. Gennem teoretiske forklaringer søger vi således at skabe sammenhæng mellem empiri og teori ved at identificere og begrebsliggøre de

mekanismer og strukturer, som ikke nødvendigvis er umiddelbart synlige i informanternes udsagn, men som kan antages af have betydning herfor. Ved at kombinere empiriske mønstre med teoretisk refleksion søger vi dermed ikke blot at beskrive, men at forstå og forklare, hvordan samskabelse udfolder sig i praksis. På den baggrund igangsættes analysen i det følgende.

Analyse

Delanalyse 1

Til at undersøge i hvor høj grad CGO anvender samskabelse benyttes informanternes udtalelser om samskabelsesprocesser, der kan kategoriseres efter Hofstad, Sørensen, Torfing og Vedelds (2022) tre co-creation strategier; internal whole of government strategy, externally focused stakeholder strategy og externally focused civil society strategy.

Internal whole of government strategy

Analysen af internal whole of government strategien baseres på kodninger af udsagn, der repræsenterer eksempler på hvordan, og i hvor høj grad CGO oplever samarbejder med andre kommunale enheder, med det formål at reducere CO₂-udledninger internt i kommunen. Målet med delanalysen er at afdække, hvordan disse typer samarbejder foregår, og hvad CGOs rolle i samarbejderne er. Som tidligere nævnt er denne strategi, ifølge specialiets definition, ikke et udtryk for samskabelse, men snarere samarbejde på tværs, der imidlertid kan være forudsættende for egentlig samskabelse. Derfor er ambitionen med delanalysen også, at undersøge denne type samarbejdes betydning for CGOs interne sammenhængskraft og deres kapacitet til at indgå i egentlige samskabelsesprocesser med eksterne aktører.

Som et eksempel på kommunens arbejde med internal whole of government strategien, nævner teamlederen af CGO, at denne strategi er indlejret i kommunens klimaplan under sporet “Kommunen som virksomhed” (bilag 1, s. 4 l. 110). Sporet omhandler, hvordan kommunen skal nedbringe udledninger fra egen drift, der typisk stammer fra bygninger, transport og fødevarer (bilag 1, s. 4 l. 115-116). Til at arbejde med det, er der blandt andet nedsat en strategisk klimagruppe “... hvor der sidder mennesker, ledere fra alle syv forvaltninger, som er med til at definere hvordan [vi arbejder] med klima i de syv forvaltninger.” (bilag 1, s. 4 l. 120-121). Teamlederen forklarer yderligere om klimagruppen:

“Det har udgangspunkt hos os. Det er os, der har formuleret strategien og mange af de handlinger. Og det har vi gjort sammen med de andre.” (bilag 1 s. 4 l.133-134). Teamlederen kalder det at “feje for egen dør” og uddyber: *“ . . . Hvis vi vil have andre til at agere klimavenligt . . . virksomheder, landbrug osv. Jamen, så skal vi jo selv have styr på det ikke, ellers så er vi ikke troværdige. Så derfor er det en vigtig indsats at have styr på ”* (bilag 1 s. 4 l. 116-118). Det kan hænge sammen med CGOs ambition om at mobilisere eksterne aktører i forhold til bæredygtighedsfremmende projekter. Ved at styrke deres interne sammenhængskraft og troværdighed gennem klimasamarbejder på tværs af forvaltningerne, styrker de samtidig deres kapacitet for at indgå i samskabelsesprocesser med eksterne aktører.

Et andet eksempel er en arbejdsgruppe med køkkenpersonale fra alle forvaltninger, hvor der arbejdes med reducere af CO₂-udledninger og økologiprocenter i kommunale madtilbud (bilag 1, s. 5 l. 148-149). Også her forklarer teamlederen, at:

“ . . . så er det os, der sidder for bordenden i Center for Grøn Omstilling. Og samarbejder og inviterer ind til samarbejdet med de andre. Men det er os, der ligesom styrer det. Det er os, der har styr på data. Det er os, der koordinerer det. Og sikrer det der samarbejde. ”
(bilag 1, s. 5 l. 162-164).

Den samme opfattelse deles af CGOs grønne agent, for så vidt angår igangsætning af samarbejder med andre forvaltninger: *“Jeg oplever nok, at det er meget os i CGO, der har den kasket.”* (bilag 3, s. 4 l. 119). Et af formålene med internal whole of government strategien er at samle relativt autonome og opdelt enheder, der har forskellige mål og kerneområder i samskabelse af nye, tværgående klimamål og -normer. Til det kan man med fordel udpege en enhed, der har det daglige ansvar for dette. Udsagnene kan således tilsammen indikere, at det er CGO der, formelt eller uformelt, har fået rollen som tovholder i forhold til at koordinere og sikre samarbejdet på tværs af forvaltningerne. På den måde kan man sige, at CGO spiller en afgørende rolle i kommunens internal whole of government strategi. Det rejser imidlertid spørgsmålet om, om andre forvaltninger føler sig underlagt snarere end inddraget. I denne sammenhæng påpeger flere af informanterne vigtigheden af, at have respekt for de øvrige forvaltnings kerneområde, og med tiden har CGO erfaret vigtigheden af, at målsætningerne fastlægges i fællesskab. Teamlederen uddyber:

“Sådan har det været engang, hvor man havde nogle ambitioner på andres vegne . . . men det blev ikke rigtig forankret, fordi man ikke havde samskabt strategien eller målene . . . Man kan ikke pålægge nogen andre at gøre noget, som de måske ikke synes er så vigtigt.”

(bilag 1, s. 5 l. 135-140).

Her henviser teamlederen til de øvrige forvaltninger, der hver især er optaget af deres egne kerneopgaver og måske derfor mindre optaget af klimadagsordenen. I den sammenhæng udtaler denne grønne agent: *“Det skaber mere handlekraft og velvilje, at de selv har været med til at sætte et præg og tage ejerskab over, hvad det er deres forvaltning kan og skal inden for den her dagsorden.”* (bilag 3, s. 4 l. 103-105). CGO har altså med tiden erfaret, at det i samlingen af forvaltningerne om tværgående klimamål er afgørende at udvise respekt og forståelse for deres respektive kerneopgaver:

“Det her er i virkeligheden et forsøg på at sige, at vi [CGO] kan inspirere til, hvordan man kan prioritere nogle indsatser i forhold til hvad der kan svare sig i forhold til CO2. Fordi vi også har respekt for, at vores kollegaer i de andre forvaltninger ikke har det her som deres kerneområde, men til gengæld så skal de også have lov til selv at moderere deres indsats ud fra deres kontekst.”

(bilag 3, s. 3 l. 98-102).

Måske er det netop denne kilde til inspiration og respektfuldhed, der har resulteret i, at der igennem årene er sket en ændring i opfattelsen af CGO på tværs af forvaltningerne. En medarbejder fra CGO udtaler: *“Før var det mere os, der skulle skubbe på, men nu . . . kan folk se hvad vi kan bruges til.”* (bilag 2, s. 3 l. 85-86). Udsagnet tyder på, at CGO tidligere har oplevet at skulle være mere proaktive i arbejdet med kommunens internal whole of government strategi, men deres respektfulde tilgang og den ydmyghed, som de har mødt deres kollegaer med, har båret frugt. Blandt andet fortæller den grønne agent, at det til tider kan være frustrerende, når kollegaer i andre forvaltninger sætter barren lavt for deres CO2-reduceringer, men uddyber: *“Men så kan man jo prøve kærligt at nudge dem lidt en anden vej.”* (bilag 3, s. 4 l. 108-109). På den måde kan man sige, at CGOs tilgang til arbejdet med internal whole of government strategien også har bestået i at nedbryde nogle barrierer i form af modstand, manglende vilje eller interesse blandt medarbejderne i de øvrige forvaltninger. Udsagnene peger på, at dette er lykkedes i en sådan grad, at flere medarbejdere fra de øvrige forvaltninger nu henvender sig til CGO selvstændigt. Det er imidlertid uvist, om samme

opfattelse deles af medarbejdere i de øvrige forvaltninger. Det skyldes, at vi ikke har interviewet informanter fra andre forvaltninger, og derfor kan vi ikke udelukke, at der kan være tale om en vis grad af confirmation bias, hvor informanterne fra CGO genkalder situationer eller tendenser, som stemmer overens med deres holdninger og værdisæt.

Externally focused stakeholder strategy

I denne del af analysen udforskes externally focused stakeholder strategien gennem udsagn fra informanterne, der udgør eksempler på CGOs arbejde med den kommunale klimainsats, der fokuserer på at lede samarbejder mellem offentlige aktører og private stakeholders med henblik på at samskabe løsninger på klimaudfordringer, særligt i de CO2-tunge sektorer.

På baggrund af udtalelser fra flere af informanterne, bliver det klart at denne strategi kommunalt er forankret i Klimaalliancen. Klimaalliancen er Aalborg Kommunes alliance med en række erhvervsvirksomheder og civilsamfundsorganisationer. I Klimaalliancen indgås der gensidigt forpligtende klimapartnerskabsaftaler. Her forpligter eksterne aktører sig til at gennemføre reduktion af deres CO2-aftryk, hvor Aalborg Kommune forpligter sig til at understøtte denne indsats via sparring, viden og erfaring (Aalborg Kommune, u.å. c). I den forbindelse nævner teamlederen:

“ . . . vi har jo det, der hedder Klimaalliancen Aalborg, som er en organisation. Det er jo vores kolleger, og vi sidder også selv i den, i Klimaalliancen, hvor vi laver klimapartnerskabsaftaler med virksomheder, med landbrug, med boligforeninger, med kulturinstitutioner. ”

(bilag 1, s. 6 l. 173-176).

Udtalelsen beskriver, hvordan Klimaalliancen er organiseret med både CGO og deres kollegaer i teamet Klimapartnerskaber, samt hvilke aktører der indgår i disse partnerskaber. Dette omtales ligeledes af den grønne agent, der yderligere opdeler ansvarsområderne mellem CGO og Klimapartnerskaber i Klimaalliancen: *“Vi har vores søsterteam, der hedder Klimapartnerskaber, som eksisterer udelukkende med den opgave, der handler om at skabe klimapartnerskaber med virksomhederne i Aalborg Kommune. ”* (bilag 3, s. 4 l. 130-132). Dertil nævner den grønne agent, at de i CGO arbejder med de klimapartnerskaber, der relaterer sig til eksempelvis uddannelsesinstitutioner og boligforeninger (bilag 3 s. 4 l. 133-134). Det kan med andre ord kategoriseres som samarbejder i mere borgernære domæner,

hvor der i høj grad er fokus på bæredygtig dannelse (bilag 3 s. 4 l. 134-135). Ud fra den teoretiske definition af strategien betragtes aktører som universiteter og ejendomsejere for stakeholders (Hofstad et al., 2022:205), og derfor kan uddannelsesinstitutioner og boligforeninger ligeledes ses som eksempler på aktører, der indgår i denne strategi.

Den grønne agent påpeger, at de gensidige forpligtende klimapartnerskabsaftaler til tider kan være udfordrende, idet CGO som kommunal instans ikke må agere rådgivende eller skabe konkurrenceforvridning. Dette skaber en balancegang mellem hvad CGO kan tilbyde virksomhederne, og hvad der ligger uden for deres myndighedsområde (bilag 3, s. 5 l. 141-143). Kommunens begrænsede handlemuligheder, blev ligeledes tydeligt i projektet FlexSkrald, der havde til formål at indsamle affald fra butikkerne i gågaderne. Denne opgave havde CGO imidlertid ikke mandat til at løse, idet de kun må indsamle affald fra borgerne og ikke fra erhvervslivet. Derfor blev det nødvendigt at inddrage en privat virksomhed til at hjælpe med at løse udfordringen, hvilket den socialøkonomiske virksomhed Huset Venture blev driftsherrer på (bilag 1, s. 12-13). Den eksternt fokuserede stakeholder strategi, kan i sådanne situationer blive et essentielt værktøj for kommunen at tilrette sin klimainsats omkring.

CGOs udøvelse af den eksternt fokuserede stakeholder strategi baserer sig særligt på relationer, som centeret opbygger gennem deres øvrige aktiviteter. En medarbejder fremhæver netop, hvordan CGO har kontaktpersoner i en række virksomheder, hvor kontakten ofte er opstået gennem Bæredygtighedsfestivalen, som CGO arrangerer. Disse kontakter anvendes til at engagere og involvere virksomhederne i forskellige projekter faciliteret af CGO (bilag 4, s. 4-5 l. 132-140). Hertil påpeger teamlederen, at de sjældent oplever gnidninger i samarbejdet med de eksterne aktører, da det typisk foregår med aktører, der deler ambitionen om den grønne omstilling, og derfor har interesse i at samarbejde med CGO (bilag 1, s. 2 l. 64-66). Afdelingschefen pointerer ligeledes, at medarbejderne i klimaafdelingen har stor erfaring med at anvende denne eksterne strategi, hvilket har udmøntet sig i en “... stor, stærk, kritisk masse i enkelte partnerskaber.” (bilag 5, s. 9 l. 275). På trods af dette tilføjer afdelingschefen: “Det jeg savner, stadigvæk, det er at de løsninger, der skal adresseres, de kommer op i en større skala og bliver bredt ud i en politik. Det er helt klart det, jeg savner.” (bilag 5, s. 9 l. 276-278). Pointen om skalerbarheden er særligt relevant i forhold til den teoretiske definition af strategien, hvor formålet er at lede partnerskaber med stakeholders, der kan hjælpe med at samskabe løsninger på klimaudfordringerne i de CO2-tunge sektorer. Afdelingschefen udtrykker stor

opmærksomhed på at indfri dette, således at partnerskaberne får gennemslagskraft i netop disse sektorer.

På baggrund af udtalelserne fra informanterne ses det, at når Aalborg Kommune strategisk tilrettelægger en klimaindsats med inddragelse af eksterne stakeholders, vil det i høj grad foregå i teamet Klimapartnerskaber, idet de alene eksisterer med opgaven om at samarbejde eksternt med virksomheder. CGO indgår dog stadig i udførelsen af denne strategi i deres arbejde med uddannelsesinstitutioner og boligforeninger, men har en bredere opgaveportefølje, der ikke udelukkende retter sig mod virksomheder som det ses hos Klimapartnerskaber. Derudover er der en ambition og et udviklingspotentiale i at få skaleret disse partnerskaber op på en klinge, der kan forankres politisk og derigennem opnå større indvirkning.

Externally focused civil society strategy

Den tredje og sidste strategi undersøges gennem udsagn fra informanterne, der relaterer sig til eksempler på, at CGO samarbejder med civilsamfundet i forhold til at reducere forbrugsbaserede CO₂-udledninger. På samme måde, som ved de to forrige strategier, er formålet at afdække i hvor høj grad dette samarbejde finder sted, og hvad CGOs rolle er i denne type samarbejde.

Når den eksternt fokuserede civilsamfundsstrategi prioriteres som en del af kommunens klimaindsats, foregår det særligt gennem CGOs arbejde. Her nævner teamlederen: “... *det er et center, der har eksisteret siden 2013, som handler om at involvere borgerne i den grønne omstilling*” (bilag 1 s. 2 l. 60-61) og tilføjer: “*Vi tager os af civilsamfundet, som vi kalder det. Altså borgerne og der hvor borgerne er*” (bilag 1 s. 6 l. 195-196). Afdelingschefen pointerer på samme måde at samarbejde med eksterne aktører i civilsamfundet, “... *har været hele dåbsattesten for CGO*...” (bilag 5, s. 17 l. 565). Der tegner sig således et klart billede af, at netop udmøntningen af denne strategi har udgjort selve eksistensgrundlaget for CGO.

Aalborg Kommunes Bæredygtighedsfestival bliver af flere informanter omtalt som et sted, hvor mange samarbejder er opstået (bilag 2, s. 4 l. 107 + bilag 4, s. 5 l. 167-168). Ifølge den teoretiske definition af civilsamfundsstrategien, er formålet at fremme samarbejde mellem offentlige aktører og civilsamfundsorganisationer gennem udvalgte arenaer for at samskabe nye løsninger, der kan have en positiv indvirkning på CO₂-udledningerne (Hofstad et al., 2022:206). Festivalen kan da anskues som en udvalgt arena til at lede samarbejder med

eksterne aktører såsom civilsamfundsorganisationer, med det formål at fremme en bæredygtig dagsorden.

Et andet eksempel på, hvordan kommunens civilsamfundsstrategi udøves i praksis, er gennem CGOs grønne agent. Den grønne agent beskrives som en personificering af CGO - en lettilgængelig indgang for alle interesserede til at komme i kontakt med centret (bilag 2, s. 4 l. 132-133). Den grønne agent nævner desuden sin deltagelse i kommunens Ungeklimaråd. Et centralt formål med civilsamfundsstrategien er at inddrage lægmandskompetencer, hvilket blandt andet muliggøres gennem Ungeklimarådet, hvor lokale unge organiseres i arbejdet med den grønne omstilling. Den grønne agent fremhæver yderligere et eksempel på, hvordan vedkommende organiserer sit arbejde med borgere. Dette foregår gennem Verdensmålscenteret, hvor forskellige frivillige er engagerede i arbejdet med FNs verdensmål. Disse initiativer viser, hvordan strategien udmøntes i praksis, og kan lede hen til en central pointe i arbejdet med strategien, som den grønne agent sætter ord på:

“... det der med at man sådan får engageret de rigtige mennesker, som kan rykke en stor flok mennesker. Så skal vi i virkeligheden ikke være i kontakt med ret mange mennesker, vi skal bare være i kontakt med de rigtige og det er jo en øvelse.”

(bilag 3, s. 8 l. 186-189).

Lykkes det at mobilisere de rigtige aktører i civilsamfundet, kan potentielle social tipping points udløses, og det kan realisere strategiens ambition om at påvirke og ændre vaner og praksisser i en mere bæredygtig retning.

Samlet set viser udøvelsen af civilsamfundsstrategien sig gennem arbejdet med Bæredygtighedsfestivalen, Ungeklimarådet og Verdensmålcenteret, hvor der skabes et rum for kontakt mellem kommunen og civilsamfundet. Som en af medarbejderne i CGO formulerer det: *“... jeg tænker egentlig, [at] der er nogen, der ved, at Aalborg Kommune arbejder med noget grønt, og så tager de fat i os, og bliver henvist til os.”* (bilag 2, s. 4 l. 130-131). At borgere nu selv henvender sig, kan ses som et tegn på, at strategien har haft effekt, og at kommunen har formået at åbne et reelt og tilgængeligt rum for deltagelse og samarbejde via CGO.

Delanalyse 2

Til at udforske skellet mellem co-production og co-creation gennemgås de fire idealtypiske trin for en co-creation proces. Analysen vil benytte informanternes udsagn til at vurdere, om de eksterne aktører agerer som co-initiator, co-designer og/eller co-implementer. Vurderes eksterne aktører at have medvirket i igangsætnings- og/eller designfasen, og indgået som co-initiator og/eller co-designer, kategoriseres dette som et tegn på co-creation snarere end co-production. Har de derimod udelukkende medvirket som co-implementer i implementeringsfasen, vil det kategoriseres som tegn på co-production. Hvert trin i den idealtypiske co-creation proces vil enkeltvis blive undersøgt med fokus på informanternes udsagn, der relaterer sig hertil. Trinene vil blive gennemgået i den rækkefølge, de som regel udføres i; igangsætning, design, implementering og evaluering.

Igangsætning

For at undersøge igangsætningsfasen benyttes informanternes udsagn til at vurdere, hvor ofte CGO agerer initiativtager til en samskabelsesproces, kontra hvor ofte eksterne aktører påtager sig denne rolle.

Som tidligere nævnt indgår CGO i Klimaalliancen, som har over 80 klimapartnere (bilag 1 s. 7 l. 212). Man kan betragte Klimaalliancen som et initiativ, der er med til at bane vejen og skabe de rette betingelser, for at eksterne aktører lettere kan igangsætte en samskabelsesproces. Ved i forvejen at indgå i disse partnerskaber, skabes der let adgang for at eksterne aktører kan igangsætte en samskabelsesproces med CGO, hvis behovet for at løse et presserende problem opstår. For at skabe dette fundament, har det været væsentligt for Klimaalliancen at fungere som et værditilbud, således eksterne aktører ser det fordelagtigt at indgå i partnerskabet (bilag 3, s. 5 l. 138-140). Medvirker de gensidigt forpligtende klimapartnerskaber til, at de eksterne aktører, i højere grad kan agere co-initiators i kraft af deres rolle som klimapartnere, kan partnerskaberne anses som en effektiv måde at fremme reelle co-creation processer, ved at muliggøre at de eksterne aktører kan inddrages tidligt i forløbet.

Som et eksempel på en konkret case, hvor CGO har identificeret et problem, og dermed igangsat en samskabelsesproces, er det tidligere omtalte projekt, FlexSkrald. Som nævnt var det nødvendigt for CGO, at finde en samarbejdspartner, der kunne indgå i projektet, idet CGO som kommunal enhed ikke måtte varetage opgaven om at indsamle affald fra erhvervslivet (bilag 1, s. 12-13). Her identificerede CGO problemet og pegede på en løsning;

at indgå et samarbejde med en virksomhed, der havde mandat til at løse opgaven om at indsamle affaldet. Her blev Huset Venture inddraget, idet de havde de nødvendige kompetencer til at løse denne specifikke opgave. I denne case kan den eksterne aktør derfor ikke betragtes som co-initiator for samskabelsesprocessen. Projektet FlexSkrald vil dog senere inddrages i undersøgelsen af designfasen, og det er derfor endnu uklart, hvorvidt Huset Venture har indgået som co-designer. Projektet kan derfor på nuværende tidspunkt ikke kategoriseres som enten en co-production eller en co-creation proces, da det afhænger af, om aktøren har bidraget i bare ét af de to første stadier i samskabelsesprocessen.

Der findes samtidig eksempler på cases, hvor eksterne aktører er katalysatorer for igangsættelsen af en samskabelsesproces. Her nævnes en specifik case, hvor CGO oplevede, at blive kontaktet af en borger, der havde identificeret et problem med kø i morgentrafikken. Her var idéen til problemløsningen at fremme alternative transportformer (bilag 1, s. 9, bilag 2, s. 6). Tilfældet her kan identificeres som et eksempel på en co-creation proces, idet en ekstern aktør har ageret co-initiator, ved at tage initiativ til samarbejdet og medvirket til at sætte rammerne herfor. Derudover har borgeren udpeget hvilke aktører, der kunne hjælpe med at imødekomme problemet, og har også på den måde opfyldt rollen som igangsætter af en samskabelsesproces. Et andet eksempel på en idealtypisk co-creation proces, hvor borgeren har indgået i igangsættelsesfasen, omtales af CGOs grønne agent. Vedkommende påpeger: “... jeg har også nogle tilfælde hvor borgere kontakter mig ...” (bilag 3, s. 6 l. 190-191). Den grønne agent oplever i sit virke, at borgere identificerer vedkommende som en relevant aktør, der har den nødvendige viden og ressourcer til at hjælpe med at løse et borgernært problem. Den grønne agent påpeger, hvordan denne rolle netop fremgår af vedkommendes jobbeskrivelse: “... hvis man går ind og ser min side på Aalborg Kommunes hjemmeside, så står der, at jeg kan hjælpe med din grønne idé.” (bilag 3, s. 6 l. 192-194). Oprettelsen af stillingen “grøn agent”, kan derfor identificeres som et redskab til at invitere borgere til at påtage sig rollen som igangsættere af en samskabelsesproces. Den grønne agent eksemplificerer, hvilke problemer borgerne ønsker vedkommendes viden og idéer til: “Tit bliver vi kontaktet af sådan nogle små bofællesskaber, der gerne vil have hjælp til, hvordan får vi mere biodiversitet i vores have eller sådan nogle ting der.” (bilag 3, s. 3 l. 194-196). På den måde identificerer eksterne aktører nogle problemstillinger, og henvender sig derefter til CGO, der vurderes at have de rette ressourcer til at hjælpe med at løse problemet. Selvom det overordnet kan betragtes positivt, at eksterne aktører igangsætter samskabelsesprocesser,

fremhæves det imidlertid også, at det kan være væsentligt, at CGO også spiller en rolle i igangsætningen:

“Jeg kan i hvert fald sige, at med Bæredygtighedsfestivalen fandt vi ud af, at vi i hvert fald ikke skulle lave rammerne for åbne, fordi det skaber mere forvirring . . . Der er også nogle gange, at folk forventer, at vi sætter nogle rammer. Og så gør det det egentlig nemmere at tappe ind i.”

(bilag 2, s. 9 l. 284-287).

Bæredygtighedsfestivalen er et koncept, hvori borgere og virksomheder står for forskellige stande, aktiviteter og initiativer. Det muliggør, at de kan have en rolle i igangsætningsfasen. Udsagnet indikerer dog at meget åbne rammer i denne indledende fase kan udfordre retningen, og give anledning til forvirring. Derfor er åbne rammer i igangsætningen ikke nødvendigvis lig med en god proces, og der kan være behov for, at CGO indtager en mere autoritær rolle i igangsætningsfasen.

Et andet vigtigt element i igangsættelsesfasen er at skabe tillid i samarbejdet. Det kan blandt andet ske ved selv at vise tillid til de andre aktører, der indgår i samarbejdet (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:33). Når borgere kontakter den grønne agent for at få hjælp til at løse et problem, udtaler vedkommende: *“Det er ikke nødvendigvis mig, der kan hjælpe med det, men jeg kan jo så sende dem videre. Så jeg er også nogle gange en sluse ind, og kan pege på de rigtige mennesker i kommunen.”* (bilag 3, s. 6 l. 196-198). Dette vidner om at borgere, der har identificeret et presserende problem, udviser tillid til at den grønne agent kan hjælpe med at løse dette ved at agere sluse ind i kommunen, og lade vedkommende udpege relevante aktører, der kan hjælpe med at udføre arbejdet. Derudover kan tilliden i et samarbejde være relationsbåret, hvilket blandt andet kommer til udtryk gennem udsagn fra informanten fra Huset Venture. Informanten påpeger, at de har et tæt forhold til CGO, og at de snakker og samarbejder meget med centeret (bilag 6, s. 4-5, l. 133-136). Dette kunne være et tegn på, at begge parter tager del i at opbygge en tillidsbaseret relation, og dermed sammen indgår i denne del af igangsættelsesfasen. Informanten fra Verdensmålscenteret oplever ligeledes *“. . . utrolig stor tillid og respekt.”* (bilag 7, s. 8 l. 258) i samarbejdet med CGO. Tilsammen peger eksemplerne på, at CGO aktivt arbejder med at understøtte opbygningen af tillidsfulde relationer.

På baggrund af de analyserede eksempler kan det være vanskeligt entydigt at vurdere, om samskabelsesprocesser primært initieres af eksterne aktører eller af CGO selv, da begge

scenarier er at finde i empirien. Dette formuleres ligeledes af en af informanterne, der peger på at konteksten er bestemmende for hvem der varetager igangsætningen: “... *er det fordi vi har et eller andet, vi gerne vil i gang med, så rækker vi ud til dem. Eller er der et eller andet, de synes, de gerne vil inddrage os i, så rækker de ud til os.*” (bilag 4, s. 6 l. 184-185). Det bakkes yderligere op af informanten fra Verdensmålscenteret, idet vedkommende spørges ind til, om det i overvejende grad er CGO eller aktører i Verdensmålscenteret, der initierer et samarbejde. Her svarer informanten: “... *jeg synes, det er meget sådan ping-pong* ... (bilag 7, s. 6 l. 191-192) og tilføjer: “*Jeg synes ikke, at der er en overvægt af nogen af dem.*” (bilag 7, s. 6 l. 200).

Design

Designfasen er et væsentligt trin i co-creation processen, hvor aktørerne sammen udforsker problemer og udvikler mulige løsninger. Denne fase undersøges ved at gennemgå udsagn fra informanterne, med henblik på at vurdere CGOs rolle og eksterne aktørers handlemuligheder i designfasen.

Teamlederen i CGO pointerer, at dem der skal agere på et problem nødvendigvis må tage del i formuleringen af hvilke mål og midler, der er nødvendige for at handlingen lykkes (bilag 1, s. 5 l. 140-142). CGO har derfor som udgangspunkt en intention om at involvere de aktører, der berøres af et problem, i arbejdet med at finde en løsning. I den forbindelse omtaler teamlederen et konkret eksempel på en proces, der har bidraget til at lykkes med denne intention. Her har CGO planlagt et møde med en civilsamfundsgruppe, bestående af 12-13 foreninger, med henblik på i fællesskab at snakke om at løse udfordringer omhandlende ressourcer og affald (bilag 1, s. 12 l. 241-245). Dette er et eksempel på, at der bliver skabt et rum for erfaringsudveksling blandt foreningerne, hvilket muliggør udforskning af problemet og gennemførlig problemløsning.

Derudover findes det relevant at gennemgå det førømtalte eksempel, hvor en borger identificerede et problem med kø i morgentrafikken (bilag 1 s. 9, bilag 2 s. 6). Eksemplet viste tydeligt, hvordan en ekstern aktør indtog rollen som co-initiator i co-creation processen. Det er derfor interessant at undersøge, om aktøren ligeledes bidrog som co-designer i den videre proces. I den forbindelse udtaler teamlederen: “*Problemet blev stillet udefra, men det var nok os der designede mange af løsningerne og handlingerne i det, og så testede vi det sammen med dem [udefra] selvfølgelig.*” (bilag 1, s. 10 l. 322-324). Udtalelsen illustrerer eksplicit, at CGO stod for at designe løsningerne i projektet. Dog nævner teamlederen, at

løsningerne blev testet i samarbejde med initiativtagerne på projektet. At teste løsninger, for at identificere styrker og svagheder, er netop et skridt i designfasen for den ideelle samskabelsesproces. Man kan derfor udlede, at den eksterne aktør i nogen grad har været co-designer på projektet i forhold til at teste løsningerne, men at det bærende ansvar for designprocessen lå hos CGO.

Derudover indgår CGO i projektet MoloHubs, hvis formål er at forbedre bylogistikken gennem pakkebokse, der desuden kan bruges til at aflevere farligt affald (Homerunner, u.å.). MoloHubs-projektet sker i samarbejde mellem flere forskellige aktører, herunder Homerunner, Huset Venture og CGO. Teamlederen i CGO pointerer, at samtlige aktører har været involveret i at designe løsningen til projektet (bilag 1, s. 10 l. 324-326). Det vidner, om at de eksterne aktører i denne samskabelsesproces har ageret som co-designer, hvilket opfylder kravet for at betragte projektet som et eksempel på co-creation. For at underbygge teamlederens vurdering af, at flere aktører bidrager til designfasen i MoloHubs-projektet, inddrages udsagn fra informanten fra Huset Venture. Informanten udtaler, at det er et fælles projekt blandt aktørerne, at udstikke den administrative og strategiske del i at få projektet til at lykkes (bilag 6, s. 5 l. 154-155). Der findes således opbakning til, at samtlige aktører indgår som co-designere i projektet. Informanten fra Huset Venture påpeger desuden, at de generelt oplever, at være på lige fod med CGO i beslutnings- og planlægningsfasen af samtlige projekter, som de har indgået med CGO (bilag 6, s. 5 l. 148-149). Denne pointe er væsentlig, idet den forhenværende gennemgang af Huset Ventures samarbejde med CGO ikke var i stand til at tildele Huset Venture rollen som co-initiator i FlexSkrald-projektet. Idet informanten fra Huset Venture udtaler, at de oplever at være med i planlægningen af løsningsforslag, kan de i stedet tildeles rollen som co-designer, hvorfor også FlexSkrald-projektet kan kategoriseres som et eksempel på en co-creation proces.

FlexSkrald-projektet er desuden et eksempel på, hvordan en fælles vision kan guide problemløsning, hvilket er endnu et væsentligt trin i designfasen. Anledningen til at igangsætte projektet, skete som tidligere nævnt, idet CGO havde behov for at indgå et eksternt samarbejde med en aktør, der kunne varetage affaldsindsamlingen fra erhvervslivet, mens Huset Venture samtidig har en opgave om at få borgere ansat i fleksjob (bilag 1 s. 13 l. 411-412; Huset Venture Nordjylland, u.å.). På den måde indgår Huset Venture som co-designer i projektet, fordi behovene kunne forenes i en fælles vision og guide løsningen af projektet i en bestemt retning. Den fælles vision kan være væsentlig i designfasen, da den kan være udslagsgivende for, hvordan problemløsningen vil tage form. Empirien indikerer

imidlertid, at skabelsen af en fælles vision foregår som en naturlig del af designfasen: *“Jeg tænker, at hvis vi har nogen, der ikke arbejder i den retning, så sidder de ikke omkring bordet. Så jeg tror, at de ville blive sorteret fra ret hurtigt, hvis ikke det gav mening, de var med”* (bilag 4, s. 9 l 306-308). Den samme pointe fremhæves af den grønne agent i forbindelse med Bæredygtighedsfestivalen:

“Så der tror jeg, at vi sådan måske, lidt strategisk, det er ikke noget vi har sat ord på før, men det tror jeg bliver lidt naturligt. Meget naturligt at man så tænker og inddrager folk, som man også måske ved, at de er også interesserede i at den her festival bliver en succes . . .”

(bilag 3, s. 10 l. 324-327).

Udtalelserne indikerer, at der kan opstå en tendens til at medtage aktører, der deler samme vision som CGO. Det kan derfor være lettilgængeligt for eksterne aktører at indgå i denne del af designfasen, hvis de på forhånd deler denne fælles vision for problemløsningen. Det kan samtidig rejse en diskussion om, hvorvidt inklusionen af eksterne aktører i designfasen er tilstrækkelig mangfoldig, og om der kan opstå risiko for selektiv deltagelsesbias.

Som nævnt i delanalyse 1, foregår en del af den grønne agents arbejde i Verdensmålscenteret, hvor foreninger og borgere samles og engageres om verdensmålene (Aalborg Bibliotekerne, u.å.). CGOs grønne agent har deltaget i flere samarbejder med aktører fra Verdensmålcenteret. Vedrørende dette samarbejde udtaler den grønne agent:

“De holder et cirka månedligt møde, hvor jeg som regel altid er med . . . det er også fedt bare at være med i det rum, og høre hvad I er optaget af, og hvad taler I om, og så se hvordan kan vi spille ind i det.”

(bilag 3, s. 6 l. 178-181).

Denne pointe taler ind i et væsentlig element i designfasen, hvor erfaringsudveksling blandt lokale, der er berørte af et problem prioriteres. I kraft af den grønne agents involvering med Verdensmålscenteret, kan pointen således indikere en optagethed af erfaringsudveksling i forbindelse med design af co-creation processer. Ved at deltage i Verdensmålscenterets møder bliver den grønne agent medskabere af nogle rammer, hvor forskellige aktører kan indgå i dialog og erfaringsudveksling.

For at give det fulde billede af, hvordan aktører tilknyttet Verdensmålcenteret oplever at indgå i designfasen, medtages udtalelser fra informanten fra Verdensmålscenteret.

Vedkommende omtaler invitationen til at deltage i CGOs Bæredygtighedsfestival således: “. . . vi bliver inviteret som aktører i øjenhøjde, og jeg opfatter det som, at det er en invitation til, at vi udvikler det her sammen.” (bilag 7, s. 8 l. 239-241). Denne udtalelse peger tydeligt på, at informanten som aktør i Verdensmålscenteret, oplever at medvirke aktivt i udviklingen og tilrettelæggelsen af en løsning. Der gives således udtryk for en oplevelse af at være co-designer i denne proces. Informanten udtaler desuden, at det ville opfattes som skuffende for aktørerne i Verdensmålscenteret, hvis ikke der var et mulighedsrum for at bidrage til denne del af processen (bilag 7, s. 9 l. 274-275).

Eksemplerne tegner et billede af, at når CGO samarbejder med eksterne aktører, inddrages de som regel i designfasen. Dette kan ses i forlængelse af den grønne agents syn på inddragelse af eksterne aktører. Her nævner vedkommende:

“Generelt set vil jeg sige, så er jeg meget opmærksom på . . . det der med pseudoinddragelse. Hvis man bruger nogens tid, og beder dem om, at komme og tage stilling til noget, så skal man også bruge det, de siger til noget, for andet kan man ikke være bekendt.”

(bilag 3, s. 9 l. 273-277).

Udsagnet vidner om en bevidsthed om, at eksterne aktørers input benyttes til reel handling og ikke udelukkende er af symbolsk karakter. Som nævnt afspejles denne tilgang i CGOs samarbejde med eksterne aktører, som også typisk selv oplever at indgå i denne fase. Sammenlignes analysen af designfasen med analysen af igangsætningsfasen, fandtes der i sidstnævnte både eksempler på, at eksterne aktører fungerede som co-initiator, og tilfælde hvor CGO selv påtog denne rolle. Der er derfor endnu ikke identificeret eksempler på, at eksterne aktører hverken har ageret co-initiator eller co-designer, hvorfor samtlige eksempler kan kategoriseres som co-creation processer. I det følgende rettes blikket mod implementeringsfasen for at undersøge, om der findes tilfælde, hvor eksterne aktører udelukkende har været inddraget i denne fase, hvilket i givet fald kan indikere co-production snarere end co-creation.

Implementering

Overordnet set peger empirien på, at det hører til sjældenhederne, at eksterne aktører udelukkende inddrages i implementeringsfasen som co-implementers. Som teamlederen af CGO udtrykker det: *“Jeg synes jo meget, det er dem der er omkring bordet i både idéudvikling og planlægning og design og sådan noget, der også implementerer.”* (bilag 1 s. 12 l. 396-397). Teamlederens udsagn kan siges at være repræsentativt for den generelle

tendens i forhold til implementeringsfasen, som informanterne giver udtryk for. En af informanterne er direkte kritisk over for sen inddragelse i implementeringsfasen: *“Det er jo klasseeksemplet på, hvad kommunen kan gøre forkert. Det er jo at inddrage dem, som det handler om, til allersidst. Det giver jo ingen mening . . .”* (bilag 2, s. 10 l. 306-308).

Teamlederen taler blandt andet om Huset Venture *“ . . . som et eksempel på, at de var med helt fra starten . . . Der blev ikke lavet kontrakter til implementering. Det var en del af partnerskabet.”* (bilag 1 s. 13 l. 405-408), hvor implementeringen ikke ses som et trin, der er afkoblet samskabelsesprocessen, men som noget der er en naturlig del af samarbejdet. CGO og Huset Venture startede med at samarbejde om indhentning af tekstilaffald fra butikkerne i Aalborgs gågader, hvilket blev springbrættet til deres involvering i tidligere nævnte MoloHubs. I dag drifter Huset Venture projekterne mere eller mindre selvstændigt (bilag 1, s. 13 l. 407-409, bilag 6, s. 3 l. 79-81). Og det er netop sigtet: *“Det er ikke vores opgave at drifte projekter. Vi skal udvikle dem, og så skal vi gerne kunne køre derfra”* (bilag 4, s. 11 l. 344-345). Her tales der ind i en af samskabelsens store fordele; udførelse. Selve samskabelsesprocessen forankrer løsningen hos de mennesker, den vedrører, hvilket øger sandsynligheden for succes (Bason, 2010:8-9). Teamlederen forklarer, at CGO som kommunal enhed ikke må drifte noget, men gerne må udvikle projekter, der kan resultere i en forretningsmodel (bilag 1, s. 11 l. 366-369). På den måde har CGO og Huset Venture sammen koordineret indsatserne mellem hinanden, for at maksimere virkningen af FlexSkrald og MoloHubs. Desuden kan særligt MoloHubs ses som et eksempel på en ny løsning, der integreres med eksisterende praksis: *“Vi kører der jo i forvejen med vores FlexSkraldsprojekt.”* (bilag 6, s. 8 l. 276-277). Endelig bliver der i samarbejdet mellem CGO og Huset Venture afholdt møder en gang om måneden for at diskutere fremgangen (bilag 6, s. 7 l. 213-216), hvilket kan indikere en løbende tilpasning af løsningerne, så de passer til erfaringer og rammer, der kan have en betydning for, hvordan løsningerne fungerer i praksis (Ansell, Sørensen og Torfing, 2022:34).

FlexSkrald og MoloHubs-projekterne er gode eksempler på, at CGO i samarbejde med Huset Venture er lykkedes med at innovere affaldsindsamling i Aalborg i en sådan grad, at det i dag er en levedygtig forretningsmodel for Huset Venture. Huset Venture var, som nævnt, med i processen fra starten, og blev dermed ikke først inddraget i implementeringsfasen. Fraværet af udelukkende sen inddragelse, kan siges at være testamente til, at CGO, i dette tilfælde, har faciliteret en co-creation proces, og at Huset Venture har ageret både co-initiator, co-designer og co-implementer. Samtidig har CGO gennem co-creation processen sikret deres

målsætning om, at indsamle affaldet fra Aalborg bymidte uden selv at skulle stå for driften, hvilket vidner om, hvor stærkt et værktøj co-creation kan være, når det lykkes at kombinere offentlige ambitioner med lokale aktørers kapacitet og kompetencer. I tilfældet med Huset Venture, har den tidlige, meningsfulde involvering sikret langtidsholdbarhed, bæredygtighed og ejerskab, og FlexSkrald og MoloHubs tilgodeser både offentlige og civilsamfundsaktørers interesser.

Selvom det tyder på, at aktører der inddrages som co-implementer, også har været inddraget som co-initiator og/eller co-designer, findes der alligevel undtagelser:

“... vi arbejder med en del EU-projekter ... fra at man søger et projekt og du laver en projektbeskrivelse og problemformuleringer, til at det bliver godkendt, så går der indimellem et år, og så alle de aktører, du tænkte, du havde med der, der skete alt muligt på det år. Så der får vi nogle gange nogen ind, som kommer ind i noget hvor rammerne er lidt fastlagte ...”

(bilag 3, s. 11 l. 362-366).

Som Voorberg, Bekkers og Tummers påpeger, kræver co-creation involvering i mindst ét af de tidlige stadier (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1347). Udsagnet indikerer imidlertid, at EU-projekternes karakter kan medføre, at aktører først inddrages sent i implementeringsfasen, da rammerne allerede er fastlagte. Den grønne agent peger på, at det kan skyldes tidsforskydningerne i forbindelse med projekterne, der begrænser mulighederne for, at have de samme aktører med fra start til slut, og dermed skubber processen i retning af en top-down tilgang, hvor implementeringsfasen afkobles fra den forudgående proces. Dermed bliver der tale om co-production, snarere end co-creation. Selvom co-production, jævnfør specialets definition af samskabelse, betragtes som et relevant udtryk for samskabelse, kan en potentiel konsekvens ved sådan sen inddragelse være svækkelse af ejerskabet og lokal forankring af nye løsninger (Bason, 2010:8-9).

Evaluering

Afdækningen af evalueringsfasen har til formål at afdække CGOs ageren i denne, for at få indblik i evalueringsfasens betydning for samskabelsesprocesserne. Som tidligere nævnt, er der diskussion om, om evalueringsfasen må betragtes som en del af en samskabelsesproces

eller en særskilt aktivitet (Brandsen & Honingh, 2018:12). En del af sigtet med analysen af evalueringsfasen er dermed også at forsøge at komme det spørgsmål nærmere.

I evalueringsfasen er blandt andet måling og vurdering af output og resultater centralt, for at opnå viden om, hvad der fungerer i praksis og identificere forbedringspotentialer (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:35). En af medarbejderne i CGO forklarer, at det i forhold til EU-projekter er et krav, at der evalueres (bilag 4, s. 12 l. 381), sandsynligvis med tanke på de EU-midler der frigives i forbindelse med et projekt. Informanten fra Huset Venture taler om projektet MoloHubs, og forklarer, at de holder møder med CGO en gang om måneden, for at diskutere fremgangen (bilag 6, s. 4 l. 110-111). På den måde indgår Huset Venture i evalueringsprocessen i samspil med CGO. Derudover omtaler informanten fra Huset Venture, at der i MoloHubs-boksene er placeret en rød spand, som borgere kan aflevere deres farlige affald i. Han forklarer i den sammenhæng, hvordan dataene begynder at tale for sig selv:

“Hvis [Nordværk] henter dem ved borgeren selv, de steder hvor man har dem i sit eget hjem, så ligger gennemsnitsmængden på 3 kilo farligt affald per husstand. Lige nu, der ligger gennemsnittet på 5 kilo når vi henter. Så det vil sige, det bliver brugt mere.”

(bilag 6, s. 9 l. 300-303).

Denne dokumentation af resultater er vigtig, dels for Huset Venture, men også for CGO, der gennem data kan se, at det samskabte projekt omkring MoloHubs har en effekt og leverer de forventede resultater (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:35). Teamlederen af CGO forklarer dog, hvordan CGOs opgave dybest set er “. . . at prøve at flytte noget adfærd.” (bilag 1 s. 15 l. 485-486). I den forbindelse understreger teamlederen, at det imidlertid er vanskeligt at evaluere og vurdere adfærdsændringer:

“Vi kan jo ikke på den måde måle, hvad folk så gør. Det er en udfordring jeg har i forhold til evalueringen, at vi ikke har tal. Vi kan sige, der var 15.000 med til festivalen, men vi kan jo ikke sige at det så reducerede CO2-udledningen med 10%, fordi de så kørte sammen i bilen dagen efter på arbejde . . . Det er svært når vi snakker bred involvering.”

(bilag 1 s. 15 l. 487-492).

Det indikerer en vis opbakning til en forståelse af evalueringen som en særskilt aktivitet, fordi der fokuseres på måling af indsatsernes effekt - i dette tilfælde i relation til CO2-

reduktion. Evalueringsprocessen fremstår her snarere som noget, der tjener en ekstern funktion, for eksempel i forbindelse med legitimering over for politikere. Den værdiskabelse, som samskabelsen ønskes at munde ud i, i form af adfærdsændringer, er vanskelig at indfange med traditionelle evalueringsredskaber, og udsagnet afspejler således en instrumentel tilgang til evalueringen. Man kan imidlertid diskutere graden af ladesiggørighed i forhold til evaluering af samskabelsesprocesser mellem offentlige og private aktører, i og med at processerne både skal legitimeres politisk og finansieres gennem offentlige midler, hvilket oftest medfører krav om dokumentation og målbare resultater. I tilfældet med MoloHubs har det været muligt at måle gennemsnitsmængden af farligt affald, der indhentes men for andre projekter - som for eksempel Bæredygtighedsfestivalen - kan det være vanskeligere. Teamlederen forklarer, at det dog alligevel tilstræbes at evaluere projekter som Bæredygtighedsfestivalen *“ . . . for at have legitimitet til at komme næste gang til politikerne og sige: ‘Skal vi lave en festival igen, fordi den her gik jo godt på den og den måde, eller kostede det og det og involverede så mange.’ ”* (bilag 1 s. 14 l. 467-469). Udsagnene vidner om, at samskabelsesprocesser i praksis er komplekse og kontekstafhængige, og at evalueringer i nogle tilfælde også må have fokus på, at levere den dokumentation af resultater, der kræves for fortsat finansiering og politisk opbakning.

I forlængelse af ovenstående indikerer empirien et vist skel mellem evaluering, som et værktøj for måling af outputs og mere overordnede evalueringer af samskabelsesprocessernes forløb. Med andre ord, om man betragter formålet med evalueringen som evaluering af resultater eller proces. Den grønne agent fortæller om et eksempel, hvor folkeskoleelever skulle fordeles på forskellige poster. Det var imidlertid til frustration for skolelærerne, der oplevede meget ventetid mellem posterne:

“ . . . det er selvfølgelig noget, vi tager med i den planlægning, vi laver, og inddrager skolebørn igen til efteråret . . . Hvordan kan vi så lige sikre, at der ikke er en lærer, der står og skal underholde nogle elever, før de kan gå videre til næste post . . . ”

(bilag 3, s. 13 l. 423-426).

Eksemplet nuancerer billedet af evaluering i samskabelseskontekster, fordi det illustrerer en mere procesorienteret tilgang til evaluering, hvor erfaringer fra tidligere forløb aktivt anvendes til at forbedre kommende samskabelsesaktiviteter. På den måde bliver evalueringen et redskab til løbende tilpasning og forbedring, snarere end blot en afsluttende opgørelse over

resultater. Det indikerer en vis opbakning til, at evalueringen ses som en del af samskabelsesprocessen, hvor tilbagemeldinger fra målgrupper og samarbejdspartnere får betydning for designet af nye indsatser.

Et andet væsentligt element af evalueringsfasen i samskabelsesprocesser er selvevaluering. Overordnet indikerer empirien, at CGOs medarbejdere har en vis selvevalueringskultur, men at denne foregår uformelt og ustruktureret. Teamlederen forklarer: *“Vi har gjort det i festivalen . . . men det er måske også undtagelsen, fordi det gør vi ikke så meget. Andet end måske end løbende ubevidst [selvevaluering].”* (bilag 1 s. 16 l. 507-508). En af medarbejdernes udsagn indikerer det samme: *“Det er bare noget vi gør, altså i forhold til samskabelse. Så vi kunne nok godt blive bedre til at evaluere, vil jeg sige.”* (bilag 2, s. 11 l. 340-341). Selvevalueringerne har til hensigt at holde aktører i samskabelsesprocesser til regnskab for eventuelle negative eksternaliteter (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:35), og det kan diskuteres om uformaliseret selvevalueringskultur i tilstrækkelig grad muliggør, at medarbejderne i CGO er bevidste om, hvorvidt potentielle eksternaliteter kan tilskrives deres egen rolle, adfærd eller beslutninger. Når selvevalueringen foregår uformelt og med lav rammesætning, risikerer man, at vigtig læring går tabt og at uhensigtsmæssige praksisser gentages i fremtidige samskabelsesprocesser. Medarbejderens udsagn indikerer dog en vis opmærksomhed på denne problematik, hvilket kan tolkes som et potentiale for udvikling af en mere systematisk selvevalueringspraksis.

Et sidste vigtigt aspekt af evalueringsfasen er vidensdeling med andre sektorer (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:35). En medarbejder forklarer, hvordan CGO altid har haft fokus på at videregive erfaringer og at: *“Vi har holdt rigtig mange oplæg, både nationalt og internationalt og lokalt selvfølgelig også, på de forskellige projekter og projekresultaterne”* (bilag 4, s. 12 l. 396-397). Vedkommende fortæller, hvordan denne vidensdeling er:

“. . . en af de her internationale forpligtelser, vi tager på os. Det der med, at der ikke er nogen grund til, at folk skal opfinde den dybe tallerken flere gange. Hvis vi har løsningerne her . . . så kan vi gøre sådan, at mange byer rundt omkring i Europa kan springe nogle [dyre] trin over og gå direkte til noget.”

(bilag 4, s. 12 l. 397-402).

Udsagnene vidner om en ambition i CGO, om at løfte samskabelseserfaringer ud over den lokale kontekst og bidrage til bredere læring på tværs af kommuner og landegrænser. Vidensdelingen ses således som en del af evalueringsfasen, hvor CGO påtager sig et ansvar for at omsætte erfaringer fra deres egne projekter til gevinster, der kan komme andre samfund til gavn. Det understreger samtidig vigtigheden af evalueringsarbejdet som katalysator for innovation og kapacitetsopbygning i andre organisationer, og at samskabelsesprocesser kan resultere i skalerbar viden.

Delanalyse 3

I delanalyse 3 vil vi på baggrund af informanternes udsagn identificere de strukturelle, organisatoriske og adfærdsmæssige barrierer, der relaterer sig til de samskabelsesprocesser, CGO indgår i. Delanalysen struktureres i selvsamme rækkefølge for at skabe bedst muligt overblik.

Strukturelle barrierer

Af strukturelle barrierer nævnes blandt andet det politiske miljø. Flere af informanternes udsagn peger på, at politiske beslutninger og retninger kan spænde ben for samskabelsesprocesser. Teamlederen af CGO påpeger, at politiske sager “... *kan spænde ben for at have en positiv attitude til at ville et samarbejde med kommunen.*” (bilag 1, s. 17 l. 556-557). Udsagnet kan ses i sammenhæng med den grønne agent, der påpeger, hvordan politiske beslutninger kan skabe spændinger i samskabelsesprocesser, særligt når samarbejdspartnerne er direkte modstandere af den politiske kurs. Den grønne agent uddyber, at man som ansat i Aalborg Kommune må følge den politiske retning, men at det kan mudre samarbejderne (bilag 3, s. 14 l. 468-474). Det gælder for eksempel vedtagelsen af den 3. Limfjordsforbindelse, der blandt andet er blevet beskyldt for at tilsidesætte hensyn til natur og miljø. Desuden fremhæves mediernes indirekte strukturelle rolle, idet medierne “... *er styrende for om vi har medvind eller modvind.*” (bilag 2, s. 12 l. 387-388). Det hænger sammen med udsagnet: “... *politikere er jo også styret af hvad medierne skriver.*” (bilag 2, s. 12 l. 400). Informanten oplever altså, at medierne spiller en stor rolle i de politiske prioriteringer, der dermed har betydning for, om klimadagsordenen får opmærksomhed og politisk opbakning. Det kan endvidere sættes i tråd med afdelingschefens udsagn, når adspurgte om rollen som bindeled mellem det politiske niveau og det praksis- og driftsnære niveau:

“... en stor opgave lige nu er hele tiden at få sammenhæng mellem det vi laver, og så det politikerne oplever, vi laver. At det er politikerne, der oplever, at vi arbejder for den retning, de har sat. At det hele tiden afspejler det, de gerne vil.”

(bilag 5, s. 7 l. 216-219).

Afdelingschefen beskriver desuden, hvordan vedkommendes opgave er at gøre klimadagsordenen til en politisk prioritet, og at det arbejde i særdeleshed omhandler at aflæse politikernes efterspørgsler og identificere, hvad der fylder hos dem (bilag 5, s. 7-8 l. 231-244). Man kan imidlertid spekulere i, om en konsekvens af disse politiske prioriteringer kan være, at klimaarbejdet risikerer at blive formet af, hvad der politisk kan “sælge”, frem for hvad der er mest effektivt. Når medierne er styrende for den politiske opbakning, og det samtidig på afdelingsledelsessniveau er vigtigt at sikre sammenhæng mellem praksis, og det politikerne oplever, at der arbejdes med, bliver det tydeligt, at CGOs rolle også bliver at tilpasse arbejdet til politiske forventninger. I praksis kan det betyde, at der kan opstå spændinger mellem faglige målsætninger og politiske hensyn i forbindelse med samskabelsesindsatser mellem CGO og eksterne aktører, og at indsatserne derved i højere grad bliver reaktive og taktiske frem for strategiske og langsigtede. Det ligger i tråd med Bason, der pointerer at offentlige organisationer risikerer at bruge uforholdsmæssigt store mængder tid på at styre nutiden, mens systematisk udforskning af fremtidige retninger nedprioriteres (Bason, 2010:19).

Informanten fra Huset Venture, der oplever samskabelsen fra et eksternt perspektiv, fremhæver yderligere en strukturel barriere: *“... når vi er inde i sådan noget byråd, politik og parkeringslovgivning og alt det her, så tager det tid jo.”* (bilag 6, s. 8 l. 250-251). Her peger vedkommende på den langsommelighed, der kan kendetegne administrative traditioner, når samskabelsesprojekterne har tilknytning til politikker og lovgivning. Langsommeligheden kan siges at være en konsekvens af administrative traditioner, hvor detaljerede processer kan risikere at forsinke og kvæle forsøg på innovation, som Bason påpeger (Bason, 2010:15).

Et andet perspektiv, der kan udfordre samskabelsen, er usikkerheden om, hvor meget man som kommune kan forlange af borgerne, som blandt andet teamlederen af CGO påpeger. En medarbejder pointerer i denne sammenhæng: *“Kan vi som kommune gå ud og sige: “I må ikke spise oksekød” ... Hvor langt må vi gå i den her? Det er [vi] meget optaget af i CGO*

lige nu.” (bilag 2, s. 13 l. 413-421). Der eksisterer således en usikkerhed i CGO om, i hvilket omfang de som kommunal instans har legitimitet til at regulere borgernes adfærd. Det hænger sammen med Basons (2010) pointe om, at respekt for borgernes rettigheder kan udgøre en barriere for innovation i det offentlige. Sådanne barrierer sætter grænser for, hvor langt man kan gå i samskabelsesinitiativer, hvis der eksperimenteres med løsninger, der potentielt indskrænker individers frihed.

Selvom der er flere eksempler på strukturelle barrierer for samskabelse blandt aktørerne, fremhæves det også, at klimadagsordenen gennem årene er blevet mere anerkendt, hvilket har udvidet rammebetingelserne for samskabelse:

“Der er en erkendelse af klimaområdet og at vi skal rykke på klimaområdet . . . Der er en forståelse for, at det gør vi ikke med myndighed. Det gør vi ved samarbejde, samskabelse og partnerskaber, som det eneste reelle værktøj til at nå vores klimamål.”

(bilag 1 s. 18 l. 579-582).

Teamlederen uddyber: *“Det er jo fedt, at det har udviklet sig til det. At der er mange der gerne vil den grønne omstilling. Det er jo blevet buzzword nærmest. Det var det altså ikke engang for 10 år siden.”* (bilag 1 s. 8 l. 252-254). Samme pointe fremhæves af en medarbejder: *“Nu har Center for Grøn Omstilling eksisteret siden 2013. Der var verden altså et andet sted. Og man kan sige, det var ikke alle, der var klar på at snakke bæredygtighed, eller grøn omstilling.”* (bilag 4, s. 14 l. 456-458). Udsagnene peger altså tilsammen på, at CGO igennem årene har fået udvidede handlemuligheder i forhold til samskabelsesprojekter med andre aktører, fordi klimadagsordenen generelt har opnået større samfundsmæssig legitimitet.

Organisatoriske barrierer

En af de organisatoriske barrierer, som informanterne fremhæver i forhold til samskabelse, er usikkerhed. Usikkerheden relaterer sig blandt andet til spørgsmålet:

“Hvad er nice to og need to opgaver i kommunen? . . . Hvad er nødvendigt og hvad er måske ekstra? Der føler vi nogle gange, også i Center for Grøn Omstilling, at vi er under beskyddning, fordi vi er i den forstand jo nice to.”

(bilag 1 s. 17 l. 569-573).

Ifølge teamlederen i CGO er samskabelse en vedvarende præmis i centeret for at skabe resultater inden for grøn omstilling, men fordi CGO ikke varetager myndighedsopgaver, kan deres arbejde med blandt andet samskabelse i højere grad nedprioriteres i perioder med økonomiske besparelser. Det kan tyde på, at CGOs arbejde med samskabelsesprocesser i forhold til grøn omstilling ikke er en stor organisatorisk prioritet i Aalborg Kommune i perioder med økonomiske besparelser, hvilket stemmer overens med, at aktører i offentlige organisationer kan opleve uklarhed om incitamenterne for samskabelse. Denne uklarhed kan reducere motivationen for at prioritere denne type arbejde, fordi det kan være vanskeligt at se, hvordan samskabelse kan forbedre offentlige tjenester og øge borgerengagement (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1343; Cinar, Trott & Simms, 2019:271).

En anden usikkerhed, der nævnes, relaterer sig til faglig usikkerhed, når CGO skal samarbejde på tværs af forvaltningerne internt i kommunen:

“ . . . altså det her med det interne, at gå ud og være lidt mere konsulenter ved andre. Der ved jeg jo, at der er mange, der bliver utrygge, fordi det vi jo kan, det er jo at have en faciliterende rolle, men hvis der er noget vi ikke kan svare på, hvad gør vi så lige . . . ”
(bilag 2, s. 12 l. 380-383).

Som Bason (2010) påpeger, kan en stærk faglig identitet fungere som en barriere for samskabelse, og selvom man godt kan kategorisere udsagnet som værende relateret til faglig identitet, er der imidlertid noget lidt andet på spil her. Udsagnet skal ses i sammenhæng med, at CGO spiller en afgørende rolle for Aalborg Kommunes internal whole of government strategi, og derved agerer tovholder for flere interne samarbejder på tværs af forvaltningerne. Det kan imidlertid give anledning til utryghed, når man skal forsøge at få andre forvaltninger til at nedbringe deres CO2, men uden megen viden om eller indsigt i de pågældende forvaltningers fagområde eller prioriteringer, og dermed hvordan klimadagsordenen kan spille ind i deres daglige drift. Det beskrives således af en medarbejder: *“Det der med at få vores ting løst ind i deres kerneopgave; det er den nød, vi har skulle prøve at knække”* (bilag 4, s. 15 l. 478-479). Den utryghed, som en af medarbejderne beskriver, kan således muligvis stamme fra en oplevelse af manglende legitimitet, når man indgår i dialoger med andre forvaltninger om deres nedbringelse af CO2. I forlængelse heraf nævnes det også, at: *“Vi er en organisation på næsten 20.000 medarbejdere med syv forskellige politisk ledede*

organisationer inde i den organisation. Der er mure over det hele” (bilag 4, s. 14 l. 466-467). Det kan også sættes i forbindelse med den utryghed, som medarbejderen omtaler, fordi murene mellem forvaltningerne kræver en vis portion gennemslagskraft at nedbryde og kan være forbundet med mange ubekendte faktorer, der ultimativt kan føre til risikoforsigtighed i forhold til at samarbejde på tværs med interne aktører, om at nedbringe kommunens samlede CO2-udledning.

Der er i empirien også et eksempel på, hvordan ressourcemæssige begrænsninger kan udgøre en barriere. En medarbejder nævner: *“... der er nogle, der har siddet lang tid et sted og gerne vil gøre tingene, som de altid har gjort. Fordi det er mindre besværligt”* (bilag 4, s. 16 l. 543-544). Her henviser medarbejderen til samarbejde på tværs mellem forvaltningerne, og selvom vi, jævnfør vores samskabelsesdefinition, ikke betragter dette som egentlig samskabelse, kan det alligevel være forudsættende for andre samskabelsesprocesser. Uanset om der er tale om samarbejde på tværs eller samskabelse, er det ressourcekrævende at facilitere samarbejder mellem aktører med forskellige forventninger og forpligtelser. Medarbejderens udsagn er et eksempel på, at CO2-nedbringende initiativer øger arbejdspresset hos ansatte, der sandsynligvis er mere optagede af at løse deres kerneopgaver og sikre driften i deres egne forvaltningsområder end at nedbringe deres CO2-udledning. Som konsekvens heraf, kan fokus på klimaindsatser opleves som ekstraarbejde eller mindre relevant, hvilket kan medføre, at de i stedet prioriterer rutineopgaver og fastholder eksisterende praksisser (Cinar, Trott & Simms, 2019:271). Medarbejderen beskriver yderligere: *“Det skal ikke blive et add-on. Det skal blive noget, der giver værdi til det vi gør. Og det er jo en sjov øvelse, fordi der skal man virkelig være kreativ.”* (bilag 4, s. 15 l. 489-490). Når man som ansat i CGO er bekendt med risikoen for, at medarbejdere i andre forvaltninger kan opfatte klimaindsatser som ekstraarbejde, kræver det en særligt forstående tilgang til samarbejdet, hvor det bliver afgørende at formidle klimaindsatsernes relevans i forhold til de enkelte forvaltningers kerneopgaver, så engagementet kan opleves som meningsfuldt frem for belastende.

Ifølge Cinar, Trott og Simms kan lav risikovillighed i organisationer hæmme innovation og samskabelse (Cinar, Trott & Simms, 2019:272). Hvis samskabelsen skal have gode forudsætninger, kræver det en accept af, at eksperimentere og lære undervejs. I forhold til samarbejdet på tværs af forvaltningerne beretter en medarbejder, at det er foregået ved trial and error (bilag 4, s. 15 l. 497). Det indikerer et forsøg på at nedbryde den barriere, som

risikoforsigtighed kan udgøre, når der sker et opgør med den klassiske nulfejlskultur, og i stedet er en accept af at prøve noget af og lære af det. Medarbejderen tilføjer desuden: *“Og så har vi en chef nu, der er meget fokuseret på diplomati.”* (bilag 4, s. 15 l. 500), og at ved denne tilgang: *“... begynder cementen altså at blive meget blød.”* (bilag 4, s. 16 l. 526-527), som henvisning til de mure, der er mellem forvaltningerne i kommunen. Medarbejderen taler således ind i, at det er afgørende at arbejde med relationsdannelse, for at kunne opbløde murene og få gode dialoger i gang på tværs af forvaltningerne. Samlet set viser udsagnene, at samarbejdet om nedbringelse af CO2-udledninger på tværs af forvaltninger i høj grad afhænger af, at opgive en nulfejlskultur og i stedet arbejde eksperimenterende og relationelt. Derved øges forudsætningerne for, at aktørerne har mod på at indgå i samarbejder om CO2-nedbringelse på tværs af forvaltningsområderne. Pointen understreger, at samskabelse eller samarbejde på tværs ikke alene handler om metoder, men i lige så høj grad om at skabe nogle organisatoriske rammer og en kultur, der understøtter læring og tillid.

Adfærdsmæssige barrierer

Af adfærdsmæssige barrierer nævner teamlederen blandt andet, at CGOs intentioner kan misforstås af eksterne aktører: *“Det er en af dem fra kommunen . . . det kan være en udfordring, at man bliver misforstået i intentionen om, at man vil folk. Man vil noget samarbejde.”* (bilag 1, s. 17 l. 543-545). Som Voorberg, Bekkers og Tummers (2015) påpeger, har blandt andet borgernes holdninger til den offentlige sektor betydning for deres villighed til at deltage i samskabelsesprocesser. Hvis CGO opfattes som repræsentanter for et tungt system, som man som ekstern aktør nærer mistillid til, kan det hæmme et tillidsfuldt samarbejde. CGO risikerer at blive set som et symbol på det offentlige, frem for en samarbejdspartner der er i øjenhøjde, hvilket kan påvirke potentielle samskabelsesprocesser negativt, og måske i yderste konsekvens vanskeliggøre mulighederne for at danne relationer, der kan føre til fremtidige samarbejder. Samtidig bemærkes det, at *“... når man tager frivillige eller borgere ind, der sådan “kan springe det hele i luften” på en eller anden måde, hvis ikke man har det solidt nok i forvejen.”* (bilag 3, s. 9 l. 315-317). Her henvises der til, at det er vigtigt, at der på forhånd er skabt en ramme, som eksterne aktører kan byde ind i, da der ellers er risiko for, at processen kortsluttes. Der peges også på, at den frivillige karakter af de eksterne aktørers deltagelse i samskabelsesprocesser med CGO kan medføre en tendens til mere flydende eller ustabil forpligtelse (bilag 3, s. 17). Eksemplerne kan hænge sammen med, at der blandt ansatte i den offentlige sektor kan findes en forsigtighed i forhold til at inkludere borgere, fordi de kan opfattes som uforudsigelige (Voorberg, Bekkers & Tummers,

2015:1342). Det ligger i tråd med, at der i offentlige organisationer ikke er tradition for at betragte borgere som partnere, men som servicemodtagere, hvilket udgør en institutionel barriere for at invitere dem ind som ligestillede (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1342). I samskabelsesprocesser udfordres de traditionelle roller, og det traditionelle skel mellem hvem der styrer, og hvem der styres, er dermed under opløsning (Agger & Tortzen, 2015:21). Et forsøg på at mitigere dette er imidlertid, at CGO har lang tolerance for de usikkerheder, der er forbundet med at indgå i frivillige samskabelsesprocesser og at de: *“... indlægger naturligt sådan lidt en risiko i samarbejdet med frivillige.”* (bilag 3, s. 17 l. 560-561). Samlet set vidner udsagnene således om, at frivillige i samskabelsesprocesser indebærer en række adfærdsmæssige udfordringer, der er knyttet til tillid, rolleforståelser og forpligtelser. CGOs arbejde viser dog også, at barriererne kan imødekommes ved bevidst fleksibilitet, anerkendelse og rummelighed over for den kompleksitet, der opstår, når eksterne aktører inddrages som partnere frem for blot modtagere af offentlige tjenester.

Når adspurgt om det kan give anledning til udfordringer at samarbejde med en offentlig organisation som CGO, svarede informanten fra Huset Venture overordnet at han ikke oplever at rende på problemer, men at CGO indimellem kan glemme, at de ansatte i Huset Venture er ansat i fleksjob: *“De glemmer at vi ikke er til rådighed 37 timer om ugen, og nogle af de opgaver de beder os om, de skal jo også være inde for nogle realistiske rammer, hvis vi skal kunne løse dem.”* (bilag 6, s. 10 l. 325-327). Det kan fortolkes, at der her kan være tale om en asymmetri i forhold til kapaciteterne for at indgå i en samskabelsesproces mellem aktører fra CGO og aktører fra Huset Venture, og at dette kan skabe ubalancer i samarbejdet (Baptista, Alves & Matos, 2020:233). Informanten uddyber:

“... navnligt til at starte med, der blev vi bombarderet med ønsker om data. Og det gjorde, at selvom jeg har en hel masse andre opgaver, jeg skal udføre på de 11 timer jeg har om ugen, så skulle jeg også bruge rigtig mange timer på at lave data og indsende. Det tog tiden fra noget andet.”

(bilag 6, s. 10 l. 327-331).

Her kan der igen henvises til en mulig skævvridning mellem aktørernes arbejdsvilkår, hvor CGOs ønsker om data ikke nødvendigvis er blevet afstemt med de ressourcer, som Huset Venture har til rådighed. Samtidig kan dette eksempel også ses i forhold til, at det er forudsættende for samskabelsesprocesser, at offentligt ansatte må opgive en vis mængde

kontrol (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1342). Når CGO fremsætter ønsker om data uden nødvendigvis at afstemme disse ønsker med Huset Ventures kapacitet, kan det tolkes som et udtryk for, at kontrollen med samskabelsesprocessen forbliver hos CGO. Det kan skabe en oplevelse af, at samarbejdet primært foregår på den offentlige aktørs præmisser, hvilket ultimativt kan udfordre oplevelsen af ligeværdighed og tillid i samskabelsesrelationen. Informanten fra Huset Venture understreger dog: *“ . . . når der så går lidt måneder, og vi får det implementeret, så begynder det også at køre mere glidende ”* (bilag 6, s. 10 l. 331-332), hvilket indikerer, at der i samarbejdet mellem CGO og Huset Venture har været en periode, hvor begge parter har måttet tilpasse sig hinanden og finde en fælles rytme i samarbejdet. Det er imidlertid stadig værd at overveje, om tidligere forventningsafstemning mellem aktørernes kapaciteter i samskabelsesprocesserne kunne have forebygget den indledende skævvridning og bidraget til en stærkere oplevelse af gensidighed i relationen.

Aalborg Kommune står over for at udvikle deres Klimaplan 2.0, hvori det er et krav, at den forholder sig til forbrugsbaserede udledninger (bilag 1, s. 18 l. 591-592). Teamlederen forklarer, at det generelt er udfordrende at forholde sig til spørgsmålet om, hvad kommunens rolle skal være, når det kommer til klima- og bæredygtighedsdagsordenen, men uddyber desuden:

“Efterhånden som virksomhederne får styr på deres udledninger, fjernvarmen bliver grønnere og ellener bliver grønnere, så fylder vores forbrug mere og mere. Og det skal vi forholde os til. Og det bliver rigtig spændende, fordi det er svært; hvad er kommunens rolle?”

(bilag 1, s. 18 l. 598-601).

Udsagnet peger på, at klimaudfordringerne langsomt flytter sig fra spørgsmål om tekniske løsninger og energiinfrastruktur til borgernes daglige forbrug og livsstil. Når forbrugsadfærd bliver omdrejningspunktet, bliver borgernes villighed til at indgå i samarbejder med det offentlige centralt. Det kan betyde, at adfærdsmæssige barrierer som mistillid, manglende interesse eller forandringsmodstand får større betydning. Desuden bliver det vigtigere, at borgerne har en oplevelse af, at kunne påvirke samskabelsen, og samtidig føle det som deres ansvar. I fremtiden kan adfærdsmæssige barrierer for samskabelse altså potentielt spille en større rolle, hvilket dermed stiller nye krav til, hvordan kommunen og CGO forstår og håndterer adfærdsmæssige barrierer i samskabelsesprocesser.

Delanalyse 4

Denne delanalyse falder uden for analysens egentlige hovedfokus, og indgår således ikke i besvarelsen af specialets problemformulering. I teoriafsnittet præsenterede vi kort styringsparadigmerne NPM og NPG som et teoretisk bagtæppe for samskabelse, og efter endt empiriindsamling og kodning, har vores undersøgelse genereret resultater, der er nævneværdige at kommentere i lyset af styringsparadigmerne. På den måde skal denne delanalyse ses som supplerende, og ikke som et led i specialets ellers teoristyrede tilgang.

Når man ser samskabelsesbegrebet i lyset af NPM og NPG, findes der flere empiriske eksempler på spændingerne mellem de to. Det fremgår tydeligt af empirien, at CGO har et samskabende mindset og bestræber sig på, at facilitere samskabelsesprocesser med fokus på bred involvering og fælles design af løsningsmuligheder. Samtidig ses dog eksempler på, at denne ellers NPG-orienterede logik sameksisterer med NPM-orienterede styringsbehov. Når en medarbejder i CGO understreger behovet for at “... tænke lidt på tværs.”, når det gælder om at få midlerne til at give mest mulig mening (bilag 4, s. 16 l. 537-538), vidner det om, at samskabelse kan være et NPG-værktøj, der meningsfuldt kan anvendes, når der skal leveres størst muligt output for færrest mulige midler - en tankegang, der er præget af et NPM-blik (Jensen & Krogstrup, 2017:35). Det kan fortolkes, at styringslogikkernes sameksistens kan skyldes, at det i praksis er svært at måle effekten af samskabelsesinitiativer. Teamlederen og afdelingschefen forklarer:

“Med det fokus vi har på CO2 og klima, der er vi udfordrede i CGO med at kunne dokumentere effekter . . . Så der er en stor diskussion, om de ressourcer vi bruger i vores center, i forhold til hvor meget vi rykker på CO2. Fordi det at prøve at arbejde med den brede involvering og brede grønne omstilling i forhold til borgerne . . . det er jo svært at måle adfærd.”

(bilag 1, s. 15 l. 480-484).

“... vi bliver bare nødt til at sige, vi bliver målt på CO2 nu, og der er nogle kommuner . . . der vil sige: Slut med de der feel-good-projekter. Altså hvor vi ikke ved, om vi flytter noget . . . Hvad er effekten? Hvor får vi effekt for pengene?”

(bilag 5, s. 20 l. 653-657)

Begge udsagn kan siges at være klare henvisninger til en NPM-logik, hvor effekter skal være tydelige, kunne påvises og forsvares, så det er muligt at legitimere indsatserne over for ledelse og politikere. Som teamlederen påpeger, indebærer arbejdet med grøn omstilling, at man arbejder med bred involvering, bred omstilling og adfærd; alle ting, der er vanskelige at kvantificere. Når dette problematiseres, indikerer det en tydelig spænding mellem de to styringslogikker, NPM og NPG, hvor man ønsker det bedste fra begge verdener. Der er ambitioner om at samskabe og involvere bredt, men samtidig et behov for, at kunne præsentere målbare effekter. Spændingen opstår som konsekvens af, at samskabelse har fokus på outcomes, som empowerment og offentlig værdi, der ikke nødvendigvis lader sig umiddelbart måle, mens NPM-logikkerne har fokus på outputs og tilsiger, at indsatsers effekter skal dokumenteres gennem målbare resultater. Spændingen mellem styringslogikkerne kan sågar mærkes af en af CGOs samarbejdspartnere, informanten fra Huset Venture: *“... navnligt til at starte med, der blev vi bombarderet med ønsker om data . . . Det tog tiden fra noget andet.”* (bilag 6, 10 l. 327-331). Ønsket om data tyder på, at CGO har haft behov for, at kunne dokumentere og måle effekterne af samarbejdet, hvilket afspejler en NPM-logik, hvor succes og legitimitet er tæt knyttet til kvantificerbare resultater. Som tidligere nævnt, kan man ud fra informantens udsagn tolke, at der er en asymmetri i kapaciteterne for at indgå i en samskabelsesproces mellem CGO og Huset Venture, og denne asymmetri kan siges at udfordre idéen om decentralisering og polycentri, som er central i NPG.

Diskussion

I diskussionen vil vi diskutere udvalgte analyseresultater og bringe disse i kritisk dialog med teorien. Diskussionen indledes derfor med en teoretisk diskussion, hvor vi har udvalgt analyseresultater, der kan siges at udfordre vores teoretiske perspektiver, eller hvor konteksten af den grønne omstilling kan siges at være af betydning. Dette opfølges med en metodisk diskussion, hvor vi diskuterer vores metodiske valg i et kritisk lys.

Teoretisk diskussion

Vi har inddraget styringsparadigmerne NPM og NPG som forståelsesramme for samskabelse. Inddragelsen af paradigmerne har været væsentlig i forhold til at forstå de funktioner, samskabelse kan antage, hvad end det er effektivitetssamskabelse (NPM) eller demokratisk

samskabelse (NPG). Selvom styringsparadigmerne ikke har udgjort et primært analytisk fokus, har vores analyseresultater alligevel indikeret, at spændingerne mellem de to styringsparadigmer synes udtalt. Andersen og Espersen påpeger, at der i de seneste årtier er blevet arbejdet med en styreform i den offentlige sektor, som flere forskere har identificeret som NPG, men at begge styringsparadigmer eksisterer side om side (Andersen & Espersen, 2017:110-111), hvilket vores resultater indikerer opbakning til. Der er klare indikationer i empirien på, at CGO og Aalborg Kommune fortsat er mål- og rammestyrede af NPM. Det ses blandt andet ved afdelingschefen for Klima, der påpeger at Aalborg Kommune bliver målt på CO₂ (bilag 5, s. 20 l. 653-657) og teamlederen der påpeger, at arbejdet med samskabelse i forhold til bred grøn omstilling er vanskeligt at placere i denne mål- og rammestyring (bilag 1, s. 15 l. 480-484). Som konsekvens risikerer samskabelsesinitiativerne at blive trukket ind i en logik, som de ikke er designet til at fungere i, hvilket skaber vanskelige rammer for etableringen af samarbejder mellem offentlige organisationer og civilsamfundet. Hvis organisationerne fortsat er mål- og rammestyrede af NPM, kan det gøre det svært at være responsiv og finde ny mening med foreninger og borgere samtidig (Andersen & Espersen, 2017:111). Hvis indsatser eller initiativer er planlagt på forhånd af offentlige "bestillere", kan de horisontale samarbejder tage form af implementering af allerede fastlagte mål - og dermed borgeren som blot co-implementer - hvilket formentlig ikke i tilstrækkeligt omfang får bragt den viden og de ressourcer i spil, der skal til for at opnå resultater (Andersen & Espersen, 2017:111). I sammenstødet mellem NPM og NPG har co-creation trange kår, og listen over potentielle barrierer er lang. På den ene side kan det argumenteres, at NPMs fokus på resultater og målbare effekter kan sikre, at samskabelsesinitiativer ikke mister retning. På den anden side kan sådanne krav om resultater risikere at overskygge lokale behov og kontekster - noget som NPG-orienterede styringslogikker formår at have for øje. Spændingen mellem de to styringsparadigmer rejser dermed spørgsmål om, hvorvidt samskabelse, navnlig co-creation, kan realiseres til fulde inden for en NPM-ramme, hvilket kalder på en kritisk refleksion over, hvilke styringslogikker der fremmer bæredygtige samarbejder, og hvilke der utilsigtet begrænser dem.

I forlængelse af ovenstående har både teamlederen for CGO og afdelingschefen understreget, hvor vanskeligt det er at måle effekterne, af det arbejde CGO laver, der ofte indebærer bred involvering og bred grøn omstilling i forhold til borgerne. Teamlederen påpeger, at det rejser en diskussion i organisationen om, hvorvidt de ressourcer de bruger i CGO kan forsvares i forhold til, hvor meget det rykker på CO₂, da det er svært at måle adfærdsændringer (bilag 1,

s. 15 l. 480-484). Dertil kommer, at evalueringsfasen er under særligt pres i kontekst af samskabte løsninger, der har til hensigt at mobilisere bred, grøn omstilling og flytte adfærd. Under denne kontekst udfordres evalueringsfasen, idet fasens formål er at måle og vurdere outputs, og finde forbedringspotentialer - noget der er vanskeligt at gøre, når det gælder adfærd. Ansell, Sørensen og Torfings udlægning af evalueringsfasen er overvejende orienteret mod kvantificerbare resultater og tager således ikke stilling til, at forskellige samskabelseskontekster kalder på forskellige evalueringstyper. Den kontekst, som vores case udspiller sig i, har imidlertid vist nødvendigheden af, at tage hensyn til, hvad der er meningsfuldt at evaluere. Hvad angår evalueringsmodeller, skelner man mellem den videnskabelige bølge og den dialogbaserede bølge. Den videnskabelige bølge orienterer sig mod måling af resultater og effekter, hvorimod det i den dialogbaserede bølge er centralt, at interessenter og brugere spiller en mere central og aktiv rolle (Baadsgaard, 2016:217). Når det ved evaluering af samskabelsesprocesser i forhold til grøn omstilling kan være vanskeligt, at måle effekter og resultater, kan det i stedet være mere oplagt at vende blikket mod mere dialogbaserede evalueringer såsom responsive evalueringsformer eller brugerevalueringer. Ved responsiv evaluering søger man at afdække interessenternes oplevelse af indsatsen gennem interaktion mellem evaluator og interessenter, og ved brugerevaluering søger man at afdække brugernes oplevelse af indsatsen ud fra brugernes behov og ønsker (Bredgaard, 2016:23). Som påpeget i analysen af evalueringsfasen risikerer traditionelle evalueringsredskaber at overse den værdiskabelse, som samskabelsen ønskes at munde ud i, i form af adfærdsændringer. Brugen af mere dialogbaserede evalueringsmodeller kan således være mere meningsfulde at anvende, da man i højere grad kan indfange tilbagemeldinger fra målgrupper og samarbejdspartnere, der vedrører erfaringer, perspektiver og hvilken betydning samskabelsen har haft for de involverede aktører. Man kan derfor anfægte Ansell, Sørensen og Torfings udlægning af evalueringfasen for at være blind for samspillet mellem samskabelseskonteksten og evalueringstypen. Som konsekvens risikerer værdifulde samskabelsesinitiativer at fremstå som ineffektive eller mislykkede, hvis de behandles med en evalueringslogik, der ikke er tilpasset konteksten. Ved samskabelse er der imidlertid blandt andet fokus på at indsatser skaber værdi for slutbrugerne, og derfor kan eksempelvis brugerevalueringer i sig selv siges at signalere en værdi, idet det er et udtryk for, at man ønsker at inddrage brugerne i tilrettelæggelsen af den offentlige sektor (Bjørnholt & Vedung, 2016:266). Omvendt kan man anfægte de mere dialogbaserede evalueringsformer for at være lavt placerede i evidenshierarkiet, fordi de hviler på subjektive opfattelser, og dermed ikke kan bidrage med viden om indsatsernes reelle effekter (Bjørnholt & Vedung, 2016:263).

Uanset har vores empiri indikeret, at det kan være væsentligt at gøre sig grundige overvejelser om, hvilken evalueringsform der synes meningsfuld at anvende i lyset af en samskabelsesproces, særligt i konteksten af grøn omstilling.

Vi har indledningsvist i undersøgelsen afdækket, hvordan der i den internationale samskabelseslitteratur særligt skelnes mellem co-production og co-creation. I lyset af vores undersøgelse er det derfor oplagt at diskutere, om co-creation eller co-production er at foretrække, når konteksten er grøn omstilling. Traditionel top-down tænkning og bureaukrati har ofte svært ved at generere bred opbakning til nye klimainitiativer (Sørensen & Torfing, 2022:572), og ved co-production er formålet med interaktionen mellem udbydere og brugere, at producere og levere en forhåndsdefineret ydelse. Det tillader imidlertid ikke det rum for innovation og udvikling (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802), som er nødvendigt for at mobilisere en grøn omstilling. Her giver co-creation nogle klare fordele gennem udveksling af viden, ressourcer, kompetencer og idéer, der fremmer offentlig værdi (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802). Det tillader at innovationsprocessen åbnes, så fælles problemforståelser og løsningsforslag kan udvikles i fællesskab blandt en bred aktørpalette, og i takt med at teknologiske fremskridt gradvist mindsker produktionsbaserede udledninger, må blikket i endnu højere grad rettes mod forbrugsbaserede udledninger, som teamlederen fra CGO også påpeger (bilag 1, s. 18 l. 598-601). Her kommer endnu en af co-creations nøglefordele i spil; forankring og ejerskab. Når man som kommune forsøger at flytte adfærd og reducere forbrugsbaserede udledninger, rejser det spørgsmål om, hvor langt man som kommune kan tillade sig at række ind i borgernes privatsfære. Som nævnt er denne balancegang i øjeblikket til overvejelse i CGO, hvilket vidner om dennes kompleksitet (bilag 2, s. 13 l. 420-421). Ved i stedet at inddrage borgerne i udformningen af services, får de mulighed for selv at vurdere, hvordan nye services vil fungere i deres hverdag, hvilket øger sandsynligheden for succes (Bason, 2010:9). Selvom co-creation måske i sig selv ikke fremstår som den mest effektive tilgang i forhold til umiddelbart målbare CO2-reduktioner, kan det argumenteres, at co-creation skaber nogle forudsætninger, der på længere sigt muliggør en legitim grøn omstilling. Når civilsamfundet og virksomheder involveres aktivt i co-creation processer, skabes der ejerskab, opbygning af kompetencer og en oplevelse af, at løsninger på klimaudfordringer bliver meningsfulde og tilpassede lokale kontekster - alle ting, der kan danne grobund for adfærdsændringer og langsigtede løsninger. Adfærdsændringer er særligt centrale for den grønne omstilling set i lyset af, at denne er forbundet med collective action problems. For at bremse den uholdbare og ikke-bæredygtige

cyklus, hvor generationer efter generationers adfærd forbliver uændret, og dermed udskyder håndteringen af klimaudfordringer (Jamieson, 2014:100), er det afgørende at der sker adfærdsændringer på mikroniveau (Torfing, Ansell og Sørensen, 2024:1). Samtidig kan sådanne adfærdsændringer også være væsentlige for at udløse social tipping points, hvilket samskabelsesprocesser kan være katalyserende for, idet de kan påvirke og forankre normer, adfærd og forbrugsvaner på måder, der understøtter bæredygtig omstilling. På den måde kan co-creation, på trods af sin vanskelige målbarhed, ses som en investering i fremtidig klimaeffekt, der muliggør skalérbare klimaindsatser. Set i dette lys forstås co-creation ikke som modpart til effektiv klimastyring, men som supplement til, at klimaindsatsernes effektivitet over tid kan realiseres, hvorfor brug af ressourcer på samskabelse ikke blot bør vurderes ud fra umiddelbart målbare resultater. Når formålet med co-creation indfries, kan det fungere som nødvendige forudsætninger for, at målinger af output og effekt kan realiseres i praksis. Overordnet kan man sige, at co-creation har nogle klare fordele, der kan skabe legitimitet, opbakning og ejerskab, hvilket kan argumenteres at være at foretrække i konteksten af grøn omstilling. Dermed ikke sagt, at co-production ikke også kan spille en vigtig rolle i arbejdet med grøn omstilling, især når det gælder gennemførsel af grønne løsninger, hvor borgerne som medproducenter kan bidrage til at realisere projekter - for eksempel i forhold til affaldssortering eller transportvaner.

Vi har på baggrund af empirien og analysen observeret fund, der peger i retning af, at igangsætningsfasen som beskrevet i teorien, kommer til kort. Blandt andet giver en medarbejder i CGO udtryk for, at meget åbne rammer i igangsætningsfasen kan skabe forvirring og være svære for virksomheder eller borgere at deltage i (bilag 2, s. 9 l. 284-287), mens en anden giver udtryk for, at eksterne aktører i igangsætningsfasen er uforudsigelige og risikerer at kortslutte samskabelsesprocessen (bilag 3, s. 9 l. 315-317). Det rejser en diskussion om, hvordan igangsætningen beskrives teoretisk, og hvordan det ser ud i praksis. Ansell, Sørensen og Torfing peger på tre vigtige opgaver, som offentlige eller private aktører typisk gennemgår, for at igangsætte co-creation (Ansell, Sørensen & Torfing, 2022:32), men forholder sig ikke til spørgsmålet om, hvem der faktisk er bedst egnet til at lede igangsætningsfasen. Og hvad angår samling af øvrige relevante aktører og problemidentifikation, beskriver teorien heller ikke, hvilken aktør i samskabelsesprocessen, der har mandat til at til- og fravælge øvrige relevante aktører og til at identificere problemer. Oftest har offentlige organisationer, som CGO, en vis kapacitet og ressourcer tilgængelige til at løfte nye indsatser på bæredygtighedsområdet. Set i det lys, kan man argumentere for, at

det oftest ville være CGO, der var mest velegnet og udrustet til at lede igangsætningsfasen. Selvom der hos Ansell, Sørensen og Torfing er tale om ideelle faser, peger vores analyse på, at det i praksis kan være uhensigtsmæssigt, hvis eksterne aktører spiller for store roller i igangsætningen. Vores fund indikerer, således at igangsætningsfasen kræver en vis styring fra CGO, for at sikre fremdriften. Dermed ikke sagt, at eksterne aktører ikke kan indgå i igangsætningen, men en vis top-down styring kan være påkrævet, for at undgå forvirring og kortslutning af processen fremadrettet. Vores empiri indikerer altså, at det ikke altid er mest hensigtsmæssigt at lade eksterne aktører have det bærende ansvar i igangsætningsfasen. Det udelukker imidlertid ikke, at processer, hvor eksterne aktører ikke har et bærende ansvar, ikke stadig kan betragtes som co-creation processer, såfremt de stadig i større eller mindre indgår i igangsætnings- og/eller designfasen. Man kan derfor diskutere, om igangsætningsfasen som beskrevet i teorien formår at indfange de nuancer, som involvering i igangsætningsfasen udviser i praksis, og om den formår at indfange vigtige forhold som egnethed, ressource tilgængelighed og beslutningsmandat. Som konsekvens risikerer Ansell, Sørensen & Torfings udlægning af igangsætningsfasen at fremstå mere ligeværdig, end hvad der nødvendigvis lader sig gøre i praksis.

Som afrunding på vores kritiske gennemgang af specialets teoretiske ståsted sammenholdt med empiriske fund, finder vi det relevant at diskutere Voorberg et al.s tre grader af involvering. Voorberg et al. påpeger, at co-creation opstår såfremt den eksterne aktør involveres som co-initiator og/eller co-designer (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015:1347). Dermed er betingelserne for at kategorisere en proces som co-creation opfyldt, når eksterne aktører indgår i en proces som mindst én af disse to. Man kan diskutere om denne brede kategorisering i tilstrækkelig grad formår at indfange co-creations egentlige formål. Når definitionen rummer både co-initiation og co-design som tilstrækkelige kriterier, åbner det op for, at flere af vores empiriske eksempler kan kategoriseres som co-creation, selvom eksterne aktører måske kun har ageret som det ene eller det andet. Som nævnt rejser det spørgsmål om, om co-creations fulde potentiale og formål indfries, hvis involveringen kun sker i enten igangsætningen eller designet af en løsning. Selvom Voorberg et al.s definition både er analytisk anvendelig og inkluderende, risikerer den samtidig at underminere co-creations potentiale, hvis den ikke suppleres med skarpt blik for, om involveringen sker i en eller begge faser. Med andre ord, vil involvering i den ene fase risikere at medvirke til, at involvering i den anden fase gemmer på et uforløst potentiale og vice versa. Det kalder på grundige overvejelser om, hvorvidt inddragelse i blot én af de

tidlige faser i tilstrækkeligt omfang formår at indfri formålet med co-creation og om potentialet forløses. Sådanne overvejelser falder imidlertid uden for denne undersøgelses fokus, da vores sigte ikke er at vurdere, hvilken af de to tidlige faser - igangsætnings- og designfasen - der har de bedste iboende forudsætninger for at indfri samskabelsens potentiale og formål. Man kan dog formode at inddragelse i begge faser, frem for blot en enkelt, må styrke indfrielsen af disse.

Metodisk diskussion

Indledningsvist finder vi det relevant at diskutere specialets gyldighed. Det skyldes, at samskabelsesbegrebet, som gennemgået i litteraturreviewet, er et smidigt og tværdisciplinært begreb. Definitionerne på samskabelse er således mange, og i den internationale litteratur skelnes der, som bekendt, yderligere mellem co-production og co-creation. Som konsekvens kan der også være stor forskel på, hvordan brugen og forståelsen af disse begreber i forskningssammenhænge forvaltes fra studie til studie. Begrebsmæssig gyldighed betyder, at begreberne dækker det, man vil undersøge, og at viden om begrebernes betydning og brug er ens for dem, der anvender dem (Olsen & Pedersen, 2018:193). Den begrebsmæssige transparens skal være synlig i hele projektet (Olsen & Pedersen, 2018:194). I vores undersøgelse betyder det, at der er store krav til, hvordan samskabelsesbegrebet anvendes, når vi indsamler empiri og fortolker informanternes udsagn, for at mindske uoverensstemmelser mellem begreber, teori og empiri. Det kan kritiseres, at vi i forbindelse med empiriindsamlingen ikke har afstemt vores forståelse af samskabelsesbegrebet med informanternes. Der kan derfor være risiko for, at specialegruppens medlemmer og informanterne har anvendt begreberne forskelligt. Det kan have konsekvens for gyldigheden af vores resultater, idet vi risikerer at fortolke informanternes udsagn ud fra vores begrebsforståelse, der ikke nødvendigvis er afstemt eller stemmer overens med deres. Dermed kan vi risikere at generere svar og drage konklusioner, der er konsistente med vores begrebsforståelse, men som i realiteten bygger på forskellige begrebsforståelser mellem forsker og informant. Omvendt kan man argumentere, at en fremlægning af vores teoretiske forståelse af samskabelse kan begrænse informanternes udsagn og gøre dem usikre på, om deres udtalelser taler ind i den ramme, som vi har sat. På den måde kan udeladelsen af den begrebsmæssige afstemning siges at have mindsket risikoen for social desirability bias, hvor informanter kan have tendens til at besvare spørgsmål ud fra hvad de tror, der behager interviewerens. Derudover kan en indledende enighed om en teoretisk definition af

samskabelsesbegrebet mellem interviewer og informant også risikere at forvrænge informanternes praksisnære besvarelse, hvor de taler ud fra deres livsverden, og den måde hvorpå begrebet anvendes i deres hverdag.

I forlængelse af ovenstående diskussion kan man argumentere for, at vi har udvalgt informanter, der til daglig beskæftiger sig med samskabelse. Dermed kan man, inden for rimelighedens grænser, antage, at medarbejderne i CGO har en vis teoretisk indsigt i samskabelsesbegrebets smidighed, og hvad dette indebærer. Det øger dog samtidig risikoen for confirmation bias, at vi har udvalgt netop disse informanter. Det skyldes, at man kan forvente en vis positivitet over for samskabelse, og det er samtidig informanterne fra CGO, der har henvist os til de eksterne aktører, der også indgår i gruppen af informanter. Dermed er der større sandsynlighed for, at samtlige informanter bekræfter et narrativ, der er positivt stemt over for samskabelse. Som konsekvens kan vores resultater savne nuanceringer og kritiske perspektiver på samskabelse, fordi vi har inddraget informanter, der formentlig ikke er skeptiske over for samskabelse med CGO. Det er imidlertid forsøgt imødegået på teoretisk vis ved at inddrage barrierer for samskabelse og derigennem forsøge at afdække eventuel skepsis eller udfordringer forbundet hermed.

Man kan argumentere for, at vi ved at undersøge samskabelse i en bred organisatorisk kontekst, har genereret resultater, der synes overordnede. Frem for at have valgt at udføre et single-case studie, kunne vi i stedet have lavet et casestudie med en eller flere indlejrede cases, og udvalgt konkrete samskabelsesprojekter, som CGO har taget del i. Det havde muligvis medvirket til en mere dybdegående afdækning af en samskabelsesproces fra start til slut. Som konsekvens kan det udfordre vores konklusioner om, hvorvidt CGO primært beskæftiger sig med co-production eller co-creation, fordi vi ikke får indsigt i det fulde billede af involveringen af eksterne aktører, men derimod blot nedslagspunkter fra en større portefølje af projekter. Det kan udfordre gyldigheden af vores konklusioner, når vi vurderer skellet mellem co-production og co-creation. Desuden har vi ikke observeret samskabelsesprocesserne i praksis, og dermed kan vi kun gisne om, hvordan det er foregået og tage udgangspunkt i, at informanternes erfaringer og oplevelser stemmer overens med virkeligheden. Det kunne have styrket undersøgelsens gyldighed, hvis vi havde kombineret vores interviews med observationer, idet dette kunne have afdækket overensstemmelser og uoverensstemmelser mellem det informanterne siger, og det de gør.

Konklusion

Følgende afsnit vil konkludere på specialets problemformulering, der lød således:

I hvor høj grad anvendes samskabelse i Center for Grøn Omstilling i Aalborg Kommune, og hvilke barrierer opleves i forbindelse med samskabelse?

Dertil opstillede vi følgende underspørgsmål:

- *Hvordan udfolder samskabelse sig i skellet mellem co-production og co-creation i Center for Grøn Omstilling?*
- *Hvilke strukturelle, organisatoriske og adfærdsmæssige barrierer udfordrer samskabelse i Center for Grøn Omstilling?*

Vi vil indledningsvist konkludere graden af anvendelsen af samskabelse i CGO. Det gør vi på baggrund af resultaterne fra delanalyse 1, hvor vi gennemgik tre co-creation strategier og CGOs arbejde med disse. CGO er ofte tovholder i Aalborg Kommunes internal whole of government strategy, og selvom denne strategi ikke opfylder kravene for samskabelse, jævnfør specialets samskabelsesdefinition, styrker denne rolle som tovholder CGOs kapacitet i forhold til at indgå i co-creation processer med eksterne aktører. Kommunens externally focused stakeholder strategy er som udgangspunkt forankret i Klimalliancen, hvor teamet Klimapartnerskaber varetager størstedelen af samarbejderne med private stakeholders. CGO varetager dog de samarbejder, der har berøringsflader med civilsamfundet; boligforeninger, uddannelses- og kulturinstitutioner. Måden hvorpå Aalborg Kommune arbejder med externally focused civil society strategy er gennem CGO, og arbejdet med denne strategi er således forankret hos CGO. Vi kan derfor konkludere, at CGO i høj grad anvender samskabelse, idet CGO er involverede i arbejdet med alle tre co-creation strategier.

Hvad angår skellet mellem co-production og co-creation, kan vi konkludere, at skellet mellem de to udfolder sig således, at CGO primært beskæftiger sig med co-creation. Det konkluderer vi på baggrund af samtlige eksempler, hvor aktørerne i alle tilfælde har været involveret som enten co-initiator eller co-designer. Dette indebærer, at de projekter CGO indgår i, ofte drager fordel af de styrker som co-creation indeholder. Idet projekterne betegnes som eksempler på co-creation, åbnes der op for en større variation af idéer og inspiration, ved at muliggøre at interessenter kan tage del i hele produktionsprocessen. Det

kan i sidste ende fremme offentlig værdi og bedre resultater (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802; Bason, 2010:9). Det må betragtes fordelagtigt, idet CGO arbejder med løsninger på klimaudfordringer - tidligere omtalt som et wicked problem - der kalder på nytænkning og samarbejde mellem forskellige interessenter (Rădulescu, Leendertse & Arts, 2023:640). Dog viser vores analyse også, at der ved EU-projekter kan opstå tidsforskydninger, der kan medføre, at de eksterne aktører der måtte være med fra projekternes opstart frafalder, og der dermed må indhentes nye eksterne aktører, der kan agere som co-implementers. I sådanne tilfælde nærmer samskabelsens karakter sig co-production.

For at konkludere endeligt på hvilke barrierer der opleves i forbindelse med samskabelse, konkluderer vi på underspørgsmålet om forskellige typer af barrierer, der kan udfordre samskabelse i CGO. Således må konklusionen af underspørgsmålet også ses som konklusion på den anden del af problemformuleringen. På baggrund af CGOs hovedfokus i forhold til at understøtte civilsamfundsaktører med bæredygtige idéer, havde vi en forventning om at CGO som case ville være særligt succesfulde i deres arbejde med samskabelse sammenlignet med andre mulige cases. På trods af denne forventning peger vores fund imidlertid på, at samskabelse i CGO udfordres af en række forskellige barrierer. Vi kan konkludere, at der i casen findes eksempler på både strukturelle, organisatoriske og adfærdsmæssige barrierer. De strukturelle barrierer, der udfordrer samskabelse i CGO, indebærer blandt andet det politiske miljø og retning, mediernes indirekte betydning, administrative traditioner og usikkerhed om kommunens rolle, grundet hensyntagen til borgernes rettigheder. Af organisatoriske barrierer, der udfordrer samskabelse i CGO, kan vi konkludere, at disse indebærer usikkerhed om prioriteringen af og incitamentene for samskabelse i Aalborg Kommune, faglig usikkerhed som konsekvens af rollen som tovholder for interne samarbejder i kommunen og håndteringen af risikoforsigtighed blandt medarbejdere i andre forvaltninger, der besværliggør formidling af klimaindsatsernes relevans. Af adfærdsmæssige barrierer, der udfordrer samskabelse i CGO, kan vi konkludere, at disse indebærer borgernes holdninger til den offentlige sektor, forsigtighed i forhold til involvering af eksterne aktører, der frygtes at kortslutte processerne, asymmetrier i kapaciteterne mellem CGO og eksterne aktører, der kan skabe ubalancer i samarbejderne og en usikkerhed, der er forbundet med fokus på forbrugerbaseret adfærd.

Vores fund peger på, at det ikke er enkeltstående barrierer, der står i vejen, men snarere en kompleks dynamik mellem strukturelle, organisatoriske og adfærdsmæssige barrierer. På

tværs af alle tre typer af barrierer fremstår særligt usikkerhed og forsigtighed som gennemgående elementer. Dette gælder både i forhold til kommunens rolle og indgriben over for borgerne, CGOs faglige rolle over for andre forvaltninger i arbejdet med kommunens egne udledninger og forsigtighed i forhold til at involvere borgerne i samskabelsesprocesser. Samtidig ses det, at barriererne kan være tæt forbundne. Særligt ses en tydelig sammenhæng mellem strukturelle barrierer som det politiske miljø og prioriteringer, og organisatoriske barrierer som uklarhed om incitamenterne for samskabelse. Med det forstås, at den politiske retning er rammesættende for, hvordan prioriteringshensyn afvejes. I perioder med økonomiske besparelser risikerer CGOs arbejde med samskabelse at blive nedprioriteret, fordi CGO ikke varetager en myndighedsopgave, hvilket vidner om en uklarhed om incitamenterne for samskabelse. På den måde kan en strukturel barriere (politiske prioriteringshensyn) siges at være forbundet med en organisatorisk barriere (uklarhed om incitamenterne for samskabelse).

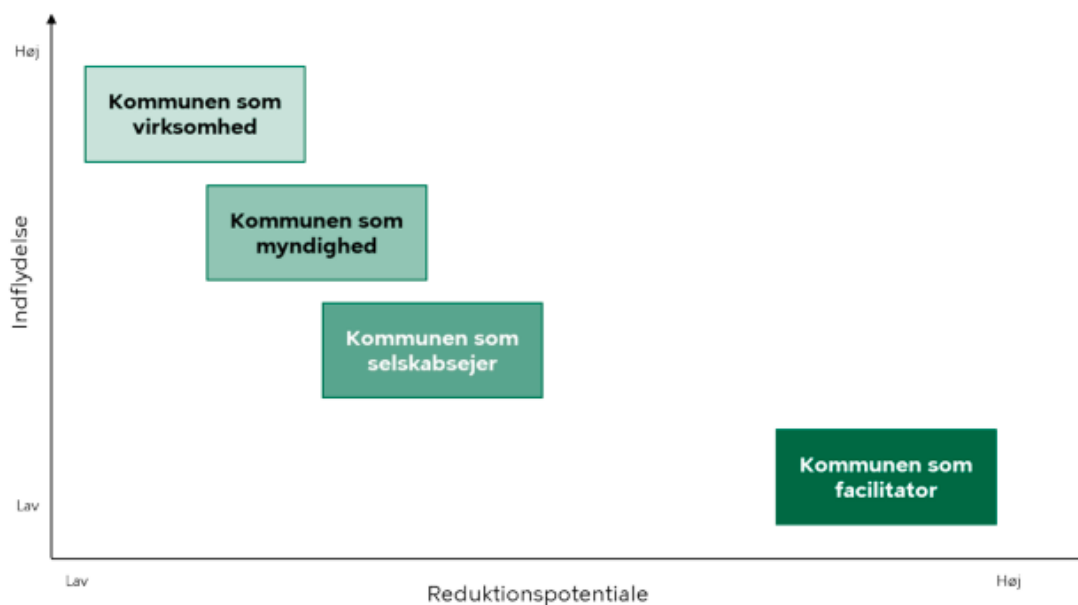
På baggrund af disse fund kan vi således konkludere, at CGO, der på trods af gunstige forhold for at arbejde samskabende grundet centerets hovedfokus, alligevel ikke er fritaget for at opleve barrierer. Det udfordrer den antagelse, vi havde, om at CGO ville være i stand til at nedbryde institutionelle barrierer. Det kan dog argumenteres, at CGO stadig præsterer succesfuldt i forhold til samskabelse sammenlignet med andre potentielle cases, på trods af at nedbrydelsen af barrierer ikke er fuldendt. Det kan vi imidlertid ikke drage konklusioner om på baggrund af vores empiri, og idet vi ikke reelt har sammenlignet vores case med andre gennem et komparativt casestudie.

Gennem de fire delanalyser er vi således blevet i stand til at konkludere, at CGO i høj grad anvender samskabelse, og at der primært er tale om co-creation. Vi kan samtidig konkludere, at der opleves både strukturelle, organisatoriske og adfærdsmæssige barrierer, der kan udfordre samskabelse i CGO. Som supplement hertil kan vi konkludere, at samskabelsens vilkår udfordres af spændinger mellem styringsparadigmerne NPM og NPG, der medfører, at samskabelse risikerer at trækkes ind i en styringslogik, det ikke er designet til at fungere i.

Perspektivering

På baggrund af den konkluderede undersøgelse, finder vi det relevant at sætte den i perspektiv og overveje resultaterne i en bredere sammenhæng. Vi har i vores undersøgelse blandt andet været omkring vanskelighederne, der er forbundet med at flytte adfærd i forhold til klimatilpasning og reducere forbrugsbaserede udledninger. IPCC understreger i deres Climate Change Report fra 2023, at der er et kæmpe reduktionspotentiale, hvis vi ændrer den måde, hvorpå vi forbruger og bruger ressourcer i hverdagen - for eksempel hvordan vi bor, transporterer os og spiser. Ved at foretage ændringer på disse områder, kan vi potentielt reducere mellem 40-70% af verdens CO₂-udledninger inden for disse områder inden 2050 (IPCC, 2023:27-28). Det kan siges at være konsistent med vores fund, hvor teamlederen i CGO fremhæver væsentligheden af, at rette blikket mod forbrugsbaserede udledninger fremadrettet (bilag 1, s. 18 l. 598-601). IPCC understreger, at effektive klimaindsatser blandt andet muliggøres af politisk engagement, inkluderende styringsprocesser og klimamodstandsdygtig udvikling (IPCC, 2023:32). Hvad angår klimamodstandsdygtig udvikling, fremhæver IPCC, at når man skal finde løsninger på klimaforandringer, er det vigtigt at trække på forskellig viden og kulturelle værdier gennem meningsfuld deltagelse og inkluderende inddragelsesprocesser, hvor der tages højde for både videnskabelig og lokal viden. Dette skaber udvikling, der er modstandsdygtig over for klimaforandringer, opbygger kapacitet og tillader løsninger, der er socialt acceptable og tilpasset lokale kontekster (IPCC, 2023:32). Set i sammenhæng med det store reduktionspotentiale ved forbrugsbaserede udledninger, illustrerer det vigtigheden af, at beslutningstagere og offentlige myndigheder spiller en aktiv rolle i at fremme og understøtte bæredygtige forbrugs- og adfærdsændringer gennem facilitering af inkluderende inddragelsesprocesser. Ea Energianalyse har i en analyse af kommunernes CO₂-reduktionsbidrag til 70%-målsætningen i 2030 peget på, at kommuner kan indtage forskellige roller med forskellige reduktionspotentialer (Ea Energianalyse, 2024:27). I arbejdet med forbrugsbaserede udledninger, er det handlerummet, hvor kommunens indflydelse er lavest, der har det største reduktionspotentiale, som illustreret i figur 2 (Københavns Kommune, 2023:1).

Figur 2



Det aktualiserer spørgsmålet om, hvilken rolle kommunen bør påtage sig i fremtiden: skal kommuner acceptere, at der hvor handlemulighederne er størst, samtidig er der hvor reduktionspotentialet er lavt, eller skal de i stedet fokusere på områder, hvor de direkte virkemidler er begrænsede, men hvor reduktionspotentialet er højt? Hvis kommuner agerer som facilitator og katalysator for den grønne omstilling gennem information, kommunikation, samskabelse, samarbejder og partnerskaber, kan de påvirke flest udledningskilder, der kan medføre social tipping points (Københavns Kommune, 2023:2). Indtagelsen af denne rolle som facilitator harmonerer med CGOs praksis, hvor løsninger udvikles gennem samskabelse med civilsamfundet. Ud fra vores identifikation af forskellige typer af barrierer for samskabelse, er det imidlertid en svær øvelse, der blandt andet udfordres af administrative traditioner, usikkerhed om kommunens rolle grundet hensyntagen til borgernes rettigheder og forsigtighed i forhold til involvering af eksterne aktører. Set i lyset af disse barrierer, der kan udfordre den samskabende tilgang, synes der at være et behov for nærmere undersøgelse af, hvordan disse barrierer overkommes samt undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt det er beslutningstagerne, der skal tilpasse sig borgernes udgangspunkt, eller om det er borgerne, der skal tilpasse sig politiske beslutninger og mål. Med andre ord, om ændringer i forbrugsmønstre primært bør drives af offentlige aktører, eller om borgernes adfærd skal danne grundlaget for ændringerne. Spørgsmålet er særligt aktuelt i lyset af den offentlige høring af Københavns Kommunes Klimastrategi 2035

og Klimahandleplan 2026-2028, hvor flere af høringsparterne i forbindelse med den indledende interne høring påpegede, at målsætningerne for de forbrugsbaserede udledninger var urealistiske og svære at nå, fordi det afhænger af adfærdsændringer blandt borgere og virksomheder. Det har resulteret i, at kapitel 4-8, der berører de forbrugsbaserede udledninger i Klimahandleplanen, er udgået i den version, der sendes til offentlig høring (Københavns Kommune, 2025). Det kan anskues som et eksempel på, at det i København Kommune er borgernes adfærd og udgangspunkt, der dikterer de politiske beslutninger, målsætninger og ambitioner på klimaområdet, frem for at Københavns Kommune spiller en aktiv og understøttende rolle i forhold til at lede forbrugs- og adfærdsændringer. På baggrund af dette og i lyset af vores resultater er det oplagt, at fremtidig forskning undersøger hvilke betingelser der skal være til stede, for at kommuner effektivt kan fungere som facilitatorer og katalysatorer for den grønne omstilling. Derudover kan det undersøges, i hvilken grad politiske klimaambitioner kan (og bør) formes af borgernes eksisterende adfærd - eller om det er det politiske niveau, der må tage lederskab og skabe rammerne for adfærdsændringer.

Litteraturliste

- Agger, A. & Tortzen, A. (2015).** *Forskningsreview om samskabelse*. University College Lillebaelt.
- Albury, D. (2005).** Fostering Innovation in Public Services. *Public Money and Management*, 25(1), 51-56.
- Andersen, L. B., Hansen, K. M. & Klemmensen, R. (2012).** *Metoder i statskundskab* (2. udg.). København: Hans Reitzels forlag
- Andersen, L. L. & Espersen, H. H. (2017).** Samskabelse, samproduktion og partnerskaber - teoretiske perspektiver. I: Socialstyrelsen (red.), *Partnerskaber og samarbejder mellem det offentlige og civilsamfundet* (s. 107-135). København: Socialstyrelsen.
- Andersen, P. V. K., Christiansen, E., Gram-Hansen, S. B., Horsbøl, A. & Lindhardt, S. (2021).** Samskabelse i grøn omstilling – nye roller og udfordringer for frontpersonalet. *Forskning og Forandring*, 4(1), 23-40.
- Ansell, C. & Torfing, J. (2021a).** *Public Governance as Co-creation: A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge University Press.
- Ansell, C. & Torfing, J. (2021b).** Co-creation: the new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, 42(2), 211-230.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022).** *Co-Creation for Sustainability: The UN SDGs and the Power of Local Partnership*. Emerald Publishing Limited.
- Baptista, N., Alves, H. & Matos, N. (2020).** Public Sector Organizations and Cocreation With Citizens: A Literature Review on Benefits, Drivers, and Barriers. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 32(3), 217-241.
- Bason, C. (2010).** *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society* (1. udg.). Bristol University Press, Policy Press.

Bjørnholdt, B. & Vedung, E. (2016). Brugerevaluering I: Bredgaard, T. (red.), *Evaluering af offentlige politik og administration*. Hans Reitzels Forlag.

Boberg, S. (2019). *Putting the Citizen First: User Co-Creation in Norwegian Municipalities*. University of Oslo. Kandidatspeciale.

Brandsen, T. & Honingh, M. (2018). Definitions of Co-production and Co-creation. I: Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B., *Co-production and co-creation: engaging citizens in public services* (s. 9-17). New York: Routledge.

Bredgaard, T. (2016). Introduktion. I: Bredgaard, T. (red.), *Evaluering af offentlige politik og administration*. Hans Reitzels Forlag.

Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2020). Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L., *Kvalitative Metoder - En Grundbog* (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.

Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4. udg.). Oxford University Press.

Baadsgaard, K. (2016). Responsiv evaluering. I: Bredgaard, T. (red.), *Evaluering af offentlige politik og administration*. Hans Reitzels Forlag.

Cinar, E., Trott, P. & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264–290.

Ea Energianalyse (2024). *Analyse af kommunernes CO2-reduktionsbidrag til 70%-målsætningen i 2030 - DK2020 kommunerne*. København.

Flyvbjerg, B. (2020). Fem misforståelser om casestudiet. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L., *Kvalitative metoder - En grundbog* (3. udg.). København: Hans Reitzels forlag.

Goodin, R. E. (2014). The Collective Action Problem. I: Danis, M., Hurst, S. A., Fleck, L., Forde, R. & Slowther, A. (red.), *Fair Resource Allocation and Rationing at the Bedside* (s. 224-237). Oxford University Press.

Head, B. W. (2014). Evidence, uncertainty, and wicked problems in climate change decision making in Australia. *Environment and Planning C: Government & Policy*, 32(4), 663-679.

Hickel, J. & Kallis, G. (2020). Is Green Growth Possible? *New Political Economy*, 25(4), 469-486.

Hofstad, H & Vedeld, T. (2020). *Urban climate governance and co-creation: In Cape Town, Copenhagen, Gothenburg and Oslo (NIBR Report)*. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Oslo Metropolitan University.

Hofstad, H., Sørensen, E., Torfing, J. & Vedeld, T. (2022). Designing and leading collaborative urban climate governance: Comparative experiences of co-creation from Copenhagen and Oslo. *Environmental policy and governance*, 32(3), s. 203-216.

Homerunner (u.å.). *MoLo Hubs*. Lokaliseret d. 5/5-2025 på: <https://homerunner.com/molo-hubs/>

Huset Venture Nordjylland (u.å.). *Om Huset Venture Nordjylland*. Lokaliseret d. 8/4-2025 på: <https://hv-nord.dk/om-huset/>

Ingemann, J. H. (2017). *Videnskabsteori for økonomi, politik og forvaltning* (1. udg.). Samfundslitteratur.

Ingemann, J. H., Kjeldsen, L., Nørup, I., Rasmussen, S. (2018). *Kvalitative undersøgelser i praksis - Viden om mennesker og samfund*. Samfundslitteratur.

IPCC (2023). Summary for Policymakers. I: Core Writing Team, Lee, H. & Romero, J. (red.), *Climate Change 2023 Synthesis Report*, 1-34. Genève, Schweiz.

Jamieson, D. (2014). *Reasons in a Dark Time: Why the Struggle Against Climate Change Failed - and What it Means for Our Future.* Oxford University Press.

Jensen, J. B. & Krogstrup, H. K. (2017). Samskabelse og Capacity Building i den offentlige sektor (1. udg.). Hans Reitzels Forlag.

Københavns Kommune (2023). *Notat fra Klima og Byudvikling i Teknik- og Miljøforvaltningen.* København.

Københavns Kommune (2025). *Offentlig høring af Klimastrategi 2035 og Klimahandleplan 2026-2028.* Lokaliseret d. 18. maj 2025 på: <https://www.kk.dk/dagsordener-og-referater/Teknik-%20og%20Milj%C3%B8udvalget/m%C3%B8de-28042025/till%C3%A6gsdagsorden/punkt-1#agenda-element-appendices>

Loureiro, S. M. C., Romero, J. & Bilro, R. G. (2020). Stakeholder engagement in co-creation processes for innovation: A systematic literature review and case study. *Journal of business research*, 119, 388-409.

Manktelow, C., Hoppe, T., Bickerstaff, K., Itten, A., Fremouw, M. & Naik, M. (2023). Can co-creation support local heat decarbonisation strategies? Insights from pilot projects in Bruges and Mechelen. *Energy Research and Social Science*, 99, 1-10.

McCauley, D. & Heffron, R. (2018). Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy*, 119, 1-7.

Mortensen, N. M. (2022). Frontmedarbejdere som professionelle samskabere: Dilemmaer og udfordringer i praksis. *Academic Quarter/Akademisk Kvarter*, 24, 117-134.

Nielsen, J. C. R., & Repstad, P. (2006). Når mauren også skal være ørn: Om å analysere sin egen organisasjon. I: F. Nyeng, & G. Wennes. *Tall, tolkning og tvil*, 245-279. Cappelen Damm Akademisk.

Olsen, P. B. & Pedersen, K. (2018). *Problemorienteret projektarbejde - en værktøjsbog* (5. udg.). Samfundslitteratur.

Ostrom, E. (2004). Collective Action And Property Rights For Sustainable Development: Understanding Collective Action. I: Meinzen-Dick, S. R. & Di Gregorio, M., *Collective Action And Property Rights For Sustainable Development*.

Otto, I. M, Donges, J. F., Cremades, R. (+10) & Schnellhuber, H. J. (2020). Social tipping dynamics for stabilizing Earth's climate by 2050. *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, 117(5), 2354-2365.

Rădulescu, M. A., Leendertse, W. & Arts, J. (2023). How Can Co-Creation Support Capacity Building for Adaptive Spatial Planning? Exploring Evidence from a Co-Creative Planning Process in The Netherlands. *Planning Theory & Practice*, 24(5), 639-662.

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.

Røiseland, A., Sørensen, E. & Torfing, J. (2024). Co-creation as public governance: Revisiting the bright and dark sides. I: Røiseland, A., Sørensen, E. & Torfing, J. (red.), *Advancing Co-creation in Local Governance* (s. 15-33). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

SDU (u.å.). SDU eScience Center tilbyder ny platform til forskningsdatanalyse. Lokaliseret d. 8/4-2025 på: https://www.sdu.dk/da/om-sdu/fakulteterne/sundhedsvidenskab/nyhedsarkiv/nyt_sund_2022/ucloud

Sońta-Drackowska, E., Cichosz, M., Klimas, P. & Pilewicz, T. (2024). Co-creating innovations with users: A systematic literature review and future research agenda for project management. *European management journal*.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2022). Co-creating ambitious climate change mitigation goals: The Copenhagen Experience. *Regulation & Governance*, 16, 572-587.

Torfing, J., Ansell, C. & Sørensen, E. (2024). Metagoverning the Co-Creation of Green Transitions: A Socio-Political Contingency Framework. *Sustainability*, 16.

Torring, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.

Tortzen, A. & Agger, A. (2023). *Klima, demokrati og samskabelse*. København: Akademisk Forlag.

Tortzen, A. & de Jongh, M. (2021). *Kort og godt om samskabelse i praksis*. Dansk Psykologisk Forlag.

United Nations Development Programme (UNDP). (2022). *What is just transition? And why is it important?* Lokaliseret d. 11/2-2025 på: <https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/what-just-transition-and-why-it-important>

Vargas, C., Whelan, J., Brimblecombe, J., & Allender, S. (2022). Co-creation, co-design, co-production for public health - a perspective on definition and distinctions. *Public Health Research & Practice*, 32(2).

Vedeld, T. (2022). The Co-Creation Paradox: Small towns and the promise and limits of collaborative governance for low-carbon, sustainable futures. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 26(3), 45-70.

Vejle Klimalandsby. (u.å.). *Om Klimalandsbyprojektet*. Lokaliseret d. 27/2 på: <https://klimalandsby.vejle.dk/om-klimalandsbyprojektet/>

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.

Winkelmann, R. Donges, J. F., Smith, E. K., Manjana, M., Eder, C., Heitzig, J., Katsanidou, A., Wiedermann, M., Wunderling, N. & Lenton, T. M. (2022). Social tipping processes towards climate action: A conceptual framework. *Ecological Economics*, 192, 1-14.

Aalborg Bibliotekerne (u.å.). *Verdensmålscenteret*. Lokaliseret d. 28/4-2025 på:

<https://www.aalborgbibliotekerne.dk/hovedbiblioteket/verdensmålscenteret>

Aalborg Kommune (u.å. a). *Få hjælp til din bæredygtige idé*. Lokaliseret d. 15/3-2025 på:

<https://www.aalborg.dk/om-kommunen/udvikling-og-projekter/baeredygtig-kommune/klima/hjaelp-til-din-baeredygtige-id>

Aalborg Kommune (u.å. b). *Klima og miljø*. Lokaliseret d. 15/3-2025 på:

<https://www.aalborg.dk/om-kommunen/organisation/klima-og-miljoe>

Aalborg Kommune (u.å. c). *Indgå klimapartnerskab*. Lokaliseret d. 3/5-2025 på:

<https://www.aalborg.dk/min-virksomhed/erhvervstilbud-og-ivaerksaetteri/netvaerk-og-partnerskaber/klimaalliancen>

Aalborg Kommune (u.å. d). *Bæredygtighedsfestival 2025*. Lokaliseret d. 22/5-2025 på:

<https://www.aalborg.dk/om-kommunen/udvikling-og-projekter/baeredygtig-kommune/baeredygtighedsfestival-2025>