

# FN's VERDENSMÅL I DANSKE KOMMUNER

Et casestudie af tre danske kommuners oversættelse og samskabelse af verdensmålene

Ph.d.-afhandling af Jannik Egelund



Vejleder: Eva Sørensen  
Bi-vejleder: Jacob Torfing

ISSN: 0909-9174

**ROSKILDE UNIVERSITET**

Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv



## Forord

Denne afhandling er gjort mulig med økonomisk støtte fra Roskilde Universitet, KL, Gladsaxe Kommune, Guldborgsund Kommune og Vejle Kommune. Det vil jeg gerne takke de fem organisationer for, og ikke mindst tak til kommunerne for generøst og modigt at stille sig til rådighed for et kritisk forskningsblik.

I den forbindelse skylder jeg en særlig tak til mine samarbejdspartnere fra KL, Gladsaxe, Guldborgsund og Vejle, herunder i særdeleshed mine kontaktpersoner Maj, Line, Lone og Solveig, som har været en uundværlig hjælp, når jeg har skulle finde vej igennem den kommunale jungle.

Jeg vil gerne takke mine vejledere Eva Sørensen og Jacob Torfing, som gav mig chancen for at lave en ph.d., selvom det var længe siden, jeg havde sat mine fødder på universitet. Uden jeres kyndige vejledning var jeg aldrig nået igennem, og I har altid generøst stillet jer til rådighed for spørgsmål og overvejelser.

Jeg vil også gerne takke kollegaerne på ISE og i forskningsgruppen Roskilde School of Governance. Det er et spændende, ambitiøst og trygt forskningsmiljø at være en del af. En særlig tak skal i den forbindelse lyde til Tina og Annika, som generøst har delt ud af deres erfaring og givet sparring igennem alle tre år. Ikke mindst også tak til mine ph.d.-kollegaer – i særdeleshed Jonas, Sofie og Elizabeth, som jeg har delt stort og småt med i alle tre år. Det er uundværligt at have gode skæbnefrænder i et langt ph.d.-forløb.

Til sidst men ikke mindst en stor tak til venner og familie for stor tålmodighed, kærlighed og opbakning. Uden jer havde dette arbejde ikke været muligt.

Den allerstørste tak skal dog lyde til Jackson, Pixie og i særdeleshed Kamilla, som er en fantastisk rejsekammerat i livet.

Jannik Egelund

Roskilde Universitet, juli 2022

# Indholdsfortegnelse

FORORD .....	1
KAPITEL 1: INDLEDNING .....	9
<b>1.1 Baggrund og problemfelt</b> .....	<b>9</b>
1.1.1 Verdensmål i kommunerne .....	10
1.1.2 Verdensmål kræver oversættelse og samarbejde.....	11
<b>1.2 Problemformulering</b> .....	<b>13</b>
1.2.1 Uddybning af problemformulering.....	13
1.2.2 Arbejdsspørgsmål .....	15
<b>1.3 Litteratur om verdensmål i kommunerne</b> .....	<b>16</b>
<b>1.4 Afhandlingens bidrag</b> .....	<b>18</b>
1.4.1 Det teoretiske bidrag.....	18
1.4.2 Det empiriske bidrag .....	19
<b>1.5 Afhandlingens videnskabssteoretiske afsæt</b> .....	<b>20</b>
<b>1.6 Afhandlingens videre opbygning</b> .....	<b>21</b>
KAPITEL 2: AFHANDLINGENS TEORETISKE RAMME.....	23
<b>2.1 Oversættelsesteori</b> .....	<b>23</b>
2.1.1 Hvad er oversættelse?.....	24
2.1.2 Konteksten er central .....	26
2.1.3 Ledelsens rolle i oversættelse .....	27
2.1.4 Strategier for oversættelse .....	28
2.1.5 Oversættelse påvirkes nedefra og udefra .....	33
2.1.6 Verdensmålenes potentiale som magisk begreb .....	35
2.1.7 Opsamling på oversættelsesteorien.....	36
<b>2.2 Samskabelsesteori</b> .....	<b>39</b>
2.2.1 Hvad er samskabelse? .....	39
2.2.2 Afhandlingens definition af samskabelse .....	42
2.2.3 Intern og ekstern samskabelse.....	42
2.2.4 Samskabelsens forskellige faser .....	45
2.2.5 Graden af involvering .....	47
2.2.6 Samskabelse som styringstænkning – platforme og arenaer.....	48
2.2.7 Udfordringer ved samskabelse.....	50
2.2.8 Opsamling på samskabelsesteorien .....	52
<b>2.3 Ledelsesperspektiv i afhandlingen</b> .....	<b>54</b>
2.3.1 Hvad er ledelse? .....	54
2.3.2 Metastyring .....	56
2.3.3 Opsamling på afhandlingens ledelsesperspektiv .....	59
<b>2.4 Litteraturgennemgang af samskabelse og oversættelse i samme studier</b> .....	<b>60</b>

<b>2.5 Operationalisering af den teoretiske ramme, som danner grundlag for analyserne.....</b>	<b>63</b>
<b>KAPITEL 3: FORSKNINGSDSIGN, METODE OG EMPIRI .....</b>	<b>67</b>
<b>3.1 Kvalitativ forskningsstrategi .....</b>	<b>67</b>
<b>3.2 Inspiration fra interaktive følgestudier .....</b>	<b>68</b>
3.2.1 Betydningen af relation til kommunale kontaktpersoner .....	69
3.2.2 Gatekeepers .....	70
<b>3.3 Abduktiv forskningsstrategi .....</b>	<b>71</b>
<b>3.4 Kvalitativt casestudie .....</b>	<b>73</b>
3.4.1 Strategisk begrundelse for afhandlingens casevalg .....	74
3.4.2 Operationalisering af oversættelse igennem samskabelse – udvalgte nedslagspunkter .....	78
3.4.3 Kritik af casestudier .....	79
<b>3.5 Dataindsamlingsteknikker .....</b>	<b>80</b>
3.5.1 Deltagerobservation .....	82
3.5.1.1 Fremgangsmåde.....	84
3.5.1.2 Forskellige typer møder jeg har observeret .....	86
3.5.1.3 Feltnoter ved deltagerobservationen .....	87
3.5.1.4 Online deltagerobservation .....	88
3.5.1.5 Refleksion over deltagerobservation som metode.....	89
3.5.2 Kvalitative interviews .....	90
3.5.2.1 Fremgangsmåde.....	92
3.5.2.2 Valg af informanter .....	93
3.5.2.3 Eliteinterviews.....	95
3.5.2.4 Brug af interviewguide .....	95
3.5.2.5 Interviews over telefon, Teams og Skype .....	97
3.5.2.6 Transskribering.....	98
3.5.2.7 Brug af andres interview .....	99
3.5.3 Dokumentstudier .....	99
3.5.3.1 Fremgangsmåde.....	100
3.5.3.2 Refleksion over dokumentstudiet.....	101
3.5.4 Diverse møder og samtaler .....	102
3.5.4.1 Refleksion over diverse møder og samtaler som metode følgestudie .....	103
<b>3.6 Datas reliabilitet og validitet.....</b>	<b>104</b>
<b>3.7 Ethiske refleksioner .....</b>	<b>105</b>
<b>3.8 Analysestrategi og kodning.....</b>	<b>106</b>
3.8.1 Eksempel på, hvad jeg har kigget efter i kodningsprocessen .....	107
<b>KAPITEL 4: CASEANALYSE 1 – GLADSAXE KOMMUNE – ”DEN EKSPPLICITTE STRATEGI” .....</b>	<b>111</b>
<b>4.1 Indledning.....</b>	<b>111</b>
<b>4.2 Kort om casen .....</b>	<b>111</b>
<b>4.3 Tidslinje .....</b>	<b>112</b>

<b>4.4 Hvordan oversætter Gladsaxe verdensmålene?.....</b>	<b>113</b>
4.4.1 Hvad er kommunens strategi for FN's verdensmål? .....	113
4.4.2 Hvordan fremtræder verdensmålene – stor visuel synlighed .....	115
4.4.3 Hvilken oversættelsesstrategi bruger Gladsaxe? .....	118
4.4.4 Hvordan kobler Gladsaxe verdensmålene til det eksisterende arbejde?.....	120
4.4.5 Opsamling.....	122
<b>4.5 Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i kommunerne i arbejdet med verdensmålene? ....</b>	<b>123</b>
4.5.1 Hvor stor en rolle spiller den politiske og administrative ledelse i oversættelsen og hvilke ledelsesniveauer er involveret?.....	123
4.5.2 Hvordan er det politiske ejerskab til verdensmålene?.....	126
4.5.2.1 Bred politisk opbakning til strategien .....	127
4.5.2.2 Andre byrådspolitikere bruger også verdensmål.....	128
4.5.3 Hvilke virkemidler har ledelsen anvendt for at sprede strategien ud i organisationen? .....	129
4.5.3.1 Oversættelse ud fra masterversion .....	129
4.5.3.2 Mål og indikatorer i Gladsaxestrategien .....	130
4.5.3.3 Strategiske aftaler .....	130
4.5.4 Hvordan indgår distribueret ledelse i Gladsaxes oversættelse? .....	131
4.5.5 Opsamling.....	133
<b>4.6 Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af samskabelse i kommunens arbejde med at fremme verdensmålene? .....</b>	<b>133</b>
4.6.1 Hvordan indgår det 17. verdensmål i Gladsaxestrategien? .....	134
4.6.2 Stærkere samskabelse på det organiserede niveau end på borgerniveau .....	135
4.6.3 Eksempler på, hvordan kommunen bruger samskabelse til at fremme verdensmålene .....	137
4.6.4 Tværfagligt netværk – samskabelse om udvikling og implementering af Gladsaxestrategien .....	137
4.6.4.1 Om det tværfaglige netværk.....	137
4.6.4.2 Oversættelse af verdensmål igennem samskabelse .....	138
4.6.4.3 Platform for tværfagligt samarbejde .....	140
4.6.4.4 Refleksion over casen .....	141
4.6.5 Gladsaxe Erhvervsby – samskabelse med fokus på bæredygtighed .....	142
4.6.5.1 Om Gladsaxe Erhvervsby .....	142
4.6.5.2 Fokus på bæredygtighed i erhvervsbyen .....	144
4.6.5.3 Platform for udmøntning af Gladsaxestrategien .....	146
4.6.5.4 Refleksion over casen .....	148
4.6.6 Opsamling.....	150
<b>4.7 Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af FN's verdensmål? .....</b>	<b>151</b>
4.7.1 Bredt ejerskab til Gladsaxestrategi og verdensmål .....	151
4.7.1.1 Eksempel 1 – driftsmedarbejder vil ikke fælde et træ .....	152
4.7.1.2 Eksempel 2 – demenskoordinator laver verdensmålsstrategi .....	153
4.7.2 Styrker det tværgående samarbejde.....	155
4.7.3 Påvirker virksomhederne i en bæredygtig retning.....	156
4.7.4 En del af noget større – udnytter, at verdensmålene er et magisk begreb .....	158
4.7.5 Opsamling.....	160
<b>4.8 Konklusion på analysen af Gladsaxe Kommunes arbejde med verdensmålene .....</b>	<b>160</b>
<b>KAPITEL 5: CASEANALYSE 2 – GULDBORGSUND KOMMUNE – ”DEN TØVENDE STRATEGI” .....</b>	<b>162</b>
<b>5.1 Indledning.....</b>	<b>162</b>
<b>5.2 Kort om casen .....</b>	<b>162</b>

<b>5.3 Tidslinje .....</b>	<b>163</b>
<b>5.4 Hvordan oversætter Guldborgsund verdensmålene? .....</b>	<b>164</b>
5.4.1 Hvad er kommunens strategi for FN's verdensmål – indlejring i kommuneplan .....	164
5.4.2 Hvordan omtales verdensmålene?.....	166
5.4.3 Hvordan kobler Guldborgsund verdensmålene til det eksisterende arbejde? .....	167
5.4.4 Hvilken rolle spiller verdensmålene som magisk begreb? .....	169
5.4.5 Udvikling i arbejdet .....	171
5.4.6 Opsamling.....	172
<b>5.5 Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i arbejdet med verdensmålene? .....</b>	<b>173</b>
5.5.1 Hvorfor arbejder kommunen med FN's verdensmål – introduktion igennem samskabelse .....	174
5.5.2 Hvordan er det politiske ejerskab til verdensmålene?.....	175
5.5.3 Hvordan er verdensmålene forankret i den administrative ledelse?.....	178
5.5.4 Hvilke virkemidler har ledelsen anvendt for at sprede strategien i organisation? .....	179
5.5.4.1 Hvordan indgår verdensmålene i styringskonceptet i Guldborgsund?.....	179
5.5.4.2 Verdensmålene er forankret i Teknik- og Miljøforvaltningen.....	180
5.5.4.3 En handlingsorienteret strategi .....	181
5.5.5 Uklart for medarbejderne og ledere, hvad formålet med verdensmålene er.....	183
5.5.6 Opsamling.....	186
<b>5.6 Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af samskabelse i kommunens arbejde med at fremme verdensmålene? .....</b>	<b>187</b>
5.6.1 Hvordan indgår samskabelse som strategisk redskab i kommunens styring? .....	187
5.6.2 Eksempler på, hvordan kommunen bruger samskabelse til at fremme verdensmålene .....	188
5.6.3 Guldborgsund for Målene – oversættelse igennem samskabelse .....	188
5.6.3.1 Beskrivelse af processen .....	189
5.6.3.2 Samskabelse ved Guldborgsund for Målene.....	190
5.6.3.3 Guldborgsund for Målene oversatte verdensmålene .....	193
5.6.3.4 Refleksion over casen .....	195
5.6.4 Proces i ledergruppen – oversættelse af verdensmål i organisationen .....	196
5.6.4.1 Beskrivelse af processen .....	197
5.6.4.2 Oversættelse igennem intern samskabelse .....	198
5.6.4.3 Hvilken sammenhæng er der mellem kommunens oversættelse og processen i ledergruppen?.....	200
5.6.4.4 Efterspørger, at verdensmålene fylder mere.....	201
5.6.4.5 Refleksion over casen .....	203
5.6.5 Opsamling.....	205
<b>5.7 Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af FN's verdensmål? .....</b>	<b>206</b>
5.7.1 Hvilken rolle spiller udviklingsarenaers i oversættelse af verdensmålene?.....	206
5.7.1.1 Sund By Netværket .....	206
5.7.1.2 Møde om byudvikling .....	207
5.7.1.3 Bottom up-oversættelse .....	208
5.7.2 Fra dvale til udbrud .....	209
5.7.3 Opsamling.....	211
<b>5.8 Konklusion på analysen af Guldborgsund Kommune .....</b>	<b>212</b>
<b>KAPITEL 6: CASEANALYSE 3 – VEJLE KOMMUNE – "VERDENSMÅL IGennem RESILIENS" .....</b>	<b>214</b>
<b>6.1 Indledning.....</b>	<b>214</b>
<b>6.2 Kort om casen.....</b>	<b>214</b>

<b>6.3 Tidslinje .....</b>	<b>215</b>
<b>6.4 Hvordan oversætter Vejle verdensmålene? .....</b>	<b>216</b>
6.4.1 Hvad er kommunens strategi for FN's verdensmål? .....	216
6.4.2 Hvordan kobler Vejle verdensmålene på det eksisterende arbejde? .....	218
6.4.3 Satser på resiliens .....	220
6.4.4 Eksplicitte verdensmål i Vejle Kommune .....	223
6.4.5 Hvilken oversættelsesstrategi bruger Vejle? .....	224
6.4.6 Opsamling .....	225
<b>6.5 Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i arbejdet med verdensmålene? .....</b>	<b>226</b>
6.5.1 Hvordan er ejerskabet til resiliensstrategien i den administrative ledelse? .....	226
6.5.2 Hvordan er det politisk ejerskab til verdensmålene og resiliens? .....	227
6.5.2.1 Verdensmålene skaber ikke samling i byrådet .....	228
6.5.3 Hvilke virkemidler har ledelsen anvendt for at sprede verdensmålene i organisation? .....	231
6.5.4 Hvilken rolle spiller distribueret ledelse i oversættelsen af verdensmålene? .....	233
6.5.5 Verdensmålenes decentrale liv i organisationen .....	235
6.5.6 Opsamling .....	237
<b>6.6 Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af samskabelse i kommunens arbejde med at fremme verdensmålene? .....</b>	<b>238</b>
6.6.1 Hvordan indgår samskabelse i resiliensstrategien? .....	238
6.6.2 Konkrete eksempler på, hvordan kommunen bruger samskabelse til at fremme verdensmålene .....	240
6.6.3 Oversættelse af verdensmål til Vejles ledergruppe .....	241
6.6.3.1 Om projektet .....	241
6.6.3.2 Hvordan indgik samskabelse i arrangementet? .....	242
6.6.3.3 Oversættelse igennem eksterne aktører .....	245
6.6.3.4 Hvordan bidrog lederdagen til at understøtte distribueret ledelse? .....	246
6.6.3.5 Refleksion over casen .....	247
6.6.4 Reflow – genanvendelse af plastik .....	248
6.6.4.1 Om projektet .....	248
6.6.4.2 Hvordan indgik samskabelse i projektet? .....	249
6.6.4.3 Styregruppemedlemmerne samskaber og bygger bro i processen .....	251
6.6.4.4 Hvordan kan samskabelse bruges til at sprede ringe i vandet? .....	252
6.6.4.5 Hvordan indgik verdensmålene i Reflow-projektet? .....	253
6.6.4.6 Refleksion over casen .....	254
6.6.5 Opsamling .....	256
<b>6.7 Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af FN's verdensmål? .....</b>	<b>257</b>
6.7.1 Oversættelse af resiliensbegrebet tog tid .....	257
6.7.2 Hvordan er gennemslaget af resiliensbegrebet i organisationen? .....	258
6.7.2.1 Resiliensbegrebet giver udfordringer i dialogen med medarbejdere .....	259
6.7.2.2 Resiliensbegrebet oversættes også i dialog med lokalsamfundet .....	261
6.7.3 Hvordan styrker resiliens helhedsorienterede løsninger? .....	262
6.7.3.1 Eksempler på helhedsorientering i Vejle .....	264
6.7.4 Hvilken rolle spiller udviklingsarenaer i oversættelse af verdensmålene? .....	265
6.7.5 Opsamling .....	266
<b>6.8 Konklusion på analysen af Vejle Kommune .....</b>	<b>266</b>
<b>KAPITEL 7: TVÆRGÅENDE ANALYSE OG DISKUSSION .....</b>	<b>269</b>
<b>7.1 Opsummering af de tre cases .....</b>	<b>269</b>

<b>7.2 Oversættelse i kommunerne</b> .....	<b>271</b>
7.2.1 Forskellige oversættelsesstrategier giver forskellige resultater.....	271
7.2.2 Verdensmål forudsætter solide koblingspunkter til det eksisterende arbejde.....	274
7.2.3 Verdensmål bliver ikke automatisk et magisk begreb.....	276
7.2.4 Opsamling.....	278
<b>7.3 Den politiske og administrative ledelses rolle i arbejdet med verdensmålene</b> .....	<b>280</b>
7.3.1 De administrative ledelser er afgørende for at skabe kobling mellem nye strategier og eksisterende indsatser .....	280
7.3.2 Lokalpolitikkerne i kommunerne skal tage ansvar for og ejerskab til verdensmålene – det styrker gennemslaget for verdensmålene .....	282
7.3.3 Tydelige mål og rammer kan fremme distribueret ledelse .....	284
7.3.4 Opsamling.....	287
<b>7.4 Hvordan indgår samskabelse i kommunernes arbejde med verdensmålene?</b> .....	<b>288</b>
7.4.1 Kommunerne prioriterer verdensmål 17 .....	288
7.4.2 Intern samskabelse kan styrke oversættelsen af verdensmålene i organisationerne .....	289
7.4.3 Verdensmålene styrker det tværfaglige samarbejde .....	290
7.4.4 Kommunerne kan bruge samskabelse til at fremme verdensmålene i lokalområdet og udvikle nye bæredygtige løsninger.....	292
7.4.5 Opsamling.....	294
<b>KAPITEL 8: KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING</b> .....	<b>295</b>
<b>8.1 Afhandlingens konklusion</b> .....	<b>295</b>
8.1.1 Hvordan oversættes verdensmålene i kommunerne? .....	296
8.1.2 Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i oversættelsesarbejdet af verdensmålene? .....	297
8.1.3 Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af intern og ekstern samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene? .....	298
8.1.4 Hvilken betydning har ledelsens oversættelse for verdensmålenes gennemslag i strategi, organisation og praktisk arbejde, herunder arbejdet med samskabelse? .....	299
8.1.5 Hovedkonklusion.....	300
<b>8.2 Afhandlingens bidrag</b> .....	<b>301</b>
8.2.1 Afhandlingens teoretiske bidrag .....	301
8.2.2 Afhandlingens empiriske bidrag .....	304
8.2.2.1 Verdensmålene skal oversættes .....	304
8.2.2.2 Verdensmålene skal nås gennem samskabelse .....	305
<b>8.3 Refleksion over afhandlingens valg og begrænsninger</b> .....	<b>306</b>
8.3.1 Refleksion over betydning af at lave projektet i en coronatid .....	306
8.3.2 Refleksion over forskningsdesignet.....	307
8.3.2.1 Interaktivt følgestudie.....	307
8.3.2.2 Refleksion over casedesign og casevalg.....	309
8.3.3 Refleksion over afhandlingens teoretiske valg og begrænsning .....	310
<b>8.4 Perspektivering</b> .....	<b>311</b>
8.4.1 Hvordan fremmes verdensmålene i Danmark?.....	311
8.4.2 Begrebet verdensmål kan være en barriere.....	312
<b>DANSK RESUME</b> .....	<b>314</b>
<b>ENGLISH ABSTRACT</b> .....	<b>316</b>



LITTERATURLISTE.....	318
BILAG .....	335
Bilag 1: Oversigt over interviews .....	335
Bilag 2: Oversigt over observationer.....	337
Bilag 3: Oversigt over dokumenter .....	338
Bilag 4: Oversigt over diverse møder og samtaler.....	341
Bilag 5: Eksempel på interviewguide .....	343

# Kapitel 1: Indledning

## 1.1 Baggrund og problemfelt

Verden står i disse år over for udfordringer, der kalder på handling, og den måde, beslutningstagerne reagerer på, vil få afgørende betydning for menneskeheden. Global opvarmning, miljøkatastrofer, faldende biodiversitet, hungersnød og stigende ulighed er nogle af de centrale problemstillinger, verdenssamfundet står over for. På den baggrund vedtog verdens stats- og regeringsledere den 25. september 2015 en FN-resolution med en række mål, som skal sætte gang i en ambitiøs global bestræbelse på at gøre vores samfund mere bæredygtige.

FN's Verdensmål for bæredygtig udvikling består af 17 overordnede mål og 169 delmål, der frem mod år 2030 skal styrke den bæredygtige udvikling i FN's 193 medlemslande (United Nations, 2015). Verdensmålene repræsenterer en holistisk bæredygtighedsforståelse, der sammentænker social, økonomisk og miljømæssig bæredygtighed, da de blandt andet fokuserer på afskaffelse af fattigdom og sult, bedre sundhed, uddannelse, miljø, klima og biodiversitet. Dermed bygger verdensmålene videre på Brundtlandrapportens definition af bæredygtighed<sup>1</sup> (United Nations, 1987).

Problemstillingerne, som verdensmålene retter sig imod, er meget komplekse og gensidigt forbundne, hvilket betyder, at ingen aktør har viden og ressourcer nok til at kunne realisere verdensmålene alene, og realiseringen af et eller flere verdensmål er afhængig af, at man samarbejder (Hildebrandt, 2016). Dette er grundtanken bag det 17. verdensmål, der handler om partnerskaber. I FN-resolutionen står der blandt andet, at opgaven er at: *"mobilize and share knowledge, expertise, technology, and financial resources, to support the achievement of the Sustainable Development Goals in all countries"* (United Nations, 2015, p. 32). Dermed kan det 17. verdensmål ses som det centrale metodemål, der skal understøtte løsningen af de første 16 mål.

Verdensmålene trådte i kraft den 1. januar 2016, og som det fremgår af et policy brief fra en FN-taskforce, anses det for afgørende, at det lykkes at mobilisere lokale beslutningstagere (Oosterhof, 2018). Derfor har en lang række politiske organer, institutioner, virksomheder og civilsamfund verden over forsøgt at finde svar på, hvordan man kan omsætte de mange mål til konkret lokal handling. En af de helt store opgaver er i den forbindelse at oversætte dem, så de opfattes som relevante, meningsfulde og vigtige for dem, der skal

---

<sup>1</sup> FN-rapporten *Our Common Future* lancerede i 1987 følgende definition af bæredygtig udvikling: *"Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs"* (United Nations, 1987, p. 36). Denne definition har vundet indpas som en bredt anerkendt definition af bæredygtighed. Rapporten blev udarbejdet af en FN-kommission og omtales ofte som *Brundtlandrapporten* efter kommissionens formand, Gro Harlem Brundtland, der er tidligere norsk statsminister. Rapporten fremhævede seks globale udfordringer: befolkningstal og menneskelige ressourcer, fødevarerikkerhed, arter og økosystemer, energi, industri og bymiljø (United Nations, 1987). Brundtlandrapporten satte fokus på behovet for en bæredygtig udvikling og pegede blandt andet på, at planeten ikke kunne holde til det ressourceforbrug, som særligt de industrialiserede lande havde.

realisere dem. Dette er afgørende, hvis verdensmålene skal gøre en forskel for udviklingen i verden og ikke blot være et politisk dokument med gode intentioner.

### 1.1.1 Verdensmål i kommunerne

Danmark tiltrådte sammen med resten af verden verdensmålene i 2015. Siden 2018 har regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) med forskellige formuleringer i kommunernes økonomiaftale opfordret kommunerne til at arbejde for verdensmålene (Regeringen & KL, 2017). I aftalen for 2022 stod der:

”Regeringen og KL er enige om at arbejde aktivt for FN's 17 verdensmål. Danmark er godt på vej, men parterne er enige om, at der skal ske mere, hvis vi skal nå målet om en fremtid med økonomisk, social og miljømæssig bæredygtighed.

I dag arbejder langt de fleste kommuner aktivt med verdensmålene. Den kommunale forankring og indsats er afgørende, fx i relation til lokalsamfundet og Leave-no-one-behind dagsordenen. Regeringen og KL opfordrer alle kommuner til at tage verdensmålene til sig og arbejde aktivt for at nå i mål” (Regeringen & KL, 2021, p. 14).

Som det fremgår, sender regeringen og KL en klar opfordring til alle kommuner om at tage verdensmålene til sig. I 2021 udarbejdede regeringen en handlingsplan for arbejdet med verdensmålene, hvori de danske kommuner tildes en central rolle i arbejdet med verdensmålene (Finansministeriet, 2021a).

Dette er dog nemmere sagt end gjort, for hvordan gør den kommunale ledelse verdensmålene relevante, meningsfulde og vigtige i en organisation, der har rigtig mange andre presserende problemstillinger på dagsordenen, og som måske allerede er i gang med at gennemføre initiativer, der fremmer samfundsmæssig bæredygtighed, men under andre overskrifter?

Det er afgørende at finde svar på dette spørgsmål, hvis verdensmålene skal understøtte og fremme kommunernes arbejde med at skabe bæredygtige lokalsamfund.

KL har løbende gennemført undersøgelser af kommunernes arbejde med verdensmålene (KL, 2019, 2020a, 2021a)<sup>2</sup>. Disse undersøgelser peger på, at en del kommuner gerne vil, men har svært ved at komme i gang med verdensmålene, hvilket blandt andet skyldes, at kommunerne finder det vanskeligt at oversætte målene til en lokal kontekst. Desuden viser undersøgelserne, at kommunerne mangler inspiration og viden, hvilket gør det vanskeligt at komme fra land. Undersøgelserne tyder på, at det er en udfordring for danske kommuner at oversætte verdensmålene, så de bliver et relevant, meningsfyldt og vigtigt tilskud til det politiske, administrative, fagprofessionelle og civilsamfundsrelaterede arbejde, der allerede foregår. Skal der gøres noget for at overvinde denne udfordring, er der behov for mere viden om, hvordan danske

---

<sup>2</sup> KL har siden 2018 undersøgt kommunernes arbejde med verdensmålene. Undersøgelserne er lavet med spørgeskema til alle danske kommuner. Svarprocenten er gået fra 59 i 2018 til 89 i 2021 (KL, 2019, 2022).

kommuner oversætter verdensmålene, og hvad denne oversættelse betyder for, i hvilken grad og hvordan den enkelte kommune tager verdensmålene til sig. Undersøgelserne viser også, at kommunerne er opmærksomme på, at verdensmålene skal løses igennem partnerskaber, og at det 17. verdensmål bliver prioriteret (KL, 2020a). Der er imidlertid begrænset viden om, hvilken rolle partnerskaber og samarbejde rent faktisk spiller i kommunernes arbejde med verdensmålene. Tidligere forskning har vist, at samarbejde med eksterne aktører kan være vanskeligt for kommunerne, fordi de skal afgive kontrol, finde det rette niveau for inddragelse og få de rigtige kompetencer bragt i spil (Agger & Tortzen, 2015; Steen, Brandsen, & Verschuere, 2018). Derfor er det relevant at undersøge, hvordan det 17. verdensmål indgår i kommunernes arbejde med verdensmålene, og om partnerskaberne bidrager til, at verdensmålene finder vej ind i og får konkret betydning i den lokale kontekst.

Det er ikke kun samarbejde med eksterne aktører, der er vigtigt for kommunerne. Verdensmålenes holistiske definition af bæredygtighed betyder også, at kommunerne må styrke deres politiske, organisatoriske og tværfaglige samarbejde internt, når de arbejder med verdensmålene. At det kan være vanskeligt at samarbejde på tværs af siloer, organisatoriske niveauer og fagligheder i kommunerne, er en velbeskrevet problemstilling (Albertsen & Wiegman, 2014; Green & Egelund, 2009), så spørgsmålet er, hvordan kommunerne styrker det interne samarbejde om verdensmålene.

### 1.1.2 Verdensmål kræver oversættelse og samarbejde

Da vi ved meget lidt om, hvordan verdensmålene finder vej ind i kommunerne, og hvilke barrierer der skal overvindes, hvis kommunerne skal komme til at spille den centrale rolle, som de tildeles af FN og regeringen (Krantz & Gustafsson, 2021), er der brug for at se nærmere på, hvordan oversættelsen af verdensmålene finder sted, og hvilke forhold der har betydning for, om lokale politikere, medarbejdere, borgere, virksomheder og foreninger tager dem til sig og arbejder sammen om at fremme dem.

Denne viden er vigtig, når målene i de kommende år udbredes til disse aktører, og her kan teori om oversættelse bidrage til en forståelse af, hvordan målene oversættes og kontekstualiseres til lokale forhold (Røvik, 2016; Scheuer, 2021; Wæraas & Nielsen, 2016). Oversættelsesteori peger på, at der altid finder oversættelse sted, når en idé eller strategi kommer ind i en organisation, men oversættelsen kan blive destruktiv, hvis ikke der er en oversættelsesstrategi. Teorierne peger på, at det er nødvendigt at oversætte og tilpasse en strategi, når den bevæger sig ind i og ned igennem en organisation, fordi oversættelse sikrer, at aktørerne kan forstå strategien og sætte den i relation til den kontekst, de befinder sig i. Denne oversættelse sker inden for nogle rammer eller regler og kan ske mere eller mindre reproducerende i forhold til den oprindelige idé (Røvik, 2016). Formålet med oversættelse er at skabe et lokalt ejerskab til verdensmålene ved at sikre, at de får en lokal identitet (Czarniawska & Sevón, 1996).

Oversættelsesteorien har et begrænset fokus på, hvem der oversætter, og hvilken betydning dette har for oversættelsens gennemslag i organisationen (Røvik, 2007), men afhandlingens udgangspunkt er, at kommunernes politisk-administrative ledelse spiller en afgørende rolle i oversættelsen af verdensmålene. Derfor rettes blikket mod, hvordan ledelsens oversættelse får betydning for, hvordan verdensmålene indlejres i den kommunale organisation og i lokalsamfundet, og hvilken rolle samskabelse kommer til at spille heri. Der fokuseres med andre ord på den rolle, som ledelsens oversættelse spiller for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde med verdensmålene. Offentlig ledelse kendes i modsætning til ledelse i private virksomheder ved, at ledelsen udgøres af både det politiske og administrative ben (Bøgh Andersen et al., 2017; Svava, 2001). Afhandlingen tager derfor afsæt i, at offentlig ledelse handler om begge dele, og at begge dele har stor betydning for oversættelse og gennemslagskraft.

Som tidligere nævnt er et af verdensmålene partnerskaber, og det giver anledning til at sætte særligt fokus på den rolle, som partnerskaber og samarbejde spiller i kommunernes tilgang til arbejdet med at realisere verdensmålene. Verdensmålenes tværfaglige og komplekse karakter kan karakteriseres som vilde problemer (wicked problems), det vil sige problemstillinger, der ikke umiddelbart findes løsninger på grundet deres kompleksitet (Rittel & Webber, 1973). Forskere i samskabelse peger på, at vilde problemer skal løses ved at bringe relevante aktører sammen i forsøget på at skabe nye løsninger (Ansell, 2016), og her er kommunerne centrale aktører. Kommunerne er nemlig tæt på borgerne, virksomhederne og andre civile aktører, og dermed har de mulighed for at udvikle løsninger med disse parter igennem samskabelse (Egelund & Torfing, 2020). Dette understreger, at kommunerne – igennem det 17. verdensmål – kan spille en central rolle i realiseringen af verdensmålene i Danmark ved at igangsætte konkrete samskabelsesprocesser, både internt i kommunen og mellem kommunen og lokale aktører.

Denne afhandling analyserer kommunernes arbejde med mål 17 med afsæt i teori om samskabelse, der indeholder en god teoretisk ramme til at analysere den betydning, som partnerskaber og samarbejde spiller internt og eksternt i kommunerne. Selv om samskabelsesteorien primært er optaget af samspillet mellem offentlige og private aktører, peger den også på den betydning, som samarbejde mellem forskellige offentlige aktører kan have (Bentzen, 2021). Teorierne tilbyder en begrebsramme, der egner sig til at belyse, hvordan internt og eksternt samarbejde og partnerskaber kan understøtte udvikling af nye løsninger og innovation samt skabelsen af et bredt ejerskab til målsætninger og løsninger (Pestoff & Brandsen, 2010; Torfing, 2016a). I den forbindelse er det relevant at undersøge, hvilke niveauer strategierne udvikles på, og om der foregår et samarbejde horisontalt og vertikalt i organisationerne. I forlængelse heraf peger teorierne på nogle af de barrierer og problemstillinger, der kan opstå, når ledere, medarbejdere og lokalsamfundet samarbejder. Blandt andet er det afgørende for det lokale engagement og lyst til at handle, at samskabelsen tager afsæt i lokale, konkrete og stedsspecifikke problemstillinger (Agger & Jensen, 2021). Forskningen tyder endvidere på, at det er vigtigt, at deltagerne har nogle fælles mål og en fælles

problemforståelse, hvis samskabelse skal lykkes (Huxham & Vangen, 2005; Sørensen & Torfing, 2005). På den baggrund er der grund til at antage, at den rolle, som samskabelse spiller i arbejdet med verdensmålene, kan have betydning for, hvor relevante, meningsfulde og vigtige de bliver for de lokale aktører. Dermed bliver ledelsens oversættelse af verdensmål 17 også et relevant fokuspunkt i undersøgelsen af, hvordan verdensmålene bliver modtaget og får gennemslagskraft i kommunerne.

I den forbindelse bliver det også relevant at undersøge, hvordan oversættelsen får betydning for den måde, der udøves ledelse på, i lyset af at forskningen peger på, at samskabelse kalder på en særlig form for ledelse (Jessop, 2011; Tortzen, 2018).

Med andre ord er det formålet med denne afhandling at undersøge, hvilken betydning det har for verdensmålenes vej ind i danske kommuner, hvordan de bliver oversat af de politisk-administrative ledere, hvilken betydning dette har for, om verdensmålene bliver opfattet som interessante, nærværende og relevante i den lokale kontekst, og hvilken rolle det 17. verdensmål spiller heri.

## 1.2 Problemformulering

På den baggrund lyder afhandlingens forskningsspørgsmål:

*Hvordan påvirker den politisk-administrative ledelses oversættelse af FN's verdensmål det gennemslag, som målene får i det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde i danske kommuner, og hvilken betydning har oversættelsen for den rolle, som intern og ekstern samskabelse spiller i arbejdet med verdensmålene?*

### 1.2.1 Uddybning af problemformulering

Første del af problemformuleringen fokuserer på, hvordan den politisk-administrative ledelse oversætter verdensmålene, og hvad denne oversættelse får af betydning i det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde i kommunerne. Formålet er at afdække, hvordan verdensmålene indlejres, italesættes og visualiseres i og omkring de centrale politiske og administrative organer i kommunerne. Hvordan indtænkes de i ledelsens eksisterende planer, målsætninger og projekter?

Med den *politisk-administrative ledelse* mener jeg både den politiske ledelse i form af byrådet og den administrative ledelse, der udgøres af topledelsen og mellemledere i organisationerne. Udgangspunktet for analyserne er et ønske om at få en bedre forståelse af, hvordan verdensmålene modtages og tillægges betydning på øverste politiske og administrative niveau i en given kommune, og skabe klarhed over, hvad dette betyder for verdensmålenes videre vej ind i kommunen. Som det senere vil fremgå af afhandlingen, er der selvfølgelig også andre forhold end ledelsens oversættelse, der har betydning for, hvordan kommuner

modtager verdensmålene, men denne afhandling stiller skarpt på ledelsens særlige betydning herfor ud fra en antagelse om, at ledelsen spiller en central rolle. Selv om der findes oversættelse sted på alle niveauer og i alle hjørner af en kommunal organisation, så sker det med ledelsens signaler som klangbund.

Når jeg i problemformuleringen bruger begrebet *gennemslag*, henviser det til, om verdensmålene bruges i organisationen og trænger ind i kommunens strategier, organisation og praktiske arbejde. Kommer verdensmålene rent faktisk på dagsordenen i kommunens sprogbrug og aktiviteter? Det kunne have været interessant at gennemføre et fuldt implementeringsstudie, men i og med at arbejdet med verdensmålene, som vist i KL's undersøgelser, endnu ikke er nået så langt i danske kommuner, begrænser undersøgelsen af gennemslaget i kommunerne sig til en belysning af, i hvilken grad verdensmålene har vundet fodfæste som referencepunkt i det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde. Oversættelse af de abstrakte mål kommer efter min opfattelse før en egentlig implementering. Ulempen ved oversættelsesteorien er, at den ikke nødvendigvis kaster lys over de konkrete tiltag, som kommunerne sætter i gang. Handlingsperspektivet står relativt svagt, og dermed kommer analysen til at fokusere på proces og begreber i stedet for konkrete handlinger. Jeg har vurderet, at det på nuværende tidspunkt er af mindre betydning, da kommunerne var i en præmatur fase i forhold til arbejdet med verdensmålene, da jeg samlede empiri til afhandlingen.

- Det strategiske arbejde refererer til, i hvilken grad verdensmålene tildeles vægt i kommunens overordnede politisk-administrative strategier, og om der er nogle verdensmål, der prioriteres mere end andre. Sælger ledelsen eksempelvis verdensmålene som et magisk begreb, det vil sige et plusord uden særligt præcist indhold (Pollitt & Hupe, 2011), udtrykker ledelsen en vis skepsis over for verdensmålene, eller underordnes de andre strategiske begreber og målsætninger?
- Det organisatoriske arbejde henviser til, hvor i organisationerne verdensmålene placeres. Får alle dele af organisationen ansvaret for arbejdet med verdensmålene, eller placeres opgaven i en eller flere dele?
- Det praktiske arbejde henviser til de konkrete projekter og tiltag, som kommunerne gennemfører med verdensmålene. Selv om det er for tidligt at måle de konkrete, praktiske effekter af verdensmålene, er det en væsentlig retningspil for, hvor godt verdensmålene har fået fat i kommunens daglige arbejde.

Begrebet *kommune* i forskningsspørgsmålet dækker over kommunerne som en politisk og administrativ organisation bestående af en politisk-administrativ ledelse og dens medarbejdere. Desuden anses kommunen som en organisation i et lokalsamfund. Forskningsspørgsmålet gør det nødvendigt at lave et dybdegående casestudie af sammenhængen mellem ledelsens oversættelse og dens betydning for, hvordan verdensmålene bliver mødt i en kommune. Derfor bygger afhandlingen på et casestudie af tre kommuner, der tidligt har sat gang i arbejdet med verdensmålene, hvilket har gjort det muligt at undersøge forholdene og se på

de dynamikker, som verdensmålene skaber i en kommune, der arbejder med verdensmålene. De tre kommuner er Gladsaxe, Guldborgsund og Vejle.

Det andet led i problemformuleringen fokuserer på, hvordan kommunerne indtænker det 17. verdensmål i deres arbejde. Som tidligere anført analyseres det med afsæt i begrebet *samskabelse*, og blikket vil blive rettet mod, hvordan ledelsens syn på samskabelse får betydning for den rolle, som samskabelse spiller i arbejdet med verdensmålene. Der skelnes mellem *intern* og *ekstern samskabelse*. Baggrunden herfor er, at realiseringen af verdensmålene forudsætter samskabelse både mellem politiske udvalg, mellem forvaltninger og mellem kommune, borgere, virksomheder og foreninger. Hermed udvider jeg forståelsen af begrebet samskabelse, da det i store dele af litteraturen er en forudsætning for forståelsen af samskabelse, at der skal være eksterne aktører med i processen (Ulrich, 2018). Dette uddyber jeg yderligere i kapitel 2.

### 1.2.2 Arbejdsspørgsmål

For at kunne besvare problemformuleringen vil jeg tage udgangspunkt i nedenstående arbejdsspørgsmål.

- 1) Hvordan oversættes FN's verdensmål i kommunerne? Spørgsmålet er første del af analysen og besvares med udgangspunkt i interviews, dokumentstudier og observation. Formålet med spørgsmålet er at vise, hvordan kommunerne har oversat og indlejret verdensmålene i deres strategier og organisation. Det er formentlig ledelsen, der har valgt strategien, men ved dette spørgsmål er der ikke fokus på ledelsens rolle. Formålet er at lave en analyse af indholdet i kommunernes strategi.
- 2) Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i kommunerne i oversættelsesarbejdet af verdensmålene? Spørgsmålet besvares i første del af analysen med udgangspunkt i interviews, dokumentstudier og observation. Formålet med spørgsmålet er at analysere ledelsens rolle i arbejdet med verdensmålene, og hvordan målene indgår i styringen i kommunen. Spørgsmålet vil også behandle ejerskabet til verdensmålene i den politisk-administrative ledelse.
- 3) Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af intern og ekstern samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene? Spørgsmålet besvares i anden del af analysen med udgangspunkt i interviews, dokumentstudier og observation. Formålet med spørgsmålet er at undersøge, hvilken rolle kommunerne tildeler samskabelse i arbejdet med verdensmålene.
- 4) Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af verdensmålene for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde, herunder i forhold til intern og ekstern samskabelse? Spørgsmålet besvares i



tredje del af analysen med udgangspunkt i interviews, dokumentstudier og observation. Formålet med spørgsmålet er at undersøge, hvordan ledelsens oversættelse af verdensmålene påvirker intern og ekstern samskabelse, herunder om der er et tilbageløb fra samskabelsesprocesserne til kommunernes oversættelse, samt målenes gennemslag i strategier, organisation og det praktiske arbejde. Ledelsens oversættelse skal i denne sammenhæng forstås som både valg af oversættelsesstrategi og deres rolle i arbejdet med verdensmålene.

### 1.3 Litteratur om verdensmål i kommunerne

Implementering af verdensmålene er et aktuelt tema og et forskningsfelt i vækst, men en del af de publikationer, der hidtil er udkommet, bygger på overvejende teoretiske betragtninger, da der har været et begrænset empirisk grundlag at studere (Grainger-Brown & Malekpour, 2019; Krellenberg, Bergsträßer, Bykova, Kress, & Tyndall, 2019; Valencia et al., 2019). I litteraturen lader der til at være et teoretisk fokus på behovet for tværfagligt samarbejde samt tværfaglig ledelse og lokalisering, hvis verdensmålene skal kunne anvendes på regionalt og lokalt niveau (Fox & Macleod, 2021; Hildebrandt, 2016; Hofstad & Vedeld, 2017). I forlængelse heraf peges eksplicit på nødvendigheden af oversættelse og lokal forankring som en forudsætning for at få de globale mål gjort relevante lokalt (Perry, Diprose, Taylor Buck, & Simon, 2021). Som nævnt i indledningen fremhæves det 17. verdensmål som nøglen for at lykkes på grund af målenes tværfaglige og komplekse natur (Oosterhof, 2018). Der lader ligeledes til at være et fokus på implementering af verdensmål i storbyerne (Ascher, Halvorsen, & Johansson, 2019; Fox & Macleod, 2021), hvilket kan skyldes, at der er et stærkt fokus på bæredygtighed – og i særdeleshed klima – i flere store byer. Dette kommer eksempelvis til udtryk igennem C40-netværket, hvor verdens største byer er gået sammen om at nå Parisaftalens mål om at begrænse temperaturstigninger på kloden (Sancino, Stafford, Braga, & Budd, 2022).

I 2020 udgav en række forskere fra Nordlandsforskning i Norge et review, hvori de gennemgik 258 publikationer, der fokuserer på implementering af verdensmål på kommunalt og regionalt niveau (Lundberg, Bardal, Vangelsten, & Brynildsen, 2020). 114 af disse var fagfællebedømt, mens en stor del af publikationerne bestod af rapporter og vejledninger, blandt andet fra forskellige FN-institutioner. 40 af de 258 publikationer bygger på nordisk empiri, og heraf var kun tre fagfællebedømt. Dette understreger, at der er et behov for at forske i verdensmålenes implementering i en nordisk og dansk sammenhæng.

Med udgangspunkt i reviewet fremhæves en række barrierer for implementering af verdensmålene, og nogle af de mest centrale af disse barrierer er politiske (herunder eksempelvis politisk opbakning til verdensmålene), organisatoriske (herunder hvordan der kan skabes platforme for samarbejde internt og

eksternt i organisationerne) og videnskæssige (herunder blandt andet viden om målene og om, hvordan man engagerer interessenter) (Bardal, Reinar, Lundberg, & Bjørkan, 2021; Lundberg et al., 2020).

Reviewet beskæftiger sig ikke direkte med oversættelse af verdensmålene, men meget af litteraturen omhandler nødvendigheden af at lokalisere verdensmålene til de lokale forhold, hvilket har visse ligheder med oversættelse. Eksempelvis er en del af litteraturen fokuseret på, hvordan processen med lokalisering foregår, hvilket også er et fokus for oversættelsesteorien (Wæraas & Nielsen, 2016). En af de metoder, der fremhæves i reviewet, er samskabelse, der potentielt kan bidrage til at skabe en lokal forankring og mobilisering af verdensmålene (Lundberg et al., 2020).

De svenske forskere Venus Krantz og Sara Gustafsson er nogle af de få, der har gennemført et studie af verdensmålene i en nordisk kontekst. Med udgangspunkt i et studie af Växjö Kommunes arbejde med verdensmålene understreger de, at implementering af verdensmålene forudsætter ledelse, struktur og koordination i kombination med en fleksibel og lærende organisation (Krantz & Gustafsson, 2021). Derudover fremhæves tid og timing som faktorer for, om verdensmålene får fodfæste lokalt. Disse pointer har en sammenhæng til denne afhandlings forskningsspørgsmål, der undersøger den politiske og administrative ledelses oversættelse af verdensmålene og ledelsens betydning for verdensmålenes gennemslagskraft.

En anden institution, der løbende laver rapporter om verdensmålenes implementering i Norden, er Nordregio, der er en forskningsinstitution under Nordisk Ministerråd. I 2018 fremhævede Nordregio 27 nordiske kommuner, der blev betragtet som *first movers*. En af de danske kommuner, der blev fremhævet, var Gladsaxe Kommune for dens implementering af verdensmålene i hele organisationen igennem kommuneplanstrategien (Gassen, Penja, & Slätmo, 2018). Gladsaxe Kommune indgår som en af tre cases i denne afhandling.

Nordregio udgav i 2021 en rapport om lokalisering af verdensmålene med udgangspunkt i cases fra de nordiske lande. Definitionen af lokalisering i rapporten er: "*The process of defining, implementing and monitoring strategies at the local level for achieving global, national and subnational sustainable development goals and targets*" (Huynh, 2021, p. 7). Rapporten konkluderer, at der generelt er et stort fokus på verdensmålene lokalt i de nordiske lande, der har et godt udgangspunkt for at arbejde med verdensmålene på grund af veludviklede velfærdsstater. For Danmark fremhæves et stærkt civilsamfunds engagement i verdensmålene som en af de styrker, der kan udnyttes til at skabe en bred mobilisering af den bæredygtige udvikling (Huynh, 2021). Dette understreger, at kommunerne kan spille en central rolle i arbejdet med verdensmålene, da de er et centralt bindeled imellem de mange lokale aktører.

Det er generelt en pointe i flere af studierne, at der er behov for mere viden om og forskning i arbejdet med verdensmålene i Norden, hvilket afspejler, at implementeringen af verdensmålene fortsat er på et tidligt stadie (Krantz & Gustafsson, 2021; Lundberg et al., 2020).

## 1.4 Afhandlingens bidrag

Som beskrevet i indledningen er ambitionen med denne afhandling at skabe viden om, hvordan danske kommuner arbejder med og oversætter FN's verdensmål. Det vil ikke bare kunne give en bedre forståelse af, hvorfor det er vanskeligt for kommunerne at komme i gang med arbejdet, men også styrke vores viden om, hvordan kommunale ledere kan fremme arbejdet med verdensmålene. Afhandlingen vil bidrage med ny teoretisk og empirisk viden, jf. tabel 1. Det uddyber jeg i dette afsnit.

<b>Teoretisk bidrag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afhandlingen præsenterer og anvender begrebet intern samskabelse i samskabelseslitteraturen.</li> <li>• Afhandlingen præsenterer og anvender begrebet vertikal samskabelse i samskabelseslitteraturen.</li> <li>• Afhandlingen viser på baggrund af et litteraturreview, hvordan oversættelse og samskabelse gensidigt kan befrugte hinanden.</li> <li>• Afhandlingen bidrager med viden om, hvad ledelsens oversættelse af udefrakommende mål betyder for gennemslagskraften i en kommune.</li> </ul>
<b>Empirisk bidrag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afhandlingen skaber viden om, hvordan danske kommuner tager imod verdensmålene, og hvilken rolle samskabelse spiller heri.</li> <li>• Afhandlingen skaber viden om, hvordan ledelsens oversættelse påvirker verdensmålenes betydning i de forskellige kommuner.</li> <li>• Afhandlingen skaber viden om de forhold, som ledere bør tage med i betragtning, når de skal oversætte verdensmålene på en måde, der fremmer arbejdet hermed.</li> <li>• Afhandlingen skaber viden om de muligheder og udfordringer, der knytter sig til FN's og regeringens mål om at lokalisere arbejdet med verdensmålene i kommunerne.</li> <li>• Afhandlingen skaber viden om, hvilke faktorer der er på spil i oversættelsen, og hvordan det påvirker verdensmålenes gennemslag.</li> </ul>

Tabel 1: Afhandlingens teoretiske og empiriske bidrag

### 1.4.1 Det teoretiske bidrag

Afhandlingens teoretiske bidrag består i at vise, at der mangler et begreb om *intern samskabelse*, der kan vise, hvordan samskabelse foregår internt i en kommune. Som det fremgår ovenfor, er det afhandlingens forståelse, at samskabelse kan foregå både internt i forvaltningen og med eksterne aktører. I store dele af litteraturen er det en forudsætning for brugen af begrebet samskabelse, at der indgår eksterne aktører (Brandsen & Honingh, 2018; Ulrich, 2018). Jeg er dog af den opfattelse, at samskabelse som arbejdsmetode og tænkning har sin berettigelse internt i store organisationer som kommuner. Andre studier har tidligere talt om samskabt styring og samskabelse på indersiden (Bentzen, 2021; Tortzen & Agger, 2019), så

forståelsen er ikke helt fremmed, men den fylder ikke meget i samskabelseslitteraturen. Efter min opfattelse har vi dermed ikke fået det fulde udbytte af samskabelsesbegrebet, da det i så ringe grad fokuserer på interne processer i store organisationer. Dette bliver særligt centralt, når verdensmålene er på dagsordenen, fordi de forudsætter et stærkt internt samarbejde, der skaber nye løsninger og mobiliserer medarbejderne.

Derudover præsenterer afhandlingen begrebet *vertikal samskabelse*, der opstår i forlængelse af den interne samskabelse. Når fokus er internt i en organisation, er der et hierarki at tage i betragtning, og i den forbindelse er det vigtigt at overveje, hvad det betyder for samskabelse. Afhandlingen vil vise, hvordan kommunerne er dygtige til at tænke intern samskabelse på samme organisatoriske niveau (horisontal samskabelse), men til gengæld viser analyserne, at kommunerne har svært ved at arbejde med vertikal samskabelse, hvor der samskabelses på tværs af forskellige organisatoriske lag. Den vertikale samskabelse er nødvendig, hvis organisationerne skal få det fulde udbytte af den interne samskabelse, da det netop forudsætter, at relevante aktører bringes sammen på kryds og tværs af organisationen – på samme måde, som vi kender det fra ekstern samskabelse.

Yderligere bidrager afhandlingen teoretisk ved at knytte oversættelsesbegrebet sammen med samskabelseslitteraturen, og en litteraturgennemgang viser, at oversættelsesbegrebet og samskabelsesbegrebet gensidigt kan befrugte hinanden. På den ene side er oversættelse oversat af samskabelseslitteraturen. Pointen er, at oversættelse handler om at overføre viden fra én kontekst til en anden og om at bygge bro mellem forskellige forståelser samt at skabe ejerskab til nye ideer. Dette har stor betydning for de konkrete samskabelsesprocesser, men litteraturen overser, at dette også handler om oversættelse. På den anden side kan samskabelse bidrage til oversættelse i en organisation, fordi samskabelse giver mulighed for at inddrage en række aktørers input i oversættelsen, og samtidig vil oversættelsen have en række ambassadører i organisationen efterfølgende. Dette fylder dog heller ikke meget i oversættelseslitteraturen (Scheuer, 2021). En søgning på litteratur, hvor begreberne samskabelse og oversættelse indgår, viser, at der er en meget begrænset kobling mellem de to begreber. Litteraturgennemgangen fremgår i kapitel 2.

#### 1.4.2 Det empiriske bidrag

Det primære empiriske bidrag er afhandlingens afdækning af de muligheder og udfordringer, der knytter sig til FN's og regeringens mål om at lokalisere arbejdet med verdensmålene (Oosterhof, 2018). FN's verdensmål trådte som bekendt i kraft i 2016, og dermed er de fortsat relativt nye. Derfor er der ikke tidligere lavet et grundigt empirisk studie af, hvordan kommunerne tager verdensmålene til sig, hvordan verdensmålene oversættes og indlejres i praksis i kommunerne, samt hvilken rolle samskabelse spiller i

kommunernes arbejde med verdensmålene (Krantz & Gustafsson, 2021; Lundberg et al., 2020). Afhandlingen genererer ny viden om, hvilke faktorer der er på spil, når verdensmålene oversættes, samt hvordan det påvirker verdensmålenes gennemslag, og hvilken rolle ledelsen spiller heri. Disse bidrag vil være væsentlige for kommuner og andre aktører, når de i de kommende år indarbejder verdensmålene i deres strategiske arbejde. Desuden kan denne viden bruges af dem, der skal lægge strategier for at engagere kommunerne i arbejdet generelt.

Herudover vil afhandlingen bidrage med ny viden om, hvordan det 17. verdensmål implementeres. Det skyldes koblingen, som jeg tidligere redegjorde for, mellem verdensmål 17 og samskabelse. Afhandlingen vil vise eksempler på, hvordan det 17. verdensmål bringes i spil i de danske kommuner, og dermed være et konkret svar på, hvordan verdensmål 17 implementeres i Danmark.

### 1.5 Afhandlingens videnskabsteoretiske afsæt

Jeg har valgt at besvare afhandlingens forskningsspørgsmål ud fra et kvalitativt casestudie af tre danske kommuners arbejde med FN's verdensmål med udgangspunkt i et socialkonstruktivistisk grundsyn. Denne videnskabsteoretiske position bygger på en forståelse af, at det, vi opfatter som virkelighed, er præget og formet af vores erkendelse af det (Gergen & Gergen, 2005). Det centrale hermed er, at vi hver især opfatter verden fra vores eget ståsted. Socialkonstruktivismen indebærer, at mening konstrueres igennem vores sprog og menneskelige interaktion og er et resultat af historiske og kulturelle betingelser (Rasborg, 2004).

Det konstruktivistiske perspektiv opstod som en modsætning til den positivistiske erkendelsesteoretiske position, der har udgangspunkt i, at man igennem forskning kan finde objektive sandheder. Modsat indebærer socialkonstruktivismen, at der ikke findes endegyldige sandheder, men at virkeligheden, som vi opfatter den, er et resultat af fortolkning og en konstruktion (Wenneberg, 2002). Dermed skriver afhandlingen sig ind i et fortolkningsvidenskabeligt paradigme, hvor forskningsresultaterne er et resultat af forskerens fortolkning af afhandlingens data (Creswell, 2009).

Når viden og forståelse af verden opstår som et resultat af menneskelig interaktion og det sprog, vi bruger, er det centralt for forskeren at forstå den sociale interaktion, der udspiller sig mellem mennesker (Justesen & Mik-Meyer, 2010; Rasborg, 2004). Dermed er de kvalitative metoder også velegnede som forskningsmetode. Eksempelvis kan man med deltagerobservation og interviews netop forsøge at forstå aktørernes verdenssyn og interaktion.

Det socialkonstruktivistiske udgangspunkt spiller godt sammen med oversættelsesteorien, der har det udgangspunkt, at nye ideer skal lokaliseres (Czarniawska & Joerges, 1996; Greenwood, Oliver, Sahlin, &

Suddaby, 2008; Scheuer, 2006). Formålet med at lokalisere nye ideer er at tilpasse dem en ny virkelighed, hvilket kan siges at bygge på en forståelse af, at noget, der fungerer i én praksis, ikke vil gøre det i en anden praksis, hvis man ikke tager højde for de særheder, der gør sig gældende netop her. Dermed understøttes den socialkonstruktivistiske pointe om, at viden er kontekstafhængig (Rasborg, 2004). Ligeledes mener jeg, at der er en sammenhæng mellem det socialkonstruktivistiske udgangspunkt og samskabelsesteorien, i den forstand at der ligger den antagelse i samskabelsesteorien, at interaktion mellem mennesker er en forudsætning for at skabe nye løsninger, og at denne interaktion skal bygge på nogle grundlæggende fælles forståelser (Sørensen & Torfing, 2011a). Når aktørerne i samskabelsesprocesser kommer med forskellige opfattelser af verden, hvilket understreges i socialkonstruktivismen, skal disse opfattelser i et eller andet omfang synkroniseres for at skabe nye løsninger. Dette betragtes ofte som en metastyringsopgave i samskabelseslitteraturen (Jensen & Sørensen, 2003).

## 1.6 Afhandlingens videre opbygning

**Kapitel 2** redegør for afhandlingens teoretiske afsæt. Først vil jeg gennemgå oversættelsesteorien med et særligt fokus på den skandinaviske institutionelle retning som eksempelvis Røvik skriver indenfor. I dette afsnit vil jeg desuden fremhæve de centrale oversættelsesteoretiske begreber, som analysen bygger på, herunder hvordan oversættelsesteorien ser på ledelse. Efterfølgende vil jeg redegøre for samskabelsesteorien, som jeg bruger i analysen. Samskabelsesteoriens udgangspunkt er, at kommunerne ikke alene kan løse udfordringerne, som verdensmålene medfører. Derfor er det nødvendigt at involvere andre aktører. Samskabelsesteorien præsenterer desuden et koncept om intern samskabelse og behovet for vertikal samskabelse. Teorikapitlet vil også præsentere afhandlingens ledelsesteoretiske udgangspunkt, herunder begrebet metastyring, der knytter sig til ledelse af samskabelse. Afslutningsvis vil kapitlet præsentere en operationalisering, der fremhæver de centrale begreber og antagelser om sammenhængen mellem dem.

**Kapitel 3** præsenterer afhandlingens forskningsdesign, casevalg og metode. Afhandlingen bygger på kvalitative casestudier, og kapitlet redegør for afhandlingens strategiske casevalg. Desuden gennemgår jeg afhandlingens metoder, der bygger på deltagerobservation, kvalitative forskningsinterview, dokumentstudier samt en række møder og samtaler. Til sidst vil afsnittet redegøre for afhandlingens kodningsstrategi, og reflektioner over afhandlingens datakvalitet.

**Kapitel 4, 5 og 6** rummer afhandlingens analyser af henholdsvis Gladsaxe, Guldborgsund og Vejle kommuners arbejde med verdensmålene. Analyserne indledes med en kort præsentation af casen og en tidslinje med de centrale beslutninger. Herefter undersøges, hvordan kommunerne har oversat verdensmålene,

samt hvordan de indlejres i centrale policy-dokumenter. Derefter ses nærmere på den politiske og administrative ledelses rolle i oversættelsen af verdensmålene, herunder ejerskabet til verdensmålene. Efterfølgende analyseres, hvordan kommunerne bruger samskabelse og partnerskaber til at realisere verdensmålene, og hvordan oversættelse påvirker dette arbejde. Dette sker igennem to eksempler på samskabelse. Afslutningsvist undersøger jeg verdensmålenes betydning for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde.

I **Kapitel 7** sammenligner og diskuterer jeg kommunernes indsatser for at se, hvilke styrker og svagheder de forskellige strategier indebærer.

**Kapitel 8 præsenterer** afhandlingens konklusioner, som indeholder besvarelse af forskningsspørgsmålet. Desuden reflekterer jeg i kapitlet over afhandlingens forskningsmæssige bidrag og perspektiverer dens resultater.

## Kapitel 2: Afhandlingens teoretiske ramme

I dette kapitel vil jeg præsentere afhandlingens teoretiske ramme, hvis centrale dele består af oversættelsesteori og samskabelsteori. Derudover inddrager jeg teori om ledelse i form af transformationsledelse, distribueret ledelse og metastyring.

Disse teorier skal bidrage til at forstå, hvordan den politisk-administrative ledelse oversætter verdensmålene, og hvilken betydning ledelsen spiller i denne oversættelse. Desuden skal teorierne hjælpe med forstå, hvordan kommunerne bruger intern og ekstern samskabelse i arbejdet med FN's verdensmål, samt hvilken rolle ledelsens oversættelse spiller i arbejdet med samskabelse.

Indledningsvist redegør jeg for, hvad oversættelsesteori er, samt hvordan den kan bruges til at analysere, hvilken betydning oversættelse har for en strategis mulighed for at få gennemslag i en organisation. Efterfølgende præsenterer jeg afhandlingens forståelse af samskabelse, og hvordan dette begreb kan bruges til at analysere, hvordan kommunerne samarbejder internt og eksternt. Derefter redegør jeg for afhandlingens forståelse af ledelse. Herefter præsenterer jeg en litteraturgennemgang af artikler, der kombinerer oversættelse og samskabelse, og konkluderer, at sammenhængen mellem de to begreber er underbelyst i litteraturen. Afslutningsvist præsenterer jeg en operationalisering af teorierne i form af en analyseramme.

### 2.1 Oversættelsesteori

I dette afsnit vil jeg præsentere oversættelsesteori, der er den ene af afhandlingens hovedteoretiske retninger. Oversættelsesteorien fokuserer på, hvordan ideer rejser i og imellem organisationer.

De 17 verdensmål er udviklet og enstemmigt vedtaget i FN, og gælder for alle lande. Konsekvensen heraf er, at nogle af målene er formuleret relativt bredt, mens andre fokuserer på klassiske FN-opgaver som at stoppe sult, fattigdom og livstruende sygdomme m.v. (Hildebrandt, 2016). Der kan dog være langt fra en international dagsorden til en kommunal kontekst. Hvis verdensmålene skal gøres relevante, meningsfulde og vigtige i en dansk kontekst fx i en dansk kommune, skal de derfor oversættes. FN taler om, at de globale mål skal lokaliseres, hvilket vil sige at de skal gøres konkrete og operationaliserbare i en lokal kontekst (United Nations, 2014). Denne pointe flugter med oversættelsesteorien, der siger, at ideer skal oversættes og lokaliseres for at give mening i den nye kontekst (Czarniawska, 2005a).

Som tidligere nævnt ved vi dog ikke meget om det arbejde og de processer, kommunerne laver for at gøre målene relevante lokalt (Krantz & Gustafsson, 2021), og konsekvensen kan enten være, at der ikke gøres noget systematisk for at oversætte målene, eller at det sker på en måde, så der opstår lokal modstand. Derfor er det relevant at undersøge, hvordan kommunerne oversætter verdensmålene til en kommunal kontekst. Oversættelsen sker både igennem begreber og sproget samt igennem processer, hvor forskellige



aktører i kommunerne formidler verdensmålene mellem de forskellige kontekster (Cassell & Lee, 2017; Scheuer, 2021).

### 2.1.1 Hvad er oversættelse?

Oversættelse handler grundlæggende om at overføre og formidle ideer og strategier fra en kontekst til en anden (Czarniawska & Sevón, 1996). Oversættelsesteori har rødder i studier af, hvordan man oversætter tekster mellem forskellige sprog, men efterfølgende er den blevet en del af organisationsteorien, hvor fokus har været på, hvordan viden, strategier og ideer oversættes mellem forskellige enheder og niveauer i en organisation (Røvik, 2007; Wæraas & Nielsen, 2016). Oversættelsesteorien bygger desuden på en række andre teoriretninger såsom organisationsteori, institutionel teori, aktør-netværksteori og implementeringsteori og opstår som selvstændig akademisk disciplin i slutningen af 1970'erne, men har særligt siden 1990'erne fået anerkendelse som selvstændigt tværvidenskabeligt forskningsfelt inden for organisationsteori (Røvik, 2007; Scheuer, 2021). To tidlige oversættelsesteoretikere er de franske sociologer Bruno Latour og Michel Callon, der definerer oversættelse som "*all the negotiations, intrigues, calculations, acts of persuasion and violence, thanks to which an actor or force takes, or causes to be conferred on itself, authority to speak or act on behalf of another actor or force*" (Callon & Latour, 1981, p. 279).

Dermed rettes opmærksomheden på, at oversættelse sker igennem interaktion og forhandling mellem forskellige aktører, samt at oversættelse ikke er en lineær proces men påvirkes af en række forhold som netværk, evnen til mobilisering, overtalelse, magtrelationer, taktik m.v. Latour og Callon er en del af aktør-netværksteorien (ANT), der har det udgangspunkt, at alle genstande kan have en rolle som aktører, der påvirker relationer i et netværk (Callon, 1986; Latour, 1986). Dette er relevant, fordi oversættelsesprocesser ud fra denne synsvinkel påvirkes af en række faktorer herunder fysiske ting, teknologi, grafik, indretning m.v.

I 2016 udkom *International Journal of Management Review* med et temanummer om oversættelsesteori (Journal of International Management Reviews, Vol. 18, Issue 3, juli 2016), der indeholder flere litteraturstudier. Disse studier peger på, at der findes mange retninger inden for oversættelsesteorien, hvor fokus er forskelligt og beskæftiger sig med alt fra sprogets betydning, centrale aktørers rolle i oversættelse, betydningen af konteksten, oversættelsen indgår i, og til processerne for oversættelse m.v. (O'Mahoney, 2016; Wæraas & Nielsen, 2016).

Denne afhandling bygger på den oversættelsestradition, der jf. ovenstående reviews kaldes skandinavisk institutionalisme<sup>3</sup>. Den anlægger en forståelse af organisationer som komplekse størrelser, der består af socialt konstruerede normer, rammer, regler, traditioner m.v. (Greenwood et al., 2008). Nogle af de

---

<sup>3</sup> Skandinavisk institutionalisme er en gren af nyinstitutionel teori, der antager, at organisationer eksisterer i institutionelle rammer. Det vil sige, at historie, kultur og socialt konstruerede normer er afgørende for organisationers måde at fungere på (Mik-Meyer & Villadsen, 2007; Torfing, 2005).

centrale bidragsydere til den skandinaviske institutionalisme søger at finde forklaringer på, hvordan ideer rejser mellem organisationer, hvorfor organisationer ender med at ligne hinanden, samt hvordan ideer kobles og dekobles fra en organisation til en anden (Czarniawska & Sevón, 1996; Røvik, 1998; Sahlin-Andersson, 1996). I de tidlige bidrag vejer det inter-organisatoriske perspektiv i oversættelse tungt, men senere begynder oversættelsesteorien også at beskæftige sig med, hvordan ideer og strategier oversættes inden for en organisation (intra-organisatorisk) (Røvik, 2016).

Skandinavisk institutionalisme er valgt, fordi den fokuserer på, hvordan ideer *"tilpasses og modificeres i takt med, at de indoptages og implementeres i organisationer"* (J. A. Nielsen, 2019, p. 1), og derfor vil denne gren af oversættelsesteorien være velegnet til at undersøge fænomener, der forekommer helt aktuelt, hvilket er tilfældet med verdensmålene. Komplexiteten i nye strategier og koncepter gør, at disse skal oversættes og transformeres for at gøres forståelige i alle dele af en organisation (Røvik, 2007). Den norske professor Kjell Arne Røvik definerer oversættelse som en *"more or less deliberate transformation of practices and/or ideas that happens when various actors try to transfer and implement them."* (Røvik, 2011, p. 642). Oversættelse er altså en mere eller mindre bevidst handling, der sker, hver gang en idé eller strategi formidles til andre led i organisationen, og i det perspektiv er opgaven for oversætteren at være bevidst om, hvordan man kan sikre en produktiv oversættelse.

Formålet med at oversætte er at transformere strategier, sprog, ideer m.v. fra en kontekst til en anden, så de giver mening i den nye kontekst, og dermed skaber et engagement og ejerskab, fordi aktørerne kan se en kobling mellem eksisterende opgaver og nye strategier (Røvik, 2016). Ejerskab betyder i denne sammenhæng, at aktørerne har interesse og ansvarsfølelse over for de nye ideer (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015). Dermed er forhåbningen, at aktørerne tager nye strategier til sig, og bidrager til at fremme dem i organisationen.

Oversættelse kan beskrives som en process *"in which ideas and models are adapted to local contexts as they travel across time and space"* (Lamb & Currie, 2012, p. 219). Studiet af oversættelsesprocessen fokuserer på, hvem der spiller en rolle i arbejdet, hvor synlige oversætterne er, hvordan de formidler strategien, hvilken kontekst arbejdet indgår i, hvilke ord og begreber oversætteren vælger osv. Processen har afgørende indflydelse på, hvordan der sikres et ejerskab hos modtagerne (Boxenbaum & Pedersen, 2009; Røvik, 2016).

En central pointe inden for den skandinaviske institutionalisme er, at ideer ikke kan flyttes fra en organisation til en anden, uden at de bliver tilpasset til den nye kontekst. *"[Translation] attracts attention to the fact that a thing moved from one place to another cannot emerge unchanged: to set something in a new place is to construct it anew"* (Czarniawska & Sevón, 2005, p. 8). Dette understreger, at oversættelse er afgørende, når kommunerne skal implementere verdensmålene, da det ikke er muligt at kopiere en idé eller strategi, uden at der sker lokal tilpasning.

Dele af den skandinaviske institutionalisme er optaget af processer som en central del af forklaringen på, hvordan en strategi lykkes eller ikke lykkes i en organisation (Lamb & Currie, 2012), men det er vigtigt at understrege, at procesperspektivet ikke kan stå alene, når man skal forstå kommunernes forskellige tilgange til arbejdet med verdensmålene. Oversættelse handler også om brug af ord, billeder, sprog og begreber, fordi oversættelse er formidling af ideer og strategier i en organisation (Obed Madsen, 2018). Dermed er det nødvendigt at forstå, hvordan kommunerne oversætter verdensmålene sprogligt i deres strategiske arbejde, og hvilke medier de vælger at formidle i – eksempelvis hvilke strategier ideerne knyttes til (Obed Madsen, 2018). Søren Obed Madsen præsenterer et perspektiv på oversættelse, hvor *”strategi først og fremmest (er) en tekst (...) Det er ikke længere en metafor, men en konkret arbejdsopgave at afkode teksten og finde ud af, hvordan den skal oversættes til det sprog, der tales der, hvor den skal implementeres”* (Obed Madsen, 2018, p. 29 (mine parenteser)). I dette perspektiv bliver sprog og begreber centralt i strategiarbejdet og i at forstå oversættelse i en organisation.

Jeg lægger til grund, at sproget som en del af oversættelsen af verdensmålene i kommunerne er afgørende for deres indlejring gennem den måde, de politiske og administrative ledelser vælger at omtale dem på. Herigennem kan de skabe genkendelighed. I min optik består oversættelse altså både af sprog og proces, når jeg analyserer, hvordan kommunerne oversætter verdensmålene. Desuden er det væsentligt, hvordan kommunerne understøtter denne oversættelse igennem brug af artefakter, grafik m.v. Således undersøger jeg, hvordan verdensmålene oversættes i centrale policy-dokumenter, hvordan de omtales af ledelsen, og hvordan de formidles i organisationen, og hvilken rolle særligt ledelsen har spillet i dette arbejde.

### 2.1.2 Konteksten er central

Røvik opfatter oversættelse som hele processen for, hvordan en idé overføres fra en kontekst til en anden (Røvik, 2007). Han skelner her mellem to faser. Den ene fase kaldes *dekontekstualisering*. Denne fase fokuserer på, hvordan oversætteren dekobler konkrete ideer og strategier fra praksis, og gør dem generelle og generaliserbare med det formål at kunne bruge ideerne i andre organisationer. Det kan eksempelvis være, fordi en organisation har fundet en ny måde at løse nogle opgaver på, og disse løsninger ønskes overført til andre praksisser. Den anden fase i oversættelsesprocessen kaldes *kontekstualisering*. Her er formålet at tage generaliserede ideer og begreber og bringe dem ind i en ny praksis. Dekontekstualisering og kontekstualisering hænger ofte sammen, når man analyserer, hvordan en idé overføres fra en organisation til en anden (Czarniawska & Sevón, 1996), men i denne afhandling fokuserer jeg på, hvordan *kontekstualiseringen* af verdensmålene i kommunerne finder sted. Det skyldes, at verdensmålene er sat op som en generel idé, og jeg ønsker at undersøge, hvordan de kan gøres relevante, meningsfulde og vigtige i de enkelte kommuner. Organisationsforsker Barbara Czarniawska kalder dette fænomen lokalisering: *”Lokalisering kan betyde att det skapas ’en lokal identitet’ enligt ett globalt konsept”* (Czarniawska, 2005a, p. 115). Det er

netop de globale verdensmåls manifestation som lokal identitet, som er interessant at undersøge. Derfor beskæftiger jeg mig med, hvordan kommunerne behandler verdensmålene for at gøre dem relevante lokalt.

Oversættelse af begreber og ideer sker ikke i et tomt rum. Når en idé kommer ind i et nyt felt eller organisation, bliver den en del af en kompleks sammenhæng, der består af sproglige begreber, talemåder, fysiske strukturer (bygninger, møbler, maskiner), formelle strukturer, rutiner, procedurer samt kulturelle og historiske betingelser (Callon, 1986; Obed Madsen, 2011; Røvik, 2016). Der findes allerede måder at tænke og tale på, rutiner, historier m.v. i en organisation, og nye idéer vil derfor ofte møde modstand (Sahlin-Andersson, 1996). Derudover kan der i en kommune være politiske agendaer, som udfordrer nye ideer. Alle disse forhold vil typisk vanskeliggøre nye ideers muligheder for at sprede sig i en organisation, og derfor skal de oversættes ind i den eksisterende kontekst, så de får en mening og betydning i den. På den baggrund er det interessant at undersøge, hvordan nye begreber og ideer indlejres, og hvilke koblingspunkter der skabes til det eksisterende arbejde i kommunerne, fordi det må forventes at have betydning for verdensmålenes gennemslag i organisationen.

I tilfælde, hvor ideer ikke finder fodfæste i en organisation kan det ifølge Røvik (2007) handle om manglende eller dårlig kontekstualisering, hvilket kan skyldes, at oversætteren (fx lederen) ikke har et tilstrækkeligt kendskab til den modtagende organisation. Dermed vil det være vanskeligt at skabe en forståelse for nødvendigheden og sammenhængen i de nye ideer. Det kan være et argument for at bruge *intern samskabelse* i strategiudvikling, da det kan bidrage til at styrke kendskabet til organisationen samt klargøre, hvad det er for et behov, de nye ideer eventuelt opfylder (Bentzen, 2021). Det vender jeg tilbage til i afsnittet om samskabelsesteori.

### 2.1.3 Ledelsens rolle i oversættelse

Forskningsspørgsmålet lægger op til at undersøge betydningen af den politisk-administrative ledelses oversættelse af verdensmålene, fordi det er ledelsen, der sætter den strategiske retning i organisationen og spiller en central rolle i spredning af ideer i en organisation: "*Den formelle hierarkiske autoriteten i toppen af virksomheden utgjør den vigtigste kraften til oversettelse og spredning av ideen nedover og innover i sektoren i de enkeltvise organisasjonene og videre nedover i deres interne enheter*" (Røvik, 2007, p. 294). Alle tre cases har tilkendegivet, at de ønsker at arbejde med verdensmålene, og dermed ligger der en ledelsesmæssig beslutning bag deres verdensmålsarbejde, hvilket må formodes at være et godt afsæt for målenes gennemslagskraft, jf. citatet.

Når ledelsen er udgangspunkt for oversættelsen af verdensmålene, er den *strategiske forankring* central. Den strategiske forankring handler om, hvor solidt de nye ideer er forankret hos de centrale

beslutningstagere, fx den politiske og administrative ledelse (Bentzen, 2019). Stærk strategisk forankring bygger på, at ledelsen har besluttet og kender strategien, kan formidle den, forstår baggrunden for den m.v. og har et ønske om at lykkes. Den strategiske forankring kan dog også udfordres af, at hele eller dele af ledelsen kan være skeptisk eller betænkelig over for en ny strategi og dermed mere eller mindre direkte kommer til at modarbejde den. Det kan eksempelvis være, at nye regler tvinges ned over kommunerne på grund af ny lovgivning, eller at dele af en organisation er imod eventuelle forandringer. I sådanne tilfælde vil den strategiske forankring være svag, hvilket vil udfordre muligheden for at lykkes med nye ideer. Derfor er det centralt at undersøge, hvor stærk den strategiske forankring af verdensmålene er i den politisk-administrative ledelse i kommunerne, fordi det må forventes at have betydning for deres gennemslag i strategi og organisation.

Selvom topledelsen vil være et naturligt udgangspunkt for et studie af oversættelse, så er det centralt at understrege, at oversættelse ikke kun udøves herfra. Som tidligere påpeget sker der oversættelse på alle niveauer i en organisation, når en strategi eller idé siver ud i afdelingerne. Dermed spiller eksempelvis mellemledere ofte en central rolle i oversættelse, da de skal formidle strategier til medarbejdere, hvor der kan være behov for yderligere oversættelse for at skabe mening (Scheuer, 2021). Det samme kan gøre sig gældende med centralt placerede medarbejdere, der agerer brobyggere mellem forskellige led i en organisation. Dette kan ses som distribueret ledelse, hvor ledelse ses som en opgave, adskillige aktører i organisationen har et ansvar for, og dermed bliver mange aktører også ansvarlige for at oversætte strategien (Bolden, 2011). Det vender jeg tilbage til i afsnittet om ledelsesforståelse senere i teorikapitlet.

#### 2.1.4 Strategier for oversættelse

Flere af oversættelsesteoretikerne beskæftiger sig med strategier og rammer for oversættelse, fx hvor frit en oversættelse udføres, og i hvor høj grad der er tale om kopiering eller inspiration (Cassell & Lee, 2017; Røvik, 2016; Sahlin-Andersson, 1996). Ifølge Røvik (2016) har der inden for oversættelse af litteratur været to skoler – den tyske og den franske – der har inspireret hans forståelse af forskellige oversættelsesstrategier. I den tyske skole har traditionen været, at oversættelsen har været mere eller mindre direkte sproglig oversættelse, mens den franske skole har tradition for, at oversætteren har haft friere rammer til at oversætte teksten og dermed tilpasse den til en mere lokal kontekst. Disse to forståelser af oversættelse tager udgangspunkt i på den ene side en rationalistisk-universel tilgang, hvor oversættelse ikke tager højde for kultur og sprog, og hvor meninger og ideer i et eller andet omfang er universelle, hvorfor det afgørende er at følge den oprindelige tekst nøje. Dette står i modsætning til den anden oversættelsesteoretiske position, der tager et mere konstruktivistisk udgangspunkt, som tager højde for det unikke ved sprog og kultur og derfor forsøger at gøre oversættelsen lokalt forståelig ved at tilpasse sproget og fortællingerne. Inden for

denne oversættelsesskole kan oversætteren opfattes som en "efter-digter"<sup>4</sup>, der tilpasser den tekst, der oversættes, til det lokale sprog (Røvik, 2007). Denne konstruktivistiske position er udgangspunktet for den opfattelse, jeg har, af nødvendigheden ved oversættelse i denne afhandling. Derfor er det en central del af analysen at undersøge det sprog og de begreber, der bruges om verdensmålene, når aktørerne tilpasser dem til den lokale kontekst, samt hvad det er for en sammenhæng, de placerer verdensmålene i.

Da oversættelse er betinget af forhold i organisationen, som må medtænkes, peger Røvik (2016) på, at oversættelse foregår efter forskellige strategier med forskellige rammer og regler (Røvik bruger betegnelsen "modus"). Ledelsen kan styrke muligheden for, at nye idéer får gennemslag i strategier, organisation og praksis, hvis de forstår, hvordan forskellige oversættelsesgreb fungerer: "*Translations make a difference; the way translations are performed may explain outcomes of knowledge-transfer processes*" (Røvik, 2016, p. 294). Derfor har Røvik udviklet en typologi, der kan bruges til at analysere forskellige oversættelsesstrategier. Typologien er oprindeligt tænkt som et værktøj til ledelsen, der kan styrke dennes opmærksomhed på de forskellige greb i oversættelsen. De forskellige oversættelsesstrategier kan have betydning for, om oversættelse og dermed strategiimplementering bliver en succes.

Det er ikke sådan, at nogle oversættelsesregler er bedre end andre, men at oversætteren kan styrke implementering af en strategi ved at tilpasse oversættelsen til den konkrete situation, der skal oversættes til. Omvendt kan et forkert valg af oversættelsesstrategi ende med at modarbejde strategiimplementeringen (Røvik, 2016). Eksempelvis kan det give mening at kopiere en strategi, hvis fx den kontekst, ideen kommer fra, og som den skal tilpasses, ligner hinanden. Omvendt kan det være nødvendigt at lave helt om i en strategi, fordi den oprindelige idé er skabt i en sammenhæng, der ikke har ligheder med den modtagende organisation. Jeg bruger Røviks (2007, 2016) forskellige oversættelsesstrategier som en typologi til at analysere, hvordan kommunerne oversætter verdensmålene, for at finde ud af, hvordan oversættelserne bidrager til at fremme verdensmålene i kommunernes strategiske arbejde, organisation og praksis. De forskellige strategier er opsamlet i tabel 2.

Den første oversættelsesstrategi er den *reproducerende*. Den er kendetegnet ved, at den oprindelige idé eller strategi følges meget nøje i oversættelsen – og der vil være stor genkendelse fra gammel til ny idé. Teorien taler om *kopiering* af ideer fra andre organisationer. En af styrkerne ved denne strategi er, at nye ideer kan tage udgangspunkt i erfaringer og dermed være mindre ressourcekrævende, da ideerne er tænkt og forsøgt tidligere. Udfordringen er omvendt, at kopiering af den oprindelige idé kan opleves som en stor

---

<sup>4</sup> Begrebet "efter-digter" har Røvik fra den norske forfatter Aasmund Olavsson Vinje, der i 1800-tallet oversatte europæiske værker til nynorsk. Vinje kaldte sig selv efter-digter, fordi han oversatte teksterne og tilpassede dem til norske forhold og dermed digtede med på teksterne (Røvik, 2007, p. 329).

forandring i den modtagende organisation, hvilket kan bidrage til modstand mod de nye ideer (Røvik, 2016).

Det væsentlige i analysen er, om oversættelserne følger verdensmålene tæt, eller om de bliver omformuleret for at passe til den lokale kontekst. Dette kan både være visuelt, sprogligt og indholdsmæssigt. Spørgsmålet er altså, om kommunerne bruger begreber fra verdensmålene eller ej, samt om de bruger indhold fra de 17 mål og 169 delmål. Den reproducerende strategi kan også forstås således, at oversætteren har meget stramme retningslinjer eller mandat for formidling af strategi i organisationen.

Den anden strategi er den *modificerende*. Denne strategi har et pragmatisk udgangspunkt. På den ene side er der behov for at tage udgangspunkt i den oprindelige idé, eksempelvis fordi man ønsker at signalere, at man arbejder med et modefænomen<sup>5</sup>. På den anden side er der en erkendelse af, at ideen må justeres for at passe ind i den modtagende organisation, hvilket ofte kræver, at ideen tilpasses til den konkrete organisation (Røvik, 2016). I den modificerende strategi taler Røvik om to principper (Røvik, 2007):

- Det første greb er *addition*, hvor oversætteren fremhæver særlige dele af en strategi, der passer til den konkrete organisation. Der kan være tale om *eksplicitering* og *kombination*, hvilket betyder, at informationer og argumenter, der er implicite, udeladt eller utydelige i originalen, tages ind i oversættelsen for at understrege værdien og underbygge argumenter, samt at oversættelsen tager højde for lokale forhold, og dermed tydeligt kombinerer koncepter fra den nye idé og den kontekst, der oversættes til.
- Det andet greb er *fratrækning/udeladelse*, der handler om at fjerne eller dæmpe elementer fra den originale idé, når den præsenteres i den nye kontekst. Det er ifølge Røvik almindeligt at reducere detaljeringsgraden og lade nogle af begrundelserne for ideen være mere implicite.

Endelig fremhæves den *radikale oversættelsesstrategi*, hvor der er tale om grundlæggende *forandring eller ændring*. Her er den originale idé i højere grad en inspiration, når den oversættes, men den kan ende med at være helt anderledes, når den er oversat. Det kan enten skyldes, at ideen er ny og dermed ikke helt gennemprøvet, hvorfor det er vanskeligt at kopiere, eller, at ideen ikke passer ind i den nye kontekst, og derfor vil der være behov for at lave en egentlig justering af den eksisterende ide. Endelig kan det skyldes, at den modtagende organisation har gang i et strategisk arbejde, som den ikke ønsker at ændre, selvom den måske bliver pålagt at implementere en ny idé eksempelvis på baggrund af ny lovgivning. Den radikale oversættelsesstrategi kan være effektiv i forhold til at implementere, da ledelsen kan gøre en ny idé genkendelig i den modtagende organisation og dermed mindske modstand. Risikoen kan omvendt være, at det ikke

---

<sup>5</sup> Inden for oversættelsesteorien taler nogle teoretikere om, at en idé eller et begreb kan blive et modefænomen, som alle organisationer må forholde sig til (Czarniawska, 2005b).

nødvendigvis er en strategi, der skaber stor forandring i organisationen, fordi aktørerne fortsætter *business as usual* (Røvik, 2016).

Inden for den radikale oversættelsesstrategi vil oversætteren typisk have et meget åbent mandat til at formidle strategien i organisationen. I nogle tilfælde vil den radikale oversættelse medføre, at det kan være vanskeligt at genkende den oprindelige ide i oversættelsen.

Oversættelsesstrategi	Kendetegn	Konkret greb	Styrke/ulempe	Til analyse
Reproducerende	Oprindelig idé eller strategi følges meget nøje i oversættelsen. Stor genkendelse fra gammel til ny idé. Oversætteren har stramme retningslinjer/mandat for formidling af strategi i organisationen.	Kopiering af oprindelig idé.	<p>Styrke: Erfaring fra andre organisationer, potentielt mindre ressourcekrævende.</p> <p>Ulempe: Vanskeligt at flytte ideer mellem forskellige kontekster. Stor forandring og potentielt stor modstand.</p>	Følger kommunerne verdensmålene tæt? Dette kan både være visuelt, sprogligt og indhold. Bruger de begreberne og grafikken aktivt?
Modificerende	Pragmatisk udgangspunkt. Udgangspunkt i den oprindelige idé. Justering for at passe ind i den modtagende organisation.	<p><i>Addition:</i> Oversætteren lægger til ved at eksplicite og kombinere. Fremhæver væsentlige dele fra original.</p> <p><i>Fratrækning/udeladelse:</i> Fjerne eller dæmpe elementer fra den originale idé. Eksempelvis ved at reducere detaljeringsgrad.</p>	<p>Styrke: Oversættelsen tager højde for lokale forhold. Kombinerer koncepter fra den nye idé og den kontekst, der oversættes til.</p> <p>Ulempe: Kan være for pragmatisk, og i høj grad være udtryk for oversætterens eget ønske under dække af oprindelig idé.</p>	Kommunerne bruger elementer fra verdensmålene både sprogligt og visuelt, men tilpasser dem også delvist til kontekst. Justerer begreber. Vælger konkrete verdensmål ud og prioriterer imellem dem for at tilpasse til kommunal-kontekst.
Radikal	Grundlæggende forandring af den oprindelige idé – både i form og indhold.  Oversætteren har typisk et meget åbent	Markant forandring – oprindelig idé tjener som inspiration.	<p>Styrke: Stærk kobling mellem ny idé og eksisterende indsatser. Lav modstand og styrker genkendelighed.</p>	Kommunerne oversætter verdensmålene meget markant og bruger lokale begreber for arbejdet med verdensmålene. Vanskeligt at genkende verdensmål.



	mandat til at formidle strategien i organisationen.		Ulempe: Lav forandringsgrad. Business as usual. Vanskeligt at genkende den oprindelige ide i oversættelsen og udnytte erfaringer fra oprindelig idé.	Skaber stor sammenhæng til eksisterende arbejde uden at ændre noget pga. verdensmål.
--	---	--	---	--

Tabel 2: Oversættelsesstrategier

Brugen af forskellige oversættelsesstrategier kan være styret af en række forhold. Det kan eksempelvis tænkes, at der i en organisation er et udgangspunkt, der hedder, at man ikke kopierer ideer fra hinanden – fx fordi organisationen har et ønske om at være originale – og derfor vil oversætteren være bundet af at bruge en modificerende eller radikal oversættelsesstrategi (Obed Madsen, 2013). Ligeledes kan oversættelsesstrategien være styret af lovgivning, der gør at kommunerne må indføre reformer på forskellige fagområder, og disse kan være mere eller mindre detailreguleret.

Det skal i forlængelse af omtalen af disse oversættelsesstrategier bemærkes, at oversættelse i praksis både kan foregå bevidst og ubevidst (Røvik, 2007, 2016). Den bevidste oversættelse, der sker på baggrund af viden om kontekst og indhold af strategi, er at foretrække. Røvik bemærker, at noget oversættelse sker for at undgå konflikter med den eksisterende praksis, hvorfor oversætteren tilpasser den nye idé. Røvik påpeger dog også, at oversættelse i mange tilfælde foregår ubevidst, hvilket ikke er en hensigtsmæssig strategi, fordi den gør, at ledelsen mister styring af strategiarbejdet.

Uanset hvilken strategi for arbejdet med verdensmålene kommunerne vælger, så er der tale om oversættelse (Czarniawska & Sevón, 2005). Spørgsmålet er, hvor bevidste kommunerne er omkring deres oversættelse. Som det fremgik af indledningen, så er det min antagelse, at det er nødvendigt at oversætte verdensmålene for at skabe et lokalt ejerskab i kommunerne. Men hvor meget oversætter kommunerne dem? En antagelse på baggrund af Røvik er, at hvis verdensmålene oversættes radikalt, så kan det være vanskeligt at genkende den oprindelige idé. Omvendt vil reproduktion af verdensmålene ikke skabe et tilstrækkeligt ejerskab til verdensmålene. Det taler for, at det er den modificerende oversættelse, der har størst mulighed for at sikre, at verdensmålene får gennemslag i kommunernes strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde, fordi denne oversættelsesstrategi vil vise, at kommunerne arbejder med verdensmålene, men omvendt også vil sikre, at der er et tydeligt link det eksisterende arbejde, som kommunerne har gang i. Det er dog også muligt, at verdensmålene har en nyhedsinteresse, der gør, at de vil skabe et stort ejerskab i sig selv, og at alt andet end kopiering vil skabe utilfredshed i organisationerne. Dette vil analyserne forhåbentlig give svar på.

I analyserne undersøger jeg, hvordan kommunerne oversætter verdensmålene, og i hvor høj grad de reproducerer, modificerer eller laver helt om. Dette er interessant, fordi det bidrager til at forklare verdensmålenes gennemslag i kommunerne.

### 2.1.5 Oversættelse påvirkes nedefra og udefra

Oversættelse følger sjældent en hierarkisk styringskæde, hvor det ene led sætter gang i oversættelsen hos det næste led, men derimod udfordres oversættelse af en række forhold både udefra (outside in) og nedefra (bottom up) (Obed Madsen, 2012; Røvik, 2011; Wæraas & Sataøen, 2014). Dette skyldes blandt andet, at ingen ideer kommer ind i et tomt rum, og derfor er det afgørende at forstå konteksten for oversættelsen (Callon, 1986; Czarniawska & Joerges, 1996). Der kan være en række forhold, der udfordrer accepten af de nye idéer, fx modstand mod de nye idéer eller strategier, manglende ejerskab, manglende (erkendt) behov for forandring, manglende samarbejde om nye idéer, medarbejdernes påvirkning fra andre felter og manglende kompetencer til at oversætte og implementere nye idéer i en organisation (Bentzen, 2021; Kotter, 1995; Røvik, 2007). Formålet med oversættelse er at forøge muligheden for at overkomme disse barrierer.

Konsekvensen af, at oversættelse sjældent følger en hierarkisk styringskæde, er, at oversættelsesprocesser er vanskelige at styre for ledelsen. Et billede på dette er Røviks *svampe-metafor*. I praksis viser det sig ofte, at ideer spredt sig i en organisation som svampe, der popper op i en våd skovbund (Røvik, 2007). Nogle afdelinger i en organisation kan været mere modtagelige end andre og griber måske de nye idéer, mens de samme planer strandet i andre dele af organisationen. Det kan blandt andet skyldes, at der ikke findes en stærk *masterversion* af strategien, men at der derimod opstår forskellige opfattelser af idéerne i organisationen. Masterversion kan ses som en tydelig strategi, hvor ledelsen klart har defineret opgaven. Hvis opgaven ikke er klart og tydeligt formidlet i organisationen, må man forvente, at strategien vil have vanskeligere ved at slå igennem. Den manglende fælles masterversion bidrager til risikoen for, at organisationen arbejder med forskellige fortællinger og mål. Svampe-metaforen er således et billede på, at strategiudrulning i praksis kan være asynkron i organisationen.

En anden metafor, som blandt andre Røvik og Obed Madsen bruger på implementeringsprocesser, er *virus*<sup>6</sup>. Begrundelsen for virus-metaforen er, at nye idéer i en organisation gennemgår nogle af de samme stadier, som en virus gør (Obed Madsen, 2012; Røvik, 2007, p. 238pp, 2011). Røvik og Obed Madsen peger på en række fænomener fra virus-teorien, som strategiimplementering i en organisation kan sammenlignes med, herunder smitte, immunitet, replikation, inkubationstid, mutation og dvale (Røvik, 2011). Virus-

---

<sup>6</sup> Røvik understreger, at virus-begrebet ikke skal forstås som noget negativt (Røvik, 2007, p. 340).

begrebet peger på en uforudsigelighed, når en ny idé præsenteres i en organisation, på grund af træghed eller modstand. Selvom ledelsen gør sig en masse overvejelser om, hvad det er, den ønsker at opnå ved at introducere nye ideer, kan disse ideer både mutere, gå i dvale eller blive udsat for organisationens immunitet (Obed Madsen, 2012; Røvik, 2011). Hvis oversættelserne af verdensmålene har stor gennemslagskraft i kommunerne, vil virus-metaforens symptomer være mindre tydelige i organisationerne.

Den hierarkiske oversættelseskæde udfordres desuden af de mange arenaer, som nye strategier konkurrerer med. Røvik bruger begrebet *udviklingsarena* til at forklare, hvordan ideer spredes i og imellem forskellige organisationer. Udviklingsarenaerne kan ses som en setting, hvor aktører mødes. Begrebet understøtter, at oversættelse ikke alene foregår i en hierarkisk oversættelseskæde inden for organisationen, men påvirkes af en række faktorer, eksempelvis udviklingsarenaer (Røvik, 2007). Det kan være intra-organisatoriske udviklingsarenaer inden for kommunen, hvor der erfaringsudveksles og koordineres på tværs (fx ledermøder eller styringsnetværk). Udviklingsarenaer kan også være eksterne inter-organisatoriske udviklingsarenaer, hvor eksempelvis medarbejdere fra forskellige kommuner mødes til faglige arrangementer.

Udviklingsarena-begrebet kan også bruges til at forklare, hvordan forskellige arenaer uden for kommunen kan spille en rolle. Det kan eksempelvis være faglige arenaer, hvor fagprofessionelle finder inspiration og har faglige drøftelser. Inden for byudviklingsområdet – hvor jeg selv har arbejdet i flere år – kan det eksempelvis være et forum som det årlige Byplan-møde, der er Dansk Byplanlaboratoriums<sup>7</sup> årsmøde, hvor byplanlæggere og folk med interesse inden for feltet mødes om aktuelle emner og faglige drøftelser. En søgning på Google og KL's hjemmeside viser, at der findes mange sektorspecifikke arenaer i kommunerne, hvor der foregår faglige drøftelser, der bidrager til at oversætte verdensmålene til en dansk kontekst, hvilket formentlig skyldes verdensmålenes aktualitet (Dansk Byplanlaboratorium, 2019; KL, 2018; Sund By Netværket, 2021b). Disse faglige møder kan have stor betydning for, hvordan en idé rejser mellem organisationer og dermed også inden for den enkelte organisation, hvilket kan udfordre ledelsens oversættelse.

Røvik peger yderligere på, at moderne organisationer har mange højt uddannede og specialiserede medarbejdere, som ikke bare reproducerer topledelsens ønsker. Disse medarbejdere har stor analytisk kapacitet, de henter indsigt om de nye ideer (fx verdensmålene) fra egne faglige felter, de tør og kan udfordre ledelsen og vil gerne (og forventer måske endda) at tænke med på nye ideer (Røvik, 2007).

De ovenstående afsnit argumenterer for, at den politiske og administrative ledelse spiller en central rolle i oversættelsen af FN's verdensmål. I analyserne undersøger jeg, hvilken betydning ledelsen spiller i

---

<sup>7</sup> Dansk Byplanlaboratorium er en selvstændig organisation, der arbejder for at fremme debat og faglig udvikling inden for kommune- og byplanområdet (Dansk Byplanlaboratorium, 2019).

oversættelsen i de tre cases, herunder hvordan den strategiske forankring af verdensmålene er i den politisk-administrative ledelse. Selvom teorien argumenterer for, at ledelsen spiller en central rolle, ser det dog også ud til, at der er en række andre faktorer, der kan påvirke oversættelsens rejse i organisationen, herunder de faglige input, medarbejdere møder på diverse udviklingsarenaer. Derudover peger ovenstående på, at det har betydning for oversættelsen, at der findes en stærk masterversion, som kan danne referenceramme for en videreoversættelse ud i organisationen. Derfor er det også interessant at undersøge, om der findes sådanne masterversioner for kommunernes arbejde med verdensmålene, og hvilken rolle de spiller for oversættelsen.

### 2.1.6 Verdensmålenes potentiale som magisk begreb

Oversættelsen af de konkrete ideer og strategier vil selvsagt afhænge af, hvad det er der skal oversættes. Hvis der er tale om ny lovgivning, der skal implementeres i en organisation, vil oversættelsen have mindre frie rammer og dermed blive mere reproducerende jf. Røviks oversættelsesstrategier. Denne afhandling undersøger kommunernes oversættelse af verdensmålene, der er en *kan*-opgave for kommunerne, hvilket betyder, at der ikke er lovgivning, der påbyder, at kommunerne *skal* arbejde med disse – selvom økonomiaftalen mellem regeringen og kommunerne opfordrer dem til det (Regeringen & KL, 2021). Dermed er rammerne for, hvordan kommunerne vil arbejde med verdensmålene også meget fri.

Verdensmålene kan betragtes som det, de to professorer i statskundskab Christopher Pollitt og Peter Hupe kaldet et *magisk begreb*<sup>8</sup>, hvilket kan have betydning for, hvordan kommunerne bruger verdensmålene. Det skyldes, at magiske koncepter er aktuelle, attraktive og overbevisende og kan bidrage til at sætte en ny retning, skabe samarbejde og engagement, fordi de skaber positive konnotationer (Pollitt & Hupe, 2011). Dermed har verdensmålene et potentiale til at være en stærk og konstruktiv dagsorden i kommunerne, hvis de faktisk har magisk værdi. Omvendt er magiske koncepter er også karakteriseret ved at være luftige, ukonkrete og vanskelige at omsætte i praksis (Bentzen, 2019). Pollitt & Hupe (2011, p. 643) fremhæver fire karakteristika for magiske begreber:

- Bredde: Magiske begreber har brede, mangfoldige, overlappende definitioner, der forbinder dem med andre begreber. Desuden har de et bredt sigte og sætter barren højt.
- Normativt attraktive: De giver overvejende positive konnotationer, og er vanskelige at være imod. Et magisk begreb opfattes som moderne og progressivt.
- Konsensus: De indikerer enighed og udvander eller afviser modstridende interesser.

---

<sup>8</sup> Pollitt og Hupe bruger betegnelsen *magic concepts* (Pollitt & Hupe, 2011), hvilket jeg i denne afhandling oversætter til magisk begreb.

- Globale: De er aktuelle, kendte og bruges af både akademikere og praktikere og indgår ofte i officielle policy-dokumenter og konferencer.

På baggrund af de fire karakteristika mener jeg, at verdensmålene kan karakteriseres som et magisk begreb, da de netop er meget brede og dækker mange områder og er vanskelige at være imod, da bæredygtig udvikling grundlæggende signalerer noget positivt og i høj grad har en global opmærksomhed fra både akademikere og praktikere. Spørgsmålet er, hvad det betyder for kommunernes oversættelse af verdensmålene, at de kan karakteriseres som magiske begreber. Når magiske begreber oversættes succesfuldt, kan de sætte skub på en dagsorden og skabe et stort engagement, men omvendt kan de også efterlade aktørerne med en uklar opgave, hvis de ikke gøres forståelige (Carey & Malbon, 2018). Når et begreb kan karakteriseres som magisk, vil det ofte have stor genkendelighed og opmærksomhed og blive brugt i mange forskellige sammenhænge. Derfor må det også forventes, at politikere, ledere og medarbejdere i kommunerne møder verdensmålene i mange sammenhænge – eksempelvis på de før omtalte eksterne udviklingsarenaer. På den baggrund er det interessant, hvilken betydning det spiller i kommunernes oversættelse, at verdensmålene kan karakteriseres som magiske begreber, og om man bruger verdensmålenes muligheder som magisk begreb i oversættelsen til den lokale kommunale praksis, eller om medarbejderne efterlades uden nærmere konkretisering af opgaverne.

### 2.1.7 Opsamling på oversættelsesteorien

Herunder opsamler jeg de centrale begreber og pointer fra oversættelsesteorien, som jeg vil bruge i analysen. Til sidst i teorikapitlet vil jeg udarbejde en analysemodel på baggrund af disse begreber.

Nøglebegreber og pointer fra oversættelsesteorien	Spørgsmål til analysen
Konteksten, når nye ideer skal oversættes til organisationer. Nye ideer skal kontekstualiseres og lokaliseres igennem oversættelse, men ingen ideer kommer ind i et tomt rum. Oversættelse er derfor et resultat af forhandling, dialog, interaktion, meningsskabelse m.v. I den forbindelse er objekter og artefakter vigtige for oversættelsen.	Hvordan omtaler man verdensmålene? Hvordan oversættes verdensmålene i centrale policy-dokumenter? Hvilke koblingspunkter skabes der til det eksisterende arbejde, og hvilken betydning har det for oversættelsernes gennemslag?
Stærke og tydelige masterversioner af strategiarbejdet kan have stor betydning for oversættelsens gennemslag i organisationen.	Hvor tydeligt er strategien for verdensmålene formidlet i strategi og organisation? Findes der centrale masterversioner af verdensmålene, som oversættelserne foregår på baggrund af? Hvilken rolle spiller masterversionen for oversættelsen af verdensmålene?

<p>Ledelsen spiller en central rolle i oversættelse og kan bidrage til at styrke spredningen af nye strategier i organisationen, hvis strategien har en solid strategisk forankring. Synlig ledelse skaber et stærkt grundlag for gennemslagskraften i organisationen.</p>	<p>Hvordan og af hvem formidles verdensmålene i organisationen?</p> <p>Hvilken rolle har den politisk-administrative ledelse spillet i dette arbejde?</p> <p>Hvordan er den strategiske forankring af verdensmålene i den politisk-administrative ledelse, og hvilken betydning har det for arbejdet med dem?</p>
<p>Oversættelse kan ske efter forskellige regler og rammer. Nogle oversættelser vil have karakter af reproduktion eller modificering, mens andre vil være radikale oversættelser, der kan ses som helt nye ideer.</p> <p>Hvis oversættelsen er en reproduktion, vil den ligne den oprindelige idé meget, men risikerer at være mindre kontekstualiseret til den nye organisation, hvilket kan skabe modstand. Omvendt vil radikal oversættelse have stor kontekstualisering, hvilket kan skabe mindre modstand. Til gengæld er det ikke sikkert, at den oprindelige idé kan genkendes, hvilket også kan gå ud over forandringsdagsordenen.</p>	<p>Hvilke oversættelsesstrategier foregår oversættelserne efter – reproduktion, modifikation eller radikal forandring?</p>
<p>Oversættelse sker sjældent efter en hierarkisk oversættelseskæde og påvirkes udefra og nedefra i organisationer af en række forhold. I praksis vil man ofte se en svampe-effekt, hvor strategier og oversættelser popper op vilkårlige steder i organisationen. Dette kan skyldes, at oversættelserne møder modstand, eller forskellige udviklingsarenaer tilbyder alternativer oversættelser, som aktørerne tager ind i organisationen. Det kan også skyldes manglende tydelighed i ledelsen, manglende masterversion, eller at ledelsen bruger en forkert oversættelsesstrategi.</p> <p>Når oversættelsen ikke sker efter en lineær proces, taler teorien om en virus-metafor, der kan forklare, hvordan strategiarbejdet gennemgår virus-lignende faser, herunder mutation, dvale og udbrud.</p>	<p>Hvilken rolle spiller udviklingsarenaer i arbejdet med verdensmålene?</p> <p>Opleves der modstand mod verdensmålene i kommunerne, som gør, at man kan se svampe- eller viruseffekt?</p>
<p>Verdensmålene kan karakteriseres som magiske begreber, jf. Pollitt og Hupe.</p>	<p>Hvilken rolle spiller verdensmålene som magisk begreb i den politisk-administrative ledelses oversættelse?</p>

*Tabel 3: Opsamling på oversættelsesteorien*

Oversættelsesteori handler om, hvordan ideer og strategier rejser imellem og inden for organisationer. Denne rejse har både et sprogligt og organisatorisk aspekt. Det sproglige handler om, hvordan strategier formidles og kommunikeres igennem ord, og hvordan denne formidling eventuelt afviger fra den originale idé. Dette kan være mere eller mindre radikalt. Det organisatoriske aspekt handler om en forståelse af, hvordan en strategi formidles og af hvem, samt hvordan forskellige strategier kan resultere i mere eller mindre vellykkede resultater. Oversættelse er grundlæggende en mere eller mindre bevidst tilpasning af en idé eller strategi til en konkret kontekst med det formål at skabe et lokalt ejerskab.

Oversættelsesteorien argumenterer for, at oversættelse er en central del af strategi-arbejdet i en organisation, fordi oversættelse handler om at gøre strategier forståelige og skabe en kobling til det lokale niveau. Når oversættelse lykkes, skaber det engagement og ejerskab. Hvis dette ikke lykkes, vil det være vanskeligt for nye ideer at få gennemslag og betydning. Formålet med at se på, hvordan kommunerne oversætter verdensmålene, er at få viden om, hvordan den politisk-administrative ledelse oversætter verdensmålene, og hvad denne oversættelse får af betydning i det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde i kommunerne. Nogle af de første overvejelser, en organisation må gøre sig, når den ønsker at bringe nye ideer i spil, drejer sig om, hvordan vi skal bruge dem, og hvordan vi skal tilpasse dem til vores organisation. Da arbejdet med verdensmålene er relativt nyt i kommunerne, er det relevant at tage udgangspunkt i netop oversættelsen.

Oversættelsesteorien peger på, at ledelsen er en central figur i oversættelsen, da den udgør den vigtigste kraft i oversættelse og spredning af ideer i en organisation, men teorien peger også på, at oversættelse foregår i mange dele af en organisation, og derfor er det en kompetence, som er central i alle ledelseslag. Oversættelsesteorien viser også, at der er flere faktorer, der gør, at oversættelse sjældent foregår igennem en hierarkisk styringskæde. Modstand mod forandring, mellemledere og medarbejdere med egne ideer, andre faglige udviklingsarenaer, eksisterende strategier m.v. udgør potentielle udfordringer for oversættelsen. Derfor er det centralt at forstå den kontekst, som oversættelse af nye ideer foregår i, og tilpasse oversættelsen til denne kontekst på baggrund af forskellige oversættelsesstrategier. Disse strategier er omdrejningspunktet for analysen af kommunernes oversættelse af verdensmålene.

Afslutningsvis har afsnittet peget på, at verdensmålene kan betragtes som et magisk begreb. Analysen vil undersøge, hvilken rolle dette har for kommunernes arbejde med verdensmålene.

## 2.2 Samskabelsesteori

Som det fremgår af indledningen, angiver det 17. verdensmål den centrale metode til at realisere verdensmålene igennem partnerskaber og samarbejde. Afhandlingen analyserer kommunernes arbejde med partnerskaber og samarbejde om verdensmålene igennem samskabelsesteori, herunder kommunernes oversættelse af verdensmålenes betydning for arbejdet med samskabelse om verdensmålene. I de kommende afsnit vil jeg redegøre for samskabelsesteorien og afhandlingens brug af denne.

### 2.2.1 Hvad er samskabelse?

Overordnet set handler samskabelse<sup>9</sup> om, at to eller flere offentlige og/eller private parter går sammen om at definere og løse et fælles problem gennem et ideelt set ligeværdigt samarbejde, hvor viden, ressourcer, kompetencer og ideer bringes i spil (Ansell & Gash, 2008; Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2016). Brugen af samskabelse i det offentlige vinder frem i disse år, og er højt på den strategiske dagsorden i de danske kommuner (Sørensen & Torfing, 2018a; Tortzen, 2018). Dette mønster ses også mere generelt i mange vestlige demokratier (Agger, Damgaard, Krogh, & Sørensen, 2015). Litteraturen peger på en række årsager til, at samskabelse vinder frem, herunder blandt andet (se fx Fledderus, Brandsen, & Honingh, 2014; Torfing et al., 2016; Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2013):

- Stigende kompleksitet (vilde problemer) i samfundet kræver nye løsninger og innovation igennem involvering af flere aktører.
- Mulighed for mobilisering af borgerne, der kan give øget ejerskab til nye løsninger.
- Økonomisk pres på de offentlige finanser medfører behov for, at borgerne deltager aktivt i udvikling af egen service (co-production).
- Faldende opbakning til det politiske system medfører behov for at få borgerne tættere på de politiske beslutninger.
- Øget individualisering giver behov for at styrke borgerne med aktive roller i velfærdsudviklingen.

Særligt de to førstnævnte årsager er relevante for kommunerne, når det kommer til at fremme verdensmålene i lokalsamfundene, fordi der her er behov for udvikling af nye bæredygtige løsninger og mobilisering, så de tager medansvar for en bæredygtig udvikling. Dette skyldes ikke mindst, at verdensmålene sætter en ambitiøs dagsorden for bæredygtig udvikling, som kommunerne ikke kan nå på egen hånd. Desuden kræver den holistiske tilgang til bæredygtighed, som verdensmålene lægger op til, et stærkt tværgående

---

<sup>9</sup> Jeg opfatter begrebet samskabelse som en videreudvikling af begreber som demokratisk netværksstyring (Sørensen & Torfing, 2005), og samarbejdsdrevet og social innovation (Sørensen & Torfing, 2011a). Derfor vil jeg også bruge referencer fra både litteratur om netværksstyring og social innovation, når jeg omtaler samskabelse.



samarbejde. Som det fremgik af indledningen, skaber verdensmålene et behov for innovation, da der skal findes nye løsninger på de problemer, de 17 mål fremhæver. Innovation skal forstås som *"en mere eller mindre intenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative ideer, der skaber en kvalitativ forandring i en given kontekst"* (Sørensen & Torfing, 2011b, p. 29). Samskabelse er en metode til at sikre innovation, fordi man ved at pulje ressourcer og kompetencer kan få bedre ideer og løsninger i spil (Torfing, 2016a). Dette er baggrunden for, at det 17. verdensmål handler om samarbejde og partnerskaber ("*samskabelse*" i denne afhandling), og det må forventes, at kommunerne vil bruge samskabelse til arbejdet med verdensmålene.

Et andet centralt formål med at gå ind i arbejdet med samskabelse er at mobilisere og skabe ejerskab til nye ideer (Agger et al., 2015). Dette er ligeledes nødvendigt, hvis kommunerne skal fremme verdensmålene lokalt. Kommunerne kan ikke alene realisere verdensmålene, men har behov for, at lokalsamfundene tager verdensmålene til sig, og her kan samskabelse formentlig bidrage til at skabe ringe i vandet og få verdensmålene ud og leve i lokalsamfundene.

Begrebet samskabelse bliver af både praktikere og forskere brugt om mange former for interaktion og samarbejde og bliver dermed flertydigt (Agger & Tortzen, 2015). To centrale retninger bag det danske begreb samskabelse er co-production og co-creation (Voorberg et al., 2015).

Begrebet co-production (herefter samproduktion) blev introduceret af den amerikanske politolog Elinor Ostrom og hendes kollegaer på Indiana University, da de i 1970'erne erfarede, at politiets indsats var mindre ressourcekrævende i de områder, hvor politiet havde tæt kontakt til borgerne. Dette blev tolket således, at borgerne bidrog til produktionen af offentlig service igennem samarbejdet med politiet (Agger & Tortzen, 2015). Begrebet har således rødder i forskning i problemstillinger, der vedrører offentlig service. Ostrom definerede samproduktion som *"the process through which inputs used to produce a good or service are contributed to individuals who are not "in" the same organization"* (Ostrom, 1996, p. 1073). Dermed er samproduktion altså en proces, der udnytter borgernes bidrag til det offentliges levering af tjenesteydelser eller fremstillingen af varer.

Governanceforskerne Bovaird & Loeffler (2014, p. 2) definerer samproduktion som: *"public service professionals and citizens making better use of each other's assets, resources and contributions to achieve better outcomes or improved efficiency."* I denne udlægning handler samproduktion om, at professionelle og borgere bruger hinanden til at skabe bedre og mere effektive ydelser. Det kan eksempelvis være, når borgerne bidrager til at opfylde det offentliges sundhedsmål ved at indgå aktivt i genoptræningsforløb efter en operation (Sørensen & Torfing, 2018a, p. 39). Samproduktion er i denne udlægning altså samarbejde og implementering af prædefinerede opgaver mellem borgere og det offentlige.

Denne forståelse af samproduktion kan bruges til at forklare dele af den interaktion, der er mellem borgere og det offentlige. Flere samskabelsesforskere fremhæver dog behovet for et begreb, der rummer innovation, hvilket ikke er tilfældet ved samproduktion (Brandsen & Honingh, 2018; Torfing et al., 2016). Der er behov for et begreb, der indfanger det samarbejde, der er på spil, når der skal udvikles nye løsninger på de vilde problemer (wicked problems) som fx verdensmålene. Her er begrebet co-creation (herefter "samskabelse") centralt. Begrebet har udgangspunkt i den private sektor, hvor virksomheder gennem mange år har inddraget kunderne i udvikling og forbedring af deres produkter (design-perspektiv) (Lusch & Vargo, 2006). Det kan eksempelvis være, at virksomhederne inddrager lystfiskere i udviklingen af nyt fiskegrej, da disse har holdninger til nyt grej og meget praktisk erfaring fra mange timers fiskeri. Inden for serviceindustrien har den private sektor ligeledes haft fokus på, hvordan man kan udnytte brugernes input til at forbedre serviceoplevelsen. Det kan være et hotel, der bruger gæsternes løbende evaluering til at justere hotelopholdet for at forbedre gæsternes samlede oplevelse. Virksomhederne ved, at når de udnytter kundernes oplevelse og erfaring løbende, så kan det forbedre oplevelsen betragteligt. Det er denne tænkning, der i de senere år har vundet indpas i den offentlige sektor (Torfing et al., 2016). På den baggrund defineres samskabelse som en proces:

"through which two or more public and private actors attempt to solve a shared problem, challenge, or task through a constructive exchange of different kinds of knowledge, resources, competences, and ideas that enhance the production of public value in terms of visions, plans, policies, strategies, regulatory frameworks, or services, either through a continuous improvement of outputs or outcomes or through innovative step-changes that transform the understanding of the problem or task at hand and lead to new ways of solving it" (Torfing et al., 2016, p. 8).

I denne udlægning er samskabelse et fænomen, hvor to eller flere offentlige og private parter indgår et samarbejde med det formål at definere problemstillinger og designe og implementere nye løsninger ved at udveksle ideer, viden, ressourcer og kompetencer. Definitionen fokuserer på, at samskabelse skal bidrage til offentlig værdi i form af politikker, strategier, retningslinjer eller nye services.

Samskabelsesbegrebet er væsentligt for denne afhandling, fordi det indeholder et element af innovation, hvilket er nødvendigt i arbejdet med verdensmålene, da der skal skabes nye bæredygtige løsninger. Samskabelsesprocesser består af problemdefinition, design, udvikling, implementering og evaluering af nye løsninger, og det er en almindelig opfattelse, at aktørerne også skal have indflydelse i de tidlige processer og ikke kun på implementeringen af løsningerne, hvis det skal betegnes som samskabelse (Brandsen & Honingh, 2018).

Dermed er forskellen mellem samproduktion og samskabelse altså, hvad der samarbejdes om, og hvilke processer eller faser der samarbejdes om. Samproduktion handler primært om at udvikle og implementere prædefinerede opgaver, mens samskabelse retter sig mod udvikling af nye løsninger og inddrager aktørerne tidligere i arbejdet.

### 2.2.2 Afhandlingens definition af samskabelse

I forlængelse de forskellige definitioner på samskabelse og samproduktion, der er præsenteret i de ovenstående afsnit, vil jeg definere samskabelse som *en proces, hvor to eller flere offentlige og/eller private aktører sammen laver nye løsninger på problemstillinger, der har en kompleksitet, der overstiger den enkeltes mulighed for at skabe løsninger på tværs af organisatoriske skel eller sektorgrænser.*

Ifølge denne definition ansues samskabelse som en proces, hvilket skal forstås som et forløb, hvor der er fokus på at skabe nye løsninger sammen. Processen kan både være fortløbende og tidsmæssigt afgrænset. Definitionen betyder, at der skal være flere aktører involveret i processen, men det er ikke en forudsætning, at nogle skal være private aktører. Det er heller ikke en forudsætning, at der er offentlige aktører involveret, hvilket skyldes, at samskabelse også foregår i andre sektorer – dette uddyber jeg nedenfor. I denne afhandling vil alle processer dog have udgangspunkt i kommunerne og dermed have offentlige aktører involveret. Ligeledes er fokus på at skabe nye løsninger, hvilket betyder, at der er et innovationselement involveret, og dermed kan der være en risiko for, at nogle af de processer, der falder inden for samproduktions-begrebet, ikke omfattes af denne definition. Løsningerne skal i definitionen forstås bredt og kan altså være udvikling og oversættelse af nye visioner, strategier og politikker, forbedring af arbejdsgange, udvikling af nye maskiner osv. Det er dog en forudsætning, at der er tale om processer på tværs af organisatoriske skel eller sektorgrænser, så det vil ikke være samskabelse, hvis det foregår inden for samme kontor i en forvaltning.

Med denne definition anlægges der en bred og rummelig forståelse af, hvad samskabelse er. Jeg er grundlæggende optaget af, at samskabelse er en styringstænkning, der åbner op for at inddrage relevante aktører i nye løsninger. Jeg er indforstået med, at den brede definition afviger fra de definitioner, der anvendes i dele af samskabeslitteraturen. Det sker eksempelvis ved at åbne op for, at samskabelse kan være en intern kommunal proces. Definitionen er dog velegnet til at analysere den type samskabelse, der er relevant for forankring af verdensmålene i kommunerne, fordi det kræver tværgående samarbejde.

### 2.2.3 Intern og ekstern samskabelse

I ovenstående afsnit har jeg redegjort for samskabelsesbegrebets teoretiske baggrund. Men jeg har ikke beskæftiget mig med, hvem aktørerne i samskabelse er. I samskabeslitteraturen beskæftiger forskere sig løbende med, hvem der deltager i samskabelse, hvornår de involveres, og i hvilken grad de involveres. Det vil jeg beskæftige mig med i de kommende afsnit, for at vise hvorfor jeg skelner mellem intern og ekstern samskabelse.

Inden for samskabelseslitteraturen er der forskellige opfattelser af, hvem der skal deltage, for at en aktivitet falder inden for betegnelsen samskabelse, hvilket igen hænger sammen med sondringen mellem samskabelse og samproduktion. En del studier er optaget af, at borgerne skal spille en central rolle, og her er borgerne selvsagt en central aktør (Brandsen, Steen, & Verschuere, 2018). I nogle definitioner af samskabelse er fokus på samarbejde mellem offentlige og ikke-offentlige aktører i bredere forstand, og dermed er det ikke en forudsætning, at der er borgere involveret, da de eksterne deltagere kan være virksomheder eller foreninger (Sørensen & Torfing, 2018a).

Inden for forvaltningsforskning er fokus på samskabelse ofte på den offentlige sektor, hvor samskabelse typisk er faciliteret af offentlige instanser, men samskabelse som metode vinder også frem i andre sektorer end den offentlige (Morrild & Boje, 2017). Det skyldes blandt andet, at samskabelse kan bidrage til at styrke det politiske lederskab gennem samarbejdet og sammenhængen mellem politisk valgte aktører og vælgere (Sørensen, 2019), hvilket er et behov, der ligeledes kan identificeres i andre politiske organisationer med valgte bestyrelser som fx i almene boligforeninger og fagbevægelsen (Kristjansen, 2022). Dette understreger, at samskabelsesbegrebet bruges meget bredt og dækker mange former for samarbejde.

Deltagerne i samskabelsesprocesserne kan komme fra forskellige sektorer – både andre kommunale medarbejdere, politikere, virksomheder, civilsamfund eller borgere. Dette kaldes i afhandlingen *ekstern samskabelse*, hvilket altså er processer med eksterne deltagere men initieret og faciliteret af kommunerne. Som nævnt i indledningen mener jeg dog også, at samskabelse kan foregå inden for én organisation, hvis forskellige dele bringes i spil, hvilket jeg kalder *intern samskabelse*. Intern samskabelse foregår i praksis i store organisationer som fx Københavns Kommune, hvor der nedsættes udvalg på tværs af kommunens forvaltninger med det formål at samskabe løsninger på kommunens udfordringer. Et eksempel på det er udviklingen af *Politik for udsatte byområder*, hvor kommunen nedsatte et udvalg bestående af alle kommunens syv forvaltninger for at sikre, at alle forvaltninger havde mulighed for at komme med input til problemforståelsen og løsninger, samtidig med at processen sikrede et bredt ejerskab til politikken (Københavns Kommune, 2017).

Formålet med intern samskabelse kan være at sikre en fælles problemforståelse i forbindelse med udviklingen af nye løsninger (L. L. Andersen & Hygum Espersen, 2017). Samtidig kan intern samskabelse bidrage til at sikre, at parterne har skabt en afklaring omkring organisationens fælles mål, hvilket (Vangen & Huxham, 2009) fremhæver som centralt, hvis organisationer skal lykkes med tværfagligt samarbejde.

Det er ikke alle definitioner, der vil medtage intern samskabelse, da store dele af litteraturen for at tale om samskabelse forudsætter involvering af både offentlige og private aktører (Brandsen et al., 2018; Ulrich, 2018). Der er dog undtagelser. Eksempelvis definerer Emerson, Nabatchi & Balogh (2012, p. 2) samskabelse

som en proces, der foregår ”*across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose*”. Det åbner for, at samskabelse kan foregå inden for en offentlig organisation, hvis det er på tværs af interne grænser som fx forvaltninger og niveauer, når formålet er at tjene offentligheden.

Dette perspektiv har eksempelvis Tina Ølgaard Bentzen beskæftiget sig med igennem begrebet *samskabt styring* (Bentzen, 2021). Samskabt styring handler om, hvordan ledelsen og medarbejderne i en organisation kan udvikle strategier og styring af organisationen sammen. Antagelsen i denne afhandling er netop, at kommunerne samskaber styring og udvikling af verdensmålene internt i kommunerne, og afhandlingen ønsker at afdække, hvilken betydning kommunernes oversættelse af verdensmålene får i den forbindelse.

Ud over at der ikke deltager eksterne aktører i den intra-organisatoriske samskabelse, adskiller metoden sig ikke fra den inter-organisatoriske samskabelse. Der vil som udgangspunkt findes et design eller en ramme i form af opgavebeskrivelse eller kommissorium, der vil være aktører, der er ansvarlige for processen (fx en projektleder), der vil foregå forhandling, udveksling af ideer, blive afrapporteret til opdragsgivere osv. Både interne og eksterne samskabelsesprocesser kan dog også have en mere uformel karakter, hvor der ikke nødvendigvis findes dokumenter, der sætter rammen for processen. Der kan spores en del overlap mellem de interne samskabelsesarenaer og Røviks intra-organisatoriske udviklingsarenaer, hvor centrale drøftelser omkring nye ideer foregår, jf. oversættelsesteorien. De intra-organisatoriske udviklingsarenaer har dog ikke nødvendigvis samskabelse som formål, men kan også være mødefora, hvor der foregår erfaringsudveksling og koordinering (eksempelvis ledermøder).

Politologen Fritz Scharpf taler om, at selvstyrende netværk (samskabelsesprocesser) lever i skyggen af hierarki, fordi der altid er nogle interesser på spil, der ikke kan ses bort fra (Scharpf, 1994). Dette kan være, fordi netværket bliver bedt om at komme med input til nogle politiske løsninger, eller fordi der findes et hierarki inden for det enkelte netværk. Dette bliver særligt aktuelt, når der er tale om intern samskabelse, hvor det traditionelle styringshierarki typisk er meget klart. Lige så snart man bevæger sig ind i organisationen, er der hierarki, og dermed vil interne samskabelsesprocesser i høj grad leve i skyggen af hierarki. Hvis det skal give mening at tale om intern samskabelse skal flere organisatoriske niveauer bringes i spil. Det gælder både horisontalt, hvor samskabelse foregår på tværs af organisatoriske enheder med deltagere på samme organisatoriske niveau, og når det foregår på tværs af organisatoriske skel, men med involvering af aktører på forskellige medarbejder- og ledelsesniveauer, hvilket jeg betegner som vertikal samskabelse. Dermed kan vi tale om horisontal og vertikal samskabelse. I analysen undersøger jeg, om de interne samskabelsesprocesser foregår på tværs af horisontale og vertikale skel. Desuden vil jeg undersøge, hvordan

kommunerne arbejder med intern og ekstern samskabelse i forbindelse med verdensmålene. Dette vil være eksempler på, hvordan de indtænker det 17. verdensmål i arbejdet.

#### 2.2.4 Samskabelsens forskellige faser

Ifølge gennemgangen af samskabelse og samproduktion er en af forskellene mellem de to begreber spørgsmålet om, hvilke faser eller processer i samarbejdsprocesserne aktørerne er involveret i. Samskabelse kræver involvering i flere faser tidligt i processen. Formålet med tidlig involvering er at sikre en fælles forståelse af de problemer, der skal løses. Grundlæggende medfører tidlig involvering i processer og beslutning mulighed for større ejerskab, fordi aktørerne får indflydelse på arbejdet, herunder ikke mindst definitionen af de problemstillinger, der skal løses (Nabatchi, 2012). Dermed kræver tidlig involvering at deltagerne har mulighed for at påvirke indholdet af de forhold, der skal løses, hvis deltagerne skal have reel indflydelse på arbejdet (Agger et al., 2015).

Formålet med at analysere, hvilke faser aktørerne deltager i, er at kunne lave en mere præcis analyse af, hvad oversættelsen lægger op til at der samskabels om, og hvad deltagerne egentlig har indflydelse på. Afhandlingen skal som nævnt besvare arbejdsspørgsmålet: Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af intern og ekstern samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene? I den sammenhæng må det også antages at spille ind, at hvis kommunerne inddrager medarbejdere og lokalsamfund i oversættelsen af verdensmålene, så vil det have en effekt på gennemslaget af verdensmålene i det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde.

En klassisk præcisering af deltagernes rolle i samskabelsesprocessen er Voorberg et al., (2013, p. 2) opdeling, hvor de fremhæver tre roller for borgerne som co-initiator, co-designer og co-implementor. Nyere studier peger desuden på, at samskabelse ikke er en enkeltstående begivenhed men en styringsstrategi for det offentlige, og dermed bliver samskabelse en kontinuerlig proces (Ansell & Gash, 2018; Sørensen & Torfing, 2018b). På den baggrund indgår udviklende evaluering af processer og resultater ofte som en fase i samskabelse. Dermed får samskabelse en mere cyklisk form, hvor det er muligt at lære af processerne og justere og tilpasse løsningerne til virkeligheden (Torfing, 2018).

Med udgangspunkt i blandt andre Bentzen (2020), Nabatchi, Sancino, & Sicilia (2017) samt Voorberg et al. (2013) fremhæver jeg nedenfor fire faser for inddragelse, som jeg vil se efter i analysen. De fire faser tager udgangspunkt i, at det er kommunerne, der tager initiativ til arbejdet med samskabelse og derefter involverer borgere, civilsamfund og virksomheder i forskellige policy-processer.

### **Visions- og problemfase**

Den første fase er visions- og problemfasen. Denne fase vil typisk være indledende i strategi- og politikudvikling (KL, 2020b), hvor der er fokus på drøftelser om, hvad det er parterne gerne vil opnå. I denne fase vil der typisk blive arbejdet med definition af problemstillingerne og målsætningerne. Den tidlige fase hos Voorberg et al. er en initiator-fase; men da udgangspunktet i de processer, jeg ser på, er, at kommunen har taget initiativ, er jeg optaget af, om deltagerne i samskabelsesprocessen er med til at udvikle visionen og eller definere problemerne, der skal findes løsninger på i samskabelsesprocessen.

### **Design- og strategifase**

Den næste fase er design- og strategifasen. Her er opgaven at udarbejde løsninger på problemstillinger, der er identificeret, samt at lave en strategi for, hvordan parterne arbejder hen imod visionen for projektet. Problemerne og visionen kan være identificeret igennem samskabelse (jf. visions- og problemfasen), men det kan også være en politisk eller administrativ ledelse, der har identificeret problemet eller visionen og derefter inddrager eksterne aktører i arbejdet med at designe løsninger. Voorberg et al. kalder denne fase co-design, mens Bentzen taler om problemløsning.

### **Implementeringsfase**

Den tredje fase er implementeringsfasen (Bentzen, 2020; Voorberg et al., 2013). Implementering betyder i denne sammenhæng at gennemføre en idé, en plan eller en strategi i praksis. Det kan eksempelvis være, at den strategi, der er udviklet i de forrige faser, skal implementeres. Hvis eksterne aktører først involveres i denne fase, betragtes det som samproduktion, da parterne ikke har været involveret i skabelsen af de nye løsninger (Torfing et al., 2016).

### **Evalueringsfase**

Den sidste fase kaldes evalueringsfasen. Evaluering skal forstås som *"en systematisk retrospektiv bedømmelse af koncipering (idé), gennemførelse, organisering, præstationer og udfald i forbindelse med et offentligt tiltag. Det er en bedømmelse, som tilsigtes at spille en rolle i praktiske handlingssituationer"* (Dahler-Larsen, 2016, p. 17). Dele af den nyere samskabelseslitteratur har fokus på, at samskabelse skal ses som en kontinuerlig proces, og derfor er evaluering et centralt element (Ansell & Torfing, 2021). Derfor er det også interessant, om de eksterne aktører er inddraget i evaluering af de løsninger, der er lavet i de tidligere faser. Denne fase optræder ikke i Voorberg et al.s typologi, mens den i Bentzens typologi ligeledes kaldes evaluering.

Samskabelsesteorien skal bruges til at analysere, hvordan kommunerne indtænker det 17. verdensmål i arbejdet med verdensmålene, og jeg kan nu mere præcist undersøge, i hvilke faser af samskabelsesprocessen aktørerne involveres, for at se på, hvor stor indflydelse de har på, hvordan der oversættes, og de valg, der

bliver truffet omkring strategi, organisation og konkrete projekter, samt hvilken betydning tidspunktet for involvering har for aktørernes ejerskab til verdensmålene. Nedenfor præsenteres et perspektiv på graden af involvering i de forskellige faser. Herefter sættes de forskellige faser ind i en samlet typologi for henholdsvis, hvor tidligt eksterne parter involveres i samskabelsesprocesser, samt i hvor høj grad denne involvering overhovedet foregår.

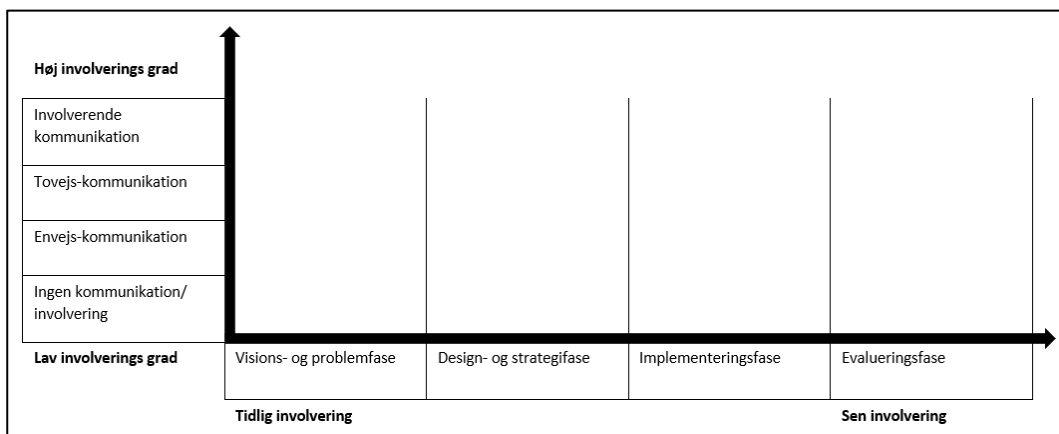
### 2.2.5 Graden af involvering

Graden af borgerinvolvering i eksempelvis politik og samfundsudvikling har haft samfundsvidenskabelig interesse i mange år. En af de mest kendte typologier for inddragelse af borgerne er Sherry Arnsteins deltagesstige, hvis 8 trin går fra ingen deltagelse til total borgerkontrol (Arnstein, 1969). Siden hen er der udviklet en række modeller for, hvordan borgerinddragelse kan kategoriseres (Sørensen & Torfing, 2018a). Betydning af involvering af borgere er den amerikanske professor i offentlig administration Tina (Nabatchi, 2012) ligeledes interesseret i. Nabatchis model handler om, hvordan man kan øge graden af involvering i beslutningsprocesser for at skabe mere engagement og styrke beslutningerne. Modellen indeholder fire niveauer for involvering (Nabatchi, 2012, p. 701p). Det første niveau, der kan identificeres, er et *ikke-kommunikativt-niveau*. Her er ingen kommunikation om de tiltag, der foregår, og nye initiativer udvikles af et meget begrænset antal aktører og formidles ikke til omverdenen. Det næste niveau er *envejs-kommunikation*, hvor deltagerne informeres om beslutninger i en top-down-form uden mulighed for at påvirke beslutningerne. Dette niveau kendes fra både borgerorienteringer og ledelse, hvor medarbejderne informeres om beslutninger, ledelsen har truffet. Det tredje niveau, Nabatchi peger på, er *tovejs-kommunikation*, hvor parterne har dialog om nye tiltag. Inden for borgerinddragelse sker dette typisk igennem klassiske høringer, hvor borgerne har mulighed for at komme med input til lokalplaner, mens det inden for en organisation kunne være drøftelser om nye løsninger i et samarbejdsudvalg. Dette niveau kan bidrage til at skabe gensidig forståelse, men det kan også bidrage til frustration hos borgerne eller medarbejderne, fordi de ikke nødvendigvis har indflydelse på rammerne eller på, om deres indsigelser bliver hørt tilstrækkeligt. Det sidste niveau, Nabatchi fremhæver, er den deliberative kommunikation, hvor borgere eller medarbejdere inviteres til at indgå i en dialog om nye tiltag. Deliberation betyder overvejelse eller rådslagning, hvilket netop er formålet med dette niveau, altså at parterne taler sammen, rådfører sig med hinanden og overvejer løsninger sammen (Nabatchi, 2012). Det deliberative perspektiv kendes også fra demokratiteori, hvor "*deliberativt demokrati handler om de gensidige overvejelser, der opstår, når der skal skabes fælles forståelse for kollektive beslutninger*" (Agger, 2005, p. 83). Deliberativ kommunikation handler altså om fælles forståelse igennem dialog og omtales herefter som involverende kommunikation.



Inden for ledelse vil man typisk finde alle fire kommunikationsformer, da de kan være hensigtsmæssige på forskellige niveauer. I Nabatchis perspektiv er det inden for det *involverende niveau*, at der sker samskabelse.

I figur 1 er de forskellige involveringsgrader sat ind i en model, der gør det muligt at analysere, i hvilke faser samskabelse foregår (X-aksen), og hvor stor indflydelse parterne har på oversættelsen (Y-aksen). Figuren tager udgangspunkt i de fire faser for involvering, som jeg præsenterede ovenfor, samt Nabatchis (2012) grader af involvering igennem kommunikation. Modellen er udviklet af Bentzen (2020) til brug for analyse af løbende samskabelsesprocesser, men er her justeret med de fire niveauer for involvering, så det passer på afhandlingens analyse af kommunernes brug af samskabelse om verdensmålene. Figuren benyttes i analysen af både intern og ekstern samskabelse for at give et billede på, hvordan kommunerne bruger samskabelse i arbejdet med verdensmålene.



Figur 1: Involveringsmodel. Figuren er tilpasset på baggrund af Bentzen (2020, p. 5)

### 2.2.6 Samskabelse som styringstækning – platforme og arenaer

Samskabelse er ikke blot en metode til innovation og inddragelse af virksomheder, civilsamfund og borgere, men også en del af en ny styreform, der har vundet frem siden årtusindskiftet i form af New Public Governance (NPG), der har afløst New Public Management som den dominerende styringstækning (Osborne, 2006; Stoker, 2006; Torfing & Triantafillou, 2013)<sup>10</sup>. Offentlig styring skal i denne sammenhæng forstås

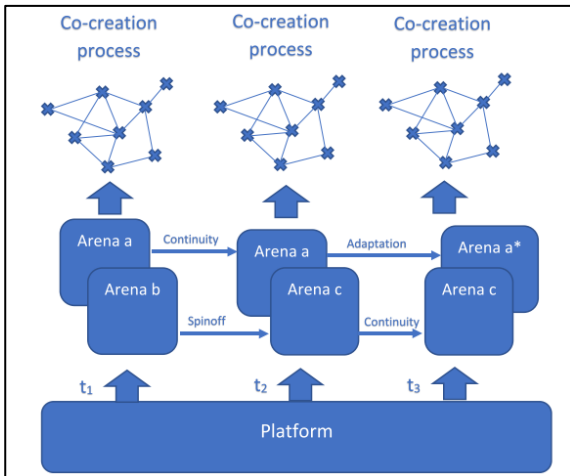
<sup>10</sup> Inden for litteraturen om offentlig forvaltning beskrives offentlig styring ofte igennem tre styringsparadigmer (Pestoff, 2018; Stoker, 2006; Torfing & Triantafillou, 2013): Old Public Governance (OPG) bygger på sociologen Max Webers forståelse af bureaukrati, der anser den offentlige sektor som en myndighed, der træffer afgørelser på baggrund af nedskrevne love og regler. Dette styringsparadigme afløses/suppleres i 1980'erne af New Public Management (NPM), der er optaget af, at den offentlige sektor skulle drives effektivt igennem incitamenter og konkurrence. New Public Governance opstår i 00'erne, da der kommer fokus på, at NPM ikke i tilstrækkelig grad formår at løse de vilde problemer i samfundet, da der ikke er fokus på at løse problemerne igennem inddragelse og kollektive beslutninger.

således, at den offentlige sektors rolle er at lave rammer, der skal sikre kollektiv beslutningstagning (Stoker, 2004). Grundantagelsen i NPG er, at den offentlige sektor er nødt til at samarbejde med sin omverden: *“Networks are a third governing structure. They are not better than either bureaucracies or markets, they have different characteristics and suit some policy areas some of the time. Reciprocity and interdependence, not competition, characterize network relations”* (Rhodes, 1997, p. 57). Dermed er der fokus på, at kvalificerede offentlige beslutninger skal tages af grupper, hvilket lægger op til fx samskabelse.

Governanceforskerne Chris Ansell og Jacob Torfing beskriver i forlængelse heraf offentlig styring som *generative governance* *“that facilitates and enables the emergence of productive interaction among distributed actors”* (Ansell & Torfing, 2021, p. 79). Pointen er, at samskabelse ikke er en enkeltstående begivenhed men en styringstænkning, hvor relevante parter bringes sammen for at bidrage til offentlig styring igennem platforme og arenaer, der er faciliteret af offentlige aktører. Platformene betragtes som kontinuerlige rammer for samskabelse, og dermed bliver samarbejdstænkning også en institutionaliseret arbejdsform i offentlige organisationer. Denne tænkning gør, at det bliver muligt for en bred række aktører at få indflydelse på de beslutninger, der træffes i det offentlige.

I dette perspektiv bliver den offentlige sektors rolle at skabe *platforme og arena* for kontinuerlig samskabelse, udvikling, innovation og partnerskaber mellem relevante aktører (Sørensen & Torfing, 2018a). Sådanne platforme defineres som *“organizations or programs with dedicated competences and resources for facilitating the creation, adaptation and success of multiple or ongoing collaborative projects or networks”* (Ansell & Gash, 2018, p. 16). Platformene skal altså sikre, at samskabelse enten kan foregå i fortløbende netværk, hvor der over tid kan opbygges relationer og kendskab med henblik på at skabe varigt og holdbart samarbejde, eller de skal opbygge institutionelle rammer, der gør det muligt løbende at oprette platforme for samskabelse, der kan løse aktuelle problemstillinger. Det offentliges rolle bliver hermed at facilitere møder og processer mellem aktører, der har en interesse i eller et ønske om at bidrage til løsninger af offentlig interesse (Ansell & Gash, 2018).

Mens platforme kan siges at udgøre det institutionelle fundament for samskabelse, bruges begrebet *arena* om de konkrete rammer, hvori samskabelsesprocessen foregår. Det er inden for de enkelte arenaer, der skabes regler og retningslinjer for de konkrete samarbejder. Det er også her, at der skabes en social sammenhængskraft med det formål at få de forskellige aktører til at fungere sammen (Ansell & Torfing, 2021). Figur 2 viser sammenhængen mellem platforme, arenaer og de konkrete samskabelsesprocesser.



Figur 2: Sammenhæng mellem platform, arena og samskabelsesprocesser (Ansell & Torfing, 2021, p. 88)

Som nævnt lægger skabelsen af platforme og arenaer op til at ny forståelse af den offentlige sektors rolle, der går fra at være myndighed til at blive facilitator for disse platforme og arenaer (Sørensen & Torfing, 2018b). Tænkningen skal bruges til at se, om kommunerne etablerer interne og eksterne platforme til at understøtte samskabelse om verdensmålene og dermed skaber længerevarende samskabelsesprocesser, der kan fremme verdensmålene.

### 2.2.7 Udfordringer ved samskabelse

Samskabelse kan altså ses som styringstænkning, der vinder frem i det offentlige i disse år. Derfor skal blikket også rettes mod, at samskabelse medfører udfordringer for kommunerne.

En af udfordringerne er, at samskabelse på flere måder udfordrer det traditionelle styringshierarki. De politiske og administrative ledelser må ofte afgive en del af kontrollen med beslutningerne, hvis aktørerne i samskabelsesprocesserne skal have indflydelse på arbejdet (Alford & Freijser, 2018). Det kan eksempel skyldes, at samskabelse ofte er decentrale selvstyrende processer, der foregår afkoblet fra de traditionelle styringshierarkier igennem ad hoc-udvalg, opgavegrupper og decentrale platforme, og dermed sidder politiske og administrative beslutningstagere ikke nødvendigvis med i forhandlingerne (Agger & Poulsen, 2018). Processerne kan således ende med løsninger, som peger i en anden retning, end beslutningstagerne havde ønsket.

Derudover udfordrer de konkrete processer styringshierarkiet og magtbalancen, fordi de forudsætter, at alle aktører får mulighed for indflydelse. På den måde kan ingen aktør forvente at have den fulde definitionsret over opgaven. Hvis enkelte aktører i praksis styrer processerne uden hensyn til demokratisk

inddragelse, risikerer de at overflødig gøre samskabelse og skabe intern modstand mod løsningerne (Sørensen & Torfing, 2005).

Over for disse udfordringer står, at der er et formål med at bruge samskabelse – typisk har kommunerne nogle interesser, de ønsker at fremme. Derfor diskuterer samskabelsesteorien, hvordan man kan styre disse processer, så de bliver produktive, samtidig med at de involverede aktører bidrager konstruktivt (Sørensen, Bryson, & Crosby, 2021). Et af svarene er begrebet metastyring, der handler om organisering af selvstyring (Torfing, 2016b). Dette vender jeg tilbage til i teoriafsnittet om ledelse.

En kritik, der indimellem rejses af samskabelse er, at det kan være tids- og ressourcekrævende at arbejde med og dermed også en ineffektiv styreform (Loeffler & Bovaird, 2018). Pointen er, at når flere aktører skal have indflydelse på opgaveløsningen, så kan processerne blive mere langsommelige. Samskabelse er en del af New Public Governance-tænkningens opgør med New Public Managements stærke fokus på en effektiv offentlig sektor, hvilket kan bidrage til opfattelsen af, at samskabelse ikke er effektiv. Forsvarerne af samskabelse vil omvendt fremhæve, at det tager tid, når man skal løse *vilde problemer*, og at initialinvesteringen ved at bruge mere tid på gennemarbejdede beslutninger vil tjene sig hjem på den lange bane (Loeffler & Bovaird, 2018). I sidste ende er det en styringsopgave at sikre, at processerne drives frem, samtidig med at de nødvendige forhandlinger tages, og dermed rettes lyset igen mod metastyring.

En udfordring ved samskabelse, der også er relevant at behandle, er inddragelses-perspektivet. Steen, Brandsen og Verschuere fremhæver risikoen for, at samskabelse favoriserer de ressourcestærke aktører, fordi det kræver ressourcer at gå ind i samskabelsesprocesser, ligesom det kræver stærk kulturel og social kapital at bidrage i de forhandlinger, der eksplicit og implicit udspiller sig i processerne (Steen et al., 2018). Derfor må facilitatoren af samskabelse kunne styre processerne, så alle får mulighed for indflydelse.

Det er ligeledes et velkendt fænomen, at det ofte er de samme borgere – kaldet Tordenskjolds soldater – der deltager i borgerprocesser i kommunerne (Agger, 2005). Men når der skal findes nye løsninger på arbejdet med bæredygtighed, er det ikke nødvendigvis Tordenskjolds soldater, der er de centrale aktører at inddrage. Der vil i stedet være brug for nogle aktører, der ved noget om emnet eller har forudsætninger for at gøre noget ved det. Dermed bliver det et væsentligt spørgsmål, hvordan man får engageret de rigtige aktører på det rigtige tidspunkt (Sirianni, 2010). En diskussion i den forbindelse handler om, hvad formålet med samskabelse er. Her kan skelnes mellem samskabelse som en metode til at løse vilde problemer og som en metode til at øge demokratisk indflydelse (Agger, Tortzen, & Rosenberg, 2018). De to formål udelukker ikke hinanden, men det er ikke samme deltagerkreds, der er nødvendig, alt efter hvilken værdi der ønskes opnået. Hvis samskabelse skal bruges til at løse vilde problemer, må deltagerkredsen være fokuseret på

aktører, der har ideer til og indflydelse på problemstillingen. Omvendt er der mulighed for en mere åben og inddragende proces, hvis formålet er bredt ejerskab, deltagelse og demokrati.

I analysen vil jeg undersøge, om de nævnte udfordringer ved samskabelse opstår i nogle af de konkrete processer, og om kommunernes oversættelse af verdensmålene har indflydelse på, om samskabelsen bliver produktiv, samt om deltagerne får ejerskab til verdensmålene.

### 2.2.8 Opsamling på samskabelsesteorien

Herunder opsamler jeg centrale begreber og pointer fra samskabelsesteorien, som jeg vil bruge i analysen.

Nøglebegreber og pointer fra samskabelsesteorien	Spørgsmål til analysen
Samskabelse handler om, at to eller flere offentlige og eller private parter går sammen om at definere og løse et fælles problem gennem et ideelt set ligeværdigt samarbejde, hvor viden, ressourcer, kompetencer og ideer bringes i spil. Samskabelse kommer ud af begreberne samproduktion og samskabelse, som begge handler om at inddrage eksterne aktører i løsningen af kommunale problemstillinger og skabe lokalt ejerskab. En af forskellene mellem samskabelse og samproduktion er, at samskabelse indeholder et innovati- onselement.	Hvilken rolle spiller samskabelse i arbejdet med verdensmålene, herunder i udvikling af strategi og nye løsninger?  Hvad betyder kommunernes oversættelse af verdensmålene for arbejdet med samskabelse?  Bidrager samskabelse til at skabe ejerskab og forankring af verdensmålene?
Teoriafsnittet har argumenteret for, at samskabelse både kan foregå internt og eksternt. Verdensmålenes kompleksitet og holistiske perspektiv på bæredygtighed understreger behovet for, at samskabelse foregår med både eksterne aktører og internt i kommunerne.	Hvordan bruger kommunerne intern og eksternt samskabelse i arbejdet med verdensmålene?
Samskabelsesteorien har peget på, at samskabelse kan indgå i forskellige faser i udvikling af nye ideer. Jo tidligere inddragelse, jo større ejerskab. Figur 1 viser en typologi for, hvilke faser aktørerne er involveret i, samt i hvilken grad de er involveret.	I hvilke samskabelsesfaser indgår aktørerne i arbejdet med verdensmålene?  Hvor stor indflydelse har aktørerne på arbejdet i processerne?
Nyere samskabelsesteori peger på, at kommunerne skal skabe platforme for samskabelse, da samskabelse i fremtiden skal ses som en kontinuerlig proces.	Etablerer kommunerne platforme internt og eksternt, der kan understøtte samskabelse om verdensmålene?
Samskabelse udfordrer styringshierarkiet og magten igennem decentrale processer. Den løser ikke nødvendigvis de problemer, som kommunerne ønsker løst. Samskabelse kan være ressource- og tidskrævende og åbner for overvejelser om, hvem der skal deltage i løsningen af problemerne, herunder hvad formålet med processerne er.	Kan der identificeres udfordringer i samskabelsesprocesserne, og hvordan håndteres disse udfordringer?

Tabel 4: Opsamling på samskabelsesteorien

Verdensmålene peger på det 17. mål som en løsningsmodel – partnerskaber for handling. Samskabelse, som er en metode til at arbejde med det i praksis, handler grundlæggende om, at flere aktører sammen

skaber nye løsninger på komplekse problemstillinger. Dette er helt nødvendigt, når det er verdensmålene, der skal løses, fordi kommunerne ikke kan klare arbejdet alene.

I afhandlingen defineres samskabelse som: *En proces, hvor to eller flere offentlige og/eller private aktører sammen laver nye løsninger på problemstillinger, der har en kompleksitet, der overstiger den enkeltes mulighed for at skabe løsninger på tværs af organisatoriske skel eller sektorgrænser.*

Afsnittet har præsenteret en sondring mellem intern og ekstern samskabelse. Intern samskabelse er processer, der overvejende foregår inden for samme organisation mellem forskellige organisatoriske lag og enheder, mens ekstern samskabelse foregår, når den initierende organisation (i denne afhandling kommunerne) rækker ud og involverer eksterne aktører. Bortset fra deltagerkredsen falder begge former for samskabelse ind under definitionen i afhandlingen. Ved intern samskabelse opstår behovet for at kunne håndtere både horisontal og vertikal samskabelse, der er samskabelse på tværs af forskellige organisatoriske og hierarkiske niveauer.

Samskabelse foregår på mange niveauer og i mange forskellige faser. Samproduktion fokuserer på implementeringsfasen, mens samskabelse har fokus på inddragelse af aktørerne i de tidligere samarbejdsfaser. Afsnittet har præsenteret en model til at analysere involveringen i samskabelsesprocesser, herunder hvilke faser aktørerne involveres i, samt i hvor høj grad involveringen sker. Formålet med modellen er at kunne karakterisere de samarbejdsprocesser, analysen undersøger, for at få et mere præcist billede af, hvad der samskabelses om.

Afsnittet har også vist, at samskabelse er en del af et nyt styringsparadigme, der kaldes New Public Governance, der anser styring som det at skabe rammer for nødvendig involvering af omverdenen. Dette sker både igennem skabelse af platforme og arenaer, hvor samskabelse kan foregå, samt igennem ledelse af disse processer. Platforms-begrebet inddrages i analysen for at se, om kommunerne benytter længerevarende processer i arbejdet med verdensmålene.

Samskabelsesteorien skal bruges til at analysere de samarbejdsprocesser, kommunerne initierer i forbindelse med arbejdet med verdensmålene, og i den forbindelse vil analyserne svare på, hvilken betydning kommunernes oversættelse af verdensmålene har for samskabelse.

Samskabelsesteorien peger på en række barrierer for samskabelse, herunder om processerne løser de problemer, de skal, at hierarki spiller en rolle i samskabelse, hvilke aktører der involveres, samt risikoen for langsommelighed i processerne. Disse barrierer kræver styring og ledelse, hvilket jeg vil beskæftige mig med i det kommende afsnit.

## 2.3 Ledelsesperspektiv i afhandlingen

I dette afsnit behandler jeg afhandlingens perspektiv på ledelse. Den politiske og administrative ledelses oversættelse af verdensmålene er et centralt omdrejningspunkt for forskningsspørgsmålet. Det skyldes, at kommunal ledelse er kendetegnet ved at være sammensat af både et politisk og et administrativt ben (Bøgh Andersen, 2021; Svava, 2001). Den politiske ledelse opfatter jeg som både borgmesteren og byrådet, mens den administrative ledelse udgøres af topledelsen og mellemledere. Desuden kigger jeg på, hvordan centrale medarbejdere indgår i arbejdet. Ledelsen i kommunerne skal altså i denne sammenhæng forstås bredt.

Som det fremgår af oversættelsesteorien, er ledelsen et centralt omdrejningspunkt i oversættelse, fordi ledelsen sætter den strategiske dagsorden i kommunerne og har stor betydning for oversættelsens spredning i organisationen. Samskabelsteorien beskæftiger sig ligeledes med ledelse, da samskabelse medfører en række udfordringer, der skal håndteres igennem metastyring.

### 2.3.1 Hvad er ledelse?

Der er mange forskellige forskningsmæssige perspektiver på ledelse (McCann & Holt, 2010; Stoker, 2006; Van Wart, 2013). Jeg fokuserer på ledelse i danske kommunale organisationer. Udover at ledelsen i offentlige organisationer udgøres af både et politisk og administrativt ben, kendetegnes den ved, at der her er flere og mere komplicerede målsætninger i spil end i ledelsen af private virksomheder. Eksempelvis skal offentlige ledere forholde sig til økonomi, demokrati, gennemsigtighed, politik m.v. Derudover hviler offentlighedens søgelys altid på offentlige ledere. Yderligere er det et vilkår for offentlige ledere, at ledelse i stigende grad sker sammen med andre aktører (Stoker, 2006; Torfing, 2013). Dette skaber nogle særlige vilkår for offentlig ledelse.

Ifølge professor Lotte Bøgh Andersen er ledelse ”at sætte retning og skabe resultater sammen med og via andre” (Bøgh Andersen, 2021, p. 25). Denne definition betyder, at ledelse både har et hierarkisk element (sætte retning og skabe resultater) og et distribueret ledelselement (udøves sammen med og via andre). Det ligger godt i tråd med oversættelsesteorien, hvor ledelse også er noget, der foregår i relation med andre, og samtidig har det et hierarkisk element, hvor det understreges, at topledelsen har stor betydning for oversættelsens spredning, samt at strategiarbejdet som udgangspunkt udspringer fra topledelsen. Med Bøgh Andersens perspektiv på ledelse bliver opgaven for ledelsen blandt andet at sætte en retning og skabe rammerne for, at organisationen lykkes igennem *metastyring*, fordi ledelsen skal skabe resultater igennem andre. Definitionen understøtter ligeledes samskabelsteoriens opfattelse af, at samskabelse er

nødvendig for at løse det moderne samfunds udfordringer, og dermed skabes resultaterne sammen med og via andre. Bøgh Andersens definition på ledelse har vundet bred opbakning i praksis, da Ledelseskommisionens forståelse af ledelse læner sig op ad samme tankegang (Ledelseskommisionen, 2018).

To begreber, der har været dominerende inden for ledelsesforskning i offentlig administration, er *transaktionsledelse* og *transformationsledelse* (Van Wart, 2013). Transaktionsledelse fokuserer på bytteforhold mellem leder og medarbejder, herunder brug af eksempelvis løn og anerkendelse som den primære motivation for medarbejderen (Bass, 1990). Transaktionsledelse er en dominerende ledelsesdiskurs inden for New Public Management (Schlappa & Imani, 2018). Transformationsledelse anlægger derimod et mere værdibaseret perspektiv på ledelse og fokuserer på motivation og værdier, herunder hvordan ledelsen kan skabe mening for medarbejderne igennem narrativer (Burns, 2003). Denne ledelsesdiskurs handler således om at skabe en kobling mellem medarbejdernes og organisationens værdier, hvilket vil bidrage til, at medarbejderne investerer energi i at nå organisationens mål. Denne ledelsesform kaldes også visionsledelse, da det er centralt for lederen at skabe en klar vision (Bøgh Andersen, 2013). Der kan spores en sammenhæng mellem transformationsledelse og oversættelsesteorien, da oversættelse blandt andet handler om at skabe mening og forståelse for nye ideer og strategier blandt medarbejderne. Igennem oversættelse kan lederen skabe en kobling mellem det eksisterende arbejde og de nye ideer, hvilket skal bidrage til ejerskab blandt medarbejdere, og dermed kan man sige, at der igennem oversættelse udøves transformationsledelse. Ligeledes kan den stærke masterversion af en ny strategi ses som en måde at skabe en klar vision for arbejdet.

Udviklingen inden for ledelsesforskning har igennem tiden flyttet sig fra et fokus på lederen som person til ledelse som en rolle:

"There is a shift from seeing leadership as the individual traits of a particular personality, or as the characteristics attached to a particular organizational position, towards a greater interest in leadership as a set of processes concerned with mobilizing action by many people towards common goals, and the framing of those goals" (Hartley & Benington, 2011, p. 5).

Denne udvikling kan ses i sammenhæng med udviklingen af styringsparadigmer fra New Public Management til New Public Governance og understreger også et øget fokus på behovet for at facilitere samarbejde frem for hierarkisk styring samt behovet for mobilisering, uddelegering og selvledelse (Bøgh Andersen, Greve, Klausen, & Torfing, 2020). Dette kan betegnes som *distribueret ledelse* (Bolden, 2011), der er en mindre "formalised model of leadership (where leadership responsibility is dissociated from the organizational hierarchy)" (Bolden, Petrov, & Gosling, 2008, p. 11). Dermed er fokus altså ikke på ledelse i en hierarkisk struktur, men kan anskues som et fænomen, der foregår sammen med andre og uden for organisationens hierarki, hvilket blandt andet begrundes, at distribueret ledelse vinder indpas inden for samskabelseslitteraturen, hvor ledeshandlingerne ofte foregår i decentrale netværk (Schlappa & Imani, 2018).



Distribueret ledelse retter blikket mod, at ledelse foregår på mange niveauer og udføres af mange aktører, hvilket er nødvendigt i en kompleks organisation som en kommune. Derfor er distribueret ledelse også relevant for oversættelsesteorien, da ledelseshandlingerne i form af oversættelse i praksis foretages af mange forskellige aktører, herunder mellemledere og centrale medarbejdere (Røvik, 2007). Ifølge den amerikanske professor i ledelse Joseph Nye er en leder *“someone who helps a group create and achieve shared goals”* (Nye, 2016, p. 1). Denne forståelse af en leder åbner netop op for, at ledelseshandlingerne kan foretages af andre end en formel leder, da ledelse altså handler om at hjælpe en gruppe med at nå et mål. Når topledelsen bruger distribueret ledelse, vil flere aktører være involveret i arbejdet med verdensmålene, hvilket må formodes at øge ejerskabet og engagementet i arbejdet, da det giver medbestemmelse og indflydelse. Når ledelsesprocesserne bliver mere dynamiske og interaktive, giver det samtidig den øverste ledelse bedre viden om, hvad der foregår i organisationen (Sørensen, 2019). Omvendt bliver ledelsens mulighed for styring af arbejdet også udfordret, når flere aktører har indflydelse. Oversættelsesteorien pegede på, at hver gang en idé eller strategi formidles i organisationen, sker der oversættelse. Derfor må topledelsen gøre sig overvejelser om, hvordan den kan styre arbejdet, hvilket kan ske igennem metastyring.

Afhandlingens ledelsesforståelse bygger dermed på, at ledelse i praksis foretages af mange forskellige aktører. Dette gør sig både gældende ved oversættelse og i samskabelsesprocesser. Jeg ser dog ikke bort fra, at ledelse også er et fænomen, hvor nogle aktører er positioneret hierarkisk over andre aktører og dermed også har forskellige roller og ansvar (Bøgh Andersen et al., 2020; Dahl & Molly-Søholm, 2015). Som det fremgik af Røvik-citatet fra oversættelsesteorien, kan topledelsen have stor betydning i oversættelsesrejser, fordi den sætter retningen og potentielt kan formidle strategien med stor tyngde (Røvik, 2007), og derfor er topledelsen afsættet for analysen.

### 2.3.2 Metastyring

Et centralt ledelsesbegreb fra samskabelsesteorien er metastyring, der kombinerer ledelse som noget, der handler om, at nogen vil have nogle andre til at gøre noget ved at give dem et bestemt mulighedsrum (hierarki), og så det at hjælpe dem med at gøre det, de gerne vil inden for dette rum (distribueret ledelse). Dermed kombinerer metastyring hierarki og distribueret ledelse, hvilket ligger i forlængelse af Bøgh Andersens definition på ledelse.

Metastyring handler grundlæggende om organisering af styring og blev introduceret i starten af 90'erne (Kooiman, 1993). Den engelske professor emeritus Bob Jessop kalder det *“the organization of self-organization”* (Jessop, 1998, p. 36), altså en indirekte styreform, der skal organisere selvstyring. Governance-forskerne Jacob Torfing og Peter Triantafillou definerer metastyring som *“a reflexive and strategic attempt*

*to govern interactive governance arenas without reverting too much to traditional statist governing tools based on command and control*" (Torfing & Triantafillou, 2011, p. 1). Dermed peger de netop på, at det er et bevidst forsøg på at styre interaktive arenaer uden at bruge traditionelle ledelsesværktøjer som krav og kontrol.

Udgangspunktet for metastyring er governanceteorien, der peger på, at offentlige aktører ikke kan nå deres mål og løse deres opgaver på egen hånd og derfor er afhængige af at arbejde tæt sammen med relevante og berørte aktører både internt og eksternt i organisationen (Torfing, 2016b). I den proces må de offentlige aktører finde en måde at indgå i og lede netværkssamarbejder eller det, som senere omtales som samskabelse. Således skal det offentlige ikke slippe tøjlernes fuldstændig, blot fordi der arbejdes med samskabelse, men derimod sørge for, at styringen foregår indirekte (Koppenjan & Klijn, 2004). Dette skal ses som udtryk for af, at samskabelse ikke skal adskilles fra det repræsentative demokrati i fx kommunerne, men det skal ansues som en metode eller styreform, der understøtter kommunernes beslutningsprocesser ved at skabe gode gennemarbejdede løsninger i samarbejde med omverdenen (Sørensen & Torfing, 2009).

Metastyring er også velegnet i analysen af kommunernes oversættelse af verdensmålene, da det kan bruges til at sige noget om, hvordan ledelsen styrer oversættelsen i organisationen. Eksempelvis peger Røvik (2007) på, at en svag masterversion af nye strategier kan medføre, at oversættelsens gennemslagskraft svækkes, hvilket resulterer i en svampe-effekt, hvor nye versioner af strategien popper op i organisationen. Dermed kan en tydelig masterversion af strategien betragtes som metastyring, da begge dele handler om styring af processerne.

Der er flere niveauer af metastyring, alt efter hvilken rolle ledelsen (nogle steder kaldet metaguvernøren) spiller i det konkrete arbejde. *Hands off-ledelse* er en betegnelse for det arbejde, der foregår, når ledelsen ikke er en direkte del processerne og styrer dem på afstand. Centralt heri står mål- og rammestyring og design af de processer, som regulerer arbejdet og definerer, hvem der skal deltage, hvad tidshorisonten er, ressourceallokering, hvad målet er osv. Herudover handler hands off-styring om at skabe den strategiske fortælling om, hvad samskabelsesprocessen skal bidrage til, samt at påvirke og fortolke de overordnede policies, som samskabelsesprocessen indgår i. Formålet er at styre de rammer, samskabelsesprocessen foregår i – både institutionelt og diskursivt, da det har stor betydning for processernes output (Jensen & Sørensen, 2003; Sørensen & Torfing, 2009).

*Hands on-ledelse* handler om deltagende ledelse og styring, hvor politikere eller embedsmænd selv deltager i og faciliterer samskabelsesprocessen. Formålet er her at have kontrol med det, der foregår i processen, og samtidig sikre, at der er en planlagt fremdrift i processen. Hands on-styringen kan også sikre faglige input i processerne. Desuden handler det om at mindske modstand, styre forhandlingerne, bringe

meninger i spil på de rette tidspunkter, forhandle osv. (Sørensen & Torfing, 2005). Inden for New Public Governance taler forskere om, at embedsmændene skal gå fra at være myndighedspersoner back-stage eller back-office til at samskabe og facilitere i frontlinjen (Agger & Damgaard, 2018; Agger & Poulsen, 2018).

Hands off og hands on-ledelse kan også være udtryk for metastyring på forskellige niveauer. Eksempelvis vil den øverste ledelse i form af borgmester eller direktion typisk ikke være en del af selve samskabelsesprocesserne. Toplevelsens opgave er at skabe fortællingen og sætte rammerne, hvilket er hands off-ledelse mens ledere længere ned i hierarkiet og centrale medarbejdere typisk vil være ansvarlige for faciliteringen af processerne og dermed lave hands on-ledelse.

Inspireret af blandt andre Sørensen og Torfing er der en række værktøjer, der kan benyttes i metastyringen, som har udgangspunkt i henholdsvis hands off og hands on, jf. tabel 5.

	Værktøj	Hvad	Hvornår
Hands off	Ledelsesrammer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Design af rammer for processen</li> <li>• Mål og rammer</li> <li>• Tildeling af ressourcer m.v.</li> <li>• Skabe det strategiske narrativ for processen</li> <li>• Påvirke fortolkningen af den overordnede policy, herunder problemopfattelser og løsningsmuligheder</li> </ul>	<p>Kan både foregå inden selve processen, men kan også være undervejs igennem politiske udmeldinger m.v.</p> <p>Spiller også en rolle efter processen, når ideer m.v. skal vedtages og implementeres</p>
	Ledelse af processer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitering af samarbejde</li> <li>• Styre, hvilke aktører som in/ekskluderes i konkrete processer</li> <li>• Udvikling af regler og procedurer</li> <li>• Udvikle fælles forståelse</li> <li>• Oversættelse af interesser og mål</li> <li>• Boundary spanning</li> <li>• Korridorledelse</li> <li>• Udfærdigelse af referater og dokumenter</li> </ul>	Undervejs i processen
	Deltagelse i processer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deltagelse i processen for at påvirke ideer, drøftelser og output, udvikling af fælles mål og begreber</li> </ul>	Undervejs i processen

Tabel 5: Værktøjer i metastyring. Tabellen bygger på blandt andre (Jensen & Sørensen, 2003; Sørensen & Torfing, 2009, p. 246pp; Tortzen, 2019)

Som ledelsesbegreb er metastyring centralt, fordi det peger på nødvendigheden af, at ledelsen skaber nogle rammer, styring kan foregå indenfor, og dermed sikrer retningen for organisationen, samtidig med at det giver plads til selvstyring, og at mange aktører kan få indflydelse på arbejdet. På den måde kobler metastyring en hierarkisk forståelse af ledelse, hvor ledelsen sætter en klar retning, med distribueret ledelse, hvor mange aktører er en del af ledelsesopgaven. Metastyringsbegrebet skal bruges til at se på, hvilken

rolle ledelsen spiller i oversættelsen af verdensmålene og samskabelsesprocesserne, herunder hvor tæt ledelsen er på arbejdet.

### 2.3.3 Opsamling på afhandlingens ledelsesperspektiv

Herunder opsamler jeg de centrale begreber og pointer fra ledelsesteorien, som jeg vil bruge i analysen.

Nøglebegreber og pointer fra afhandlingens ledelsesteori	Spørgsmål til analysen
Ledelse er at sætte retning og skabe resultater sammen med og via andre	
Transaktionsledelse og transformationsledelse har været dominerende begreber inden for ledelsesforskningen. Transformationsledelse handler om motivation og værdier, og der kan spores et overlap mellem transformationsledelse og oversættelsesteorien	Transformationsledelse undersøges med udgangspunkt i oversættelsesteorien.
Distribueret ledelse handler om mobilisering af medarbejdere og ledere igennem blandt andet uddelegering af opgaver og kompetence, samt inddragelse i beslutninger.	Hvilken rolle spiller ledelsen i arbejdet med verdensmålene, og hvordan udøver de distribueret ledelse?
Metastyring handler om styring af styring og kan bruges til at analysere forskellige ledelsesgreb, og om disse foregår <i>hands on</i> eller <i>hands off</i> . Metastyring kan både bruges i analysen af oversættelse og samskabelse	Hvilke metastyringsgreb bruger ledelsen i oversættelse og samskabelse af verdensmål?  Hvordan indgår oversættelse i samskabelsesprocesserne som et metastyringsgreb?

Tabel 6: Opsamling på afhandlingens ledelsesperspektiv

Afhandlingens ledelsesforståelse tager udgangspunkt i offentlig ledelse, som defineres som det at sætte retning og skabe resultater sammen med og via andre. Afhandlingens ledelsesteori forsøger at koble en hierarkisk forståelse af ledelse med en opfattelse af, at ledelse udføres af mange forskellige aktører i en organisation (distribueret ledelse). Denne kobling sker konkret igennem metastyringsbegrebet, hvorefter ledelse på den ene side handler om, at nogen skal gøre noget, og på den anden side understreger, at dette ikke sker igennem ordrer men igennem samarbejde og forhandling. Formålet med ledelse inden for både oversættelse og samskabelse er grundlæggende at skabe mobilisering og ejerskab.

Metastyring kan ske både *hands on*, hvor ledelse udøves direkte i processerne og *hands off*, hvor den opstiller mål og rammer for processerne. Metastyring har udgangspunkt i teorien om samskabelse, men kan også bruges til at forstå, hvordan den politiske og administrative ledelse påvirker oversættelserne i kommunerne direkte og indirekte. Eksempelvis kan den øverste ledelse vælge at spille en aktiv rolle i formidlingen af en strategi i organisationen. Alternativt kan ledelsen opstille nogle rammer for arbejdet med verdensmålene, som mellemledere og medarbejdere skal arbejde ud fra. Dette kan sammenlignes med

oversættelsesteoriens antagelse om masterversion af en tydelig strategi, som formidles i organisationen. Røvik pegede på, at en stærk masterversion kan have betydning for strategiens gennemslag i organisationen.

## 2.4 Litteraturgennemgang af samskabelse og oversættelse i samme studier

Teorikapitlet peger på, at oversættelse og samskabelse har flere ting til fælles, og at teorierne gensidigt kan befrugte hinanden. Grundlæggende giver begge teorier bud på, hvordan man kan mobilisere og skabe ejerskab blandt medarbejdere i organisationer og deltagere i samskabelsesprocesser, samtidig med at der styres efter en strategisk retning. Alligevel ser det ikke ud til, at der tidligere har været meget overløb mellem de to teorier. Eksempelvis bliver der løbende forsket i, hvordan samskabelsesprocesser kan styrkes, men et tema, der ikke fylder inden for samskabelsesteori, er værdien af oversættelse som metastyringsredskab (Sørensen & Torfing, 2009). Jeg er heller ikke stødt på litteratur om, hvilken betydning oversættelse eventuelt kan have på samskabelse, men på baggrund af teorigennemgangen må man antage, at oversættelse kan have betydning for, hvordan samskabelsesprocesserne opleves som relevante for deltagerne, fordi oversættelse kan bidrage til at koble deltagerens interesser til de ønsker, kommunen måtte have for samskabelsesprocesserne. Det ser heller ikke ud til, at oversættelsesteorien har beskæftiget sig særligt med, hvordan samskabelse kan bidrage til oversættelse af nye strategier i en organisation (Scheuer, 2021).

På den baggrund foretog jeg en søgning i EBSCO-host inden for Public Administration Abstracts den 11. maj 2022 på begreberne:

- ("translation theory" OR translate\* OR translation\* OR "knowledge transfer"\*<sup>11</sup>)  
AND
- (co-creation OR cocreation OR co-production OR coproduction OR "network governance" OR "interactive governance" OR collaboration OR "social innovation" OR "collaborative innovation")

Søgningen gav 16 hits. Den er afgrænset til Academic Journals i perioden 1990-2022. Søgeordene er valgt for at ramme de engelske begreber for oversættelse og oversættelsesteori samt begreber, der omfatter samskabelse. Det er værd at bemærke, at hvis man fjerner begrebet "collaboration" fra søgestrengen med samskabelses-synonymer, er der to hits tilbage, hvilket peger på, at hovedparten af artiklerne handler om samarbejde i bred forstand.

---

<sup>11</sup> Dele af oversættelsesteorien bruger begrebet "knowledge transfer" til at beskrive oversættelse i organisationer, og derfor er synonymet medtaget i litteratursøgningen (Røvik, 2016; Wæraas & Nielsen, 2016).

For at kvalitetssikre søgningen fortog jeg også en søgning alene på søgestrengen: ("translation theory" OR translate\* OR translation\* OR "knowledge transfer\*"), hvilket gav 305 hits.

Ligeledes foretog jeg en søgning alene på søgestrengen: (co-creation OR cocreation OR co-production OR coproduction OR "network governance" OR "interactive governance" OR collaboration), hvilket gav 1.192 hits.

Dermed kan det konstateres, at både oversættelsesteorien og samskabelsesteorien er velbeskrevet inden for Public Administration, men at der er et meget lille overlap mellem litteraturen om de to retninger.

En gennemgang af de 16 artikler viste, at ingen af dem beskæftiger sig med, hvordan oversættelse af strategier kan have indflydelse på samskabelsesprocesser, jf. mit forskningsspørgsmål. Ligeledes beskæftiger ingen af de 16 artikler fra søgningen sig med, om samskabelse kan bidrage til at styrke oversættelse.

Flere artikler bruger begrebet oversættelse i relation til sprogudfordringer (Benebere, Asante, & Odame Appiah, 2017) eller i relation til at bruge erfaringer fra et land i andre lande, hvilket typisk også vil kræve oversættelse på grund af sprog og kultur (You, 2021). Andre artikler handler om vidensoverførelse eller videntdeling i samarbejdsrelationer, der falder uden for afhandlingens forståelse af samskabelse (Bennett, Mousley, & Ali-Choudhury, 2008; Hartley & Benington, 2011; Muscio, Quaglione, & Vallanti, 2013).

Et af de 16 studier fra søgningen peger på, at oversættelse er en faciliteringsopgave i samarbejdsprocesser:

“We suggest that to enhance the deliberative experience and to promote equal and sustained stakeholder engagement, facilitators must translate complex, technical information, so that it can be accessed and understood by all. In drawing our conclusions, we offer practical recommendations on how to manage knowledge through effective facilitation” (Crompton, Waring, Roe, & O’Connor, 2018, p. 1624).

Her peger forfatterne på, at facilitatorerne af inddragelsesprocesser skal oversætte kompleks teknisk information, så alle deltagere kan forstå problemstillingerne og dermed sikre, at alle har samme grundlag for at deltage, hvilket er en pointe, som er velkendt i teori om samskabelse (Sørensen & Torfing, 2009). Dermed bliver oversættelse et metastyringsgreb, som facilitatoren skal bruge. Denne artikel er den eneste af de 16, der fremstår relevant for denne afhandling, men pointen er altså en anden end den, jeg søger at besvare med forskningsspørgsmålet. Samlet peger gennemgangen af de 16 artikler på, at der ikke er lavet systematisk forskning, der trækker på både oversættelsesteori og samskabelsesteori.

Afhandlingen er optaget af, hvordan kommunerne bruger samskabelse til at fremme verdensmålene og skabe nye løsninger igennem samskabelse. I den forbindelse er det vigtigt at få viden om, hvilken betydning kommunernes oversættelse har for samskabelse, og om dette kan fremme eller hæmme processerne.

Teorigennemgangen af oversættelse og samskabelse tyder desuden på, at samskabelse kan være et centralt værktøj i oversættelsesprocesser af nye ideer og strategier i en organisation. Intern samskabelse åbner

for perspektivet af, at ledelsen involverer medarbejderne i udviklingen af nye ideer, og giver ledelsen en bedre forståelse for den organisation, hvor de nye ideer skal kontekstualiseres i. Dermed vil der være en større gensidig forståelse for de strategiske beslutninger, og nogle af de barrierer for oversættelse, der er i form af modstand mod forandring og manglende viden om nye tiltag (Røvik, 2011), vil kunne nedbringes. På den måde kan organisationen udnytte den *procesværdi*, der kan ligge i samskabelse (Agger et al., 2018). Samskabelse af organisationens udvikling gør det samtidig muligt at koble forankringen af en strategi i ledelsen og hos medarbejderne, hvor både ledelse og medarbejdere har fælles ejerskab til beslutningerne (Bentzen, 2019).

Bentzen (2021) beskæftiger sig med *samskabt styring* som styringsredskab i organisationer, hvor ledelsen og medarbejderne i samarbejde tager ansvar for at udvikle organisationen. Dette er netop et eksempel på, at intern samskabelse bruges til styring af virksomheder i praksis. Resultaterne viser, at det kan bidrage til øget ejerskab til og motivation i arbejdet, samt at processen styrker samarbejdskulturen i organisationen (Bentzen, 2021). Omvendt peger Bentzen også på, at samskabt styring "*kræver ressourcer, omfattende facilitering, opbakning i ledelseskæden og kan skabe ledelsesdilemmaer og bekymringer om ansvarlighed, når magten deles*" (Bentzen, 2021, p. 261). Der er altså både nogle styrker og ulemper, når organisationer arbejder med intern samskabelse, men ud fra et oversættelsesteoretisk perspektiv må det formodes, at samskabelse kan styrke oversættelsesarbejdet i organisationen.

### **Oversættelse i samskabelsesprocesser**

Gennemgangen af oversættelsesteorien tyder yderligere på, at oversættelse er et fænomen, der kan styrke samskabelsesprocesserne, fordi samskabelse grundlæggende handler om at bringe nogle aktører med forskellige baggrunde sammen for at skabe nye løsninger. Disse aktører kommer med hver sin forforståelse af en given problemstilling, og derfor kan oversættelse bidrage til at skabe en sammenhængende forståelse af problemstillingen. Dele af oversættelsesteorien har fokus på læring, videnoverførelse og videndeling i organisationer (Scheuer, 2021; Wæraas & Nielsen, 2016). Dette kan netop bidrage til at skabe fælles forståelse i organisationerne, hvilket er en central opgave for metastyring af samskabelsesprocesserne (Tortzen, 2019). Oversættelse er også et centralt værktøj, når det kommer til at fremhæve aktørernes respektive behov og ønsker til processerne, hvilket også er en metastyringsopgave inden for samskabelse (van Meerkerk & Edelenbos, 2018b), og dermed kommer oversættelse indirekte til udtryk, når samskabelsesteorien er optaget af, at deltagerne skaber mening sammen.

Ovenstående tyder på, at der er potentiale for at tænke samskabelse og oversættelse sammen, og afhandlingen vil give eksempler på, hvordan de to teorier kan styrke hinanden.

## 2.5 Operationalisering af den teoretiske ramme, som danner grundlag for analyserne

I de ovenstående afsnit har jeg præsenteret afhandlingens teoretiske ramme. I dette afsnit vil jeg redegøre for analyserammen.

Afhandlingen bygger på et casestudie af tre danske kommuners arbejde med FN's verdensmål. Derfor er analyserne opdelt i tre caseanalyser, der hver igen består af tre analysedele, jf. operationaliseringen i tabel 7. Alle analyser starter med at redegøre for kommunens strategi for FN's verdensmål. I første analysedel fokuseres derudover på, hvordan kommunerne oversætter verdensmålene og ledelsens rolle i dette arbejde. Herefter undersøger to eksempler på samskabelse i hver kommune, og ser på, hvordan kommunerne konkret bruger samskabelse i arbejdet med verdensmålene. Den tredje del af analysen fokuserer på, hvordan oversættelserne får betydning for strategiudvikling, organisatorisk indlejring, det praktiske arbejde med verdensmålene og den rolle, som samskabelse spiller heri.

Det er vigtigt at pointere, at analyserne følger casens logik. Da de tre kommuner arbejder meget forskelligt, vil analyserne derfor også være forskellige. De er dog alle tre bygget op omkring den samme skabelon for at kunne besvare de samme spørgsmål. Efter de tre caseanalyser sammenligner og diskuterer jeg styrker og udfordringer ved de forskellige oversættelsesstrategier for arbejdet med verdensmålene, og uddrager mulige teoretiske og praktiske læringspunkter.

Analyse					
Caseanalyse 1: Gladsaxe Kommune					
Caseanalyse 2: Guldborgsund Kommune					
Caseanalyse 3: Vejle Kommune					
Arbejdsspørgsmål	Teoretiske antagelser	Teoretiske begreber/ koder til analyse	Operationalisering – spørgsmål til empirien	Empiri	
Analyse del 1					
Oversættelse	Hvordan oversættes FN's verdensmål i kommunerne?	Om der bruges reproducerende, modificerende eller radikale oversættelsesstrategier, er afgørende for, hvordan verdensmålene slår igennem i strategi, organisation og praktisk arbejde. Reproducerende oversættelse øger genkendelighed af oprindelig idé, men gør det vanskeligere at skabe en sammenhæng til kontekst og giver risiko for modstand. Radikal	Kontekstualisering af verdensmålene igennem sprog og proces.  Kobling til eksisterende strategi.  Oversættelsesstrategi, regler og rammer for oversættelse: Reproducerende – kopiering Modificerende – addition i form af eksplicitering og	Hvad er kommunernes strategi for FN's verdensmål?  Hvordan omtaler kommunerne verdensmålene?  Hvordan oversættes verdensmålene i centrale policy-dokumenter?  Hvilke koblingspunkter skabes der til det eksisterende arbejde, og hvilken betydning har det for oversættelsernes gennemslag?  Hvilke oversættelsesstrategier foregår oversættelserne efter	Dokumentstudier Interviews



		oversættelse er ofte den stærkeste kontekstualisering, men det udfordrer forandringsdagsorden. Modifierende strategi vil ofte være den, der har størst sandsynlighed for succes.	kombination samt fratrækning/udeladelse. Radikal – forandring/ændring.	– reproduktion, modifikation eller radikal forandring?  Hvilken rolle spiller verdensmålene som magisk begreb?	
	Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i kommunerne i arbejdet med oversættelse af verdensmålene?	En stærk strategisk forankring af verdensmålene vil øge sandsynligheden for, at målene får stærk gennemslagskraft. Ledelsens brug af motiverende og værdibaseret ledelse (transformationsledelse) øger sandsynligheden for, at organisationen køber ind på opgaven. Hvis verdensmålene skal have stor gennemslagskraft, kan der bruges distribueret ledelse, som inddrager en række aktører i organisationen. Distribueret ledelse kan på den anden side gøre, at topledelsen mister styringen med oversættelsen.  Uddelegering af ledelsesopgaven og øget brug af decentral styring (distribueret ledelse) medfører behov for metastyring af ledelsesopgaven, så ledelsen kan styre arbejdet på afstand.	Strategisk forankring af strategien.  Tydelig/usynlig ledelse.  Distributiv ledelse.  Masterversion af strategi.  Metastyring fx igennem brug af mål og masterversioner.	Hvilken rolle har den politisk-administrative ledelse spillet i arbejdet med verdensmålene?  Hvordan er den strategiske forankring af verdensmålene i den politisk-administrative ledelse, og hvilken betydning har det for arbejdet med verdensmålene?  Hvilke metastyringsgreb bruger ledelsen i oversættelse af verdensmål?  Hvordan er strategien for verdensmålene formidlet i strategi og organisation?  Hvilken rolle spiller distribueret ledelse i oversættelse?	Dokumentstudier Interviews Deltagerobservation

Analysedel 2					
Konkrete eksempler på intern og ekstern samskabelse	Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene?	Kommunerne er afhængige af intern og ekstern samskabelse i arbejdet med at realisere verdensmålene i lokal-samfundene. Hvis samskabelse skal fungere, kræver det, at interne og eksterne aktører er involveret tidligt i processerne og har reel indflydelse på arbejdet. Det kan eksempelvis ske ved at etablere platforme og arenaer, hvor løbende samskabelse kan foregå. Når eksterne aktører involveres, mister kommunerne en del af kontrollen med løsningerne. Derfor skal de bruge metastyring for at styre processerne.	<p>Intern og ekstern samskabelse.</p> <p>Horisontal og vertikal samskabelse.</p> <p>Indflydelsesfaser: visions- og problemfase, design og strategifase, implementeringsfase og evalueringsfase.</p> <p>Involveringsgrad: ingen kommunikation, envejs-kommunikation, tovejs-kommunikation og involverende dialog.</p> <p>Metastyring.</p> <p>Platforme og arenaer til samskabelse.</p>	<p>Hvilken rolle spiller intern og ekstern samskabelse i arbejdet med verdensmålene, herunder i udvikling af strategi og nye løsninger?</p> <p>Hvad betyder kommunernes oversættelse af verdensmålene for arbejdet med samskabelse?</p> <p>Bidrager samskabelse til at skabe ejerskab og forankring af verdensmålene?</p> <p>I hvilke samskabelsesfaser indgår aktørerne i arbejdet med verdensmålene, og hvor stor indflydelse har deltagerne?</p> <p>Etablerer kommunerne platforme internt og eksternt, der kan understøtte samskabelse om verdensmålene?</p> <p>Kan der identificeres udfordringer i samskabelsesprocesserne, og hvordan håndteres disse udfordringer?</p> <p>Hvilke metastyringsgreb bruger ledelsen i oversættelse og samskabelse af verdensmål?</p> <p>Hvordan indgår oversættelse i samskabelsesprocesserne som et metastyringsgreb?</p>	<p>Udgangspunkt i tre eksempler fra hver kommune</p> <p>Dokumentstudier Interviews Deltagerobservation</p>

Analysedel 3					
Effekten af oversættelse	Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af verdensmålene for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde og den rolle, som intern og ekstern samskabelse spiller heri?	Kommunernes oversættelse af verdensmålene har indflydelse på, om verdensmålene slår igennem i strategi, organisation og praktiske løsninger, fordi det påvirker engagementet og ejerskabet til verdensmålene. Dette vil også have indflydelse på, om man kan engagere medarbejdere og lokalsamfund i samskabelsesprocesser om verdensmålene. Oversættelserne udfordres af udviklingsarenaer og samskabelsesprocesser, der kan fremme eller forstyrre arbejdet med verdensmålene, hvilket kan resultere i svampeeffekt og mutation af strategierne.	Svampe-effekt.	Hvilken effekt har ledelsens oversættelse af verdensmålene for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde?	Dokumentstudier Interviews Deltagerobservation
			Udviklingsarenaer – top down, outside in, bottom up.  Virus: Bliver verdensmålene ramt af inkubationstid, eller oplever kommunerne umiddelbar smitte?  Barrierer for samskabelse i form af manglende styring, udfordring af styringshierarki, involverede aktører, tid og ressourceforbrug.	Hvilken rolle spiller udviklingsarenaer i arbejdet med verdensmålene?  Opleves der modstand mod verdensmålene i kommunerne, som gør, at man kan se svampe- eller viruseffekt?	
<b>Tværgående analyse og diskussion</b>					
Kommunerne har forskellige strategier for arbejdet med verdensmålene. De forskellige styrker og udfordringer sammenlignes og diskuteres i en tværgående analyse og diskussion efter de tre caseanalyser.					

Tabel 7: Operationalisering

## Kapitel 3: Forskningsdesign, metode og empiri

I dette kapitel behandler jeg afhandlingens forskningsdesign, metode og empiri. Jeg ønsker at undersøge, hvordan den politisk-administrative ledelses oversættelse af verdensmålene påvirker verdensmålenes gennemslag i det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde, samt hvilken rolle oversættelsen får for kommunernes arbejde med verdensmålene.

### 3.1 Kvalitativ forskningsstrategi

For at besvare mine forskningsspørgsmål har jeg valgt et kvalitativt studie med tre cases. Denne tilgang er velegnet til at besvare forskningsspørgsmålets fokus på kommunernes arbejde med verdensmålene, da det giver en mulighed for at afdække de tre kommuners oversættelsesarbejde, samt hvordan de bruger samskabelse. Valget af tre cases gør det muligt at lave sammenligninger af de forskellige tilgange. Udover det kvalitative casestudie er forskningstilgangen inspireret af interaktivt følgestudie, der anser den løbende interaktion mellem forskeren og feltet som en vigtig kilde til information om feltet.

De kvalitative metoder er velegnede til at indsamle viden om aktuelle problemstillinger ved at sikre en dybdegående helhedsforståelse af genstandsfeltets kompleksitet (Miles & Huberman, 1994). Kvalitativ forskning er ligeledes velegnet til at undersøge et fænomen over tid og således opnå indsigt i sammenhænge i feltet. Kommunernes arbejde med og oversættelse af verdensmålene foregår netop i disse år, og de kvalitative metoder er velegnede til at undersøge aktuelle udviklinger, herunder hvad det er for muligheder og barrierer, der opstår i arbejdet med verdensmålene. Kvalitative metoder er ligeledes velegnede til at studere samskabelse i praksis (Brandsen et al., 2018). Det skyldes, at de kvalitative metoder kan bruges til at skabe en indgående forståelse for de problemstillinger, der er i praksis, ved at kortlægge sammenhænge, erfaringer, meninger m.v. hos de involverede aktører (Ashworth, McDermott, & Currie, 2019; Karpatschhof, 2020). På den baggrund opfatter jeg de kvalitative metoder som et godt grundlag for at studere kommunernes oversættelse af verdensmålene og deres brug af samskabelse i den forbindelse, da begge dele, jf. teori-kapitlet, er karakteriseret ved at være processer, hvor der foregår interaktion, forhandling, dialog, erfaringsudveksling m.v.

Jeg bruger flere forskellige datatyper til at undersøge det samme fænomen – kaldet triangulering (Denzin, 1970) – i form af deltagerobservation, kvalitative interviews og dokumenter. Derudover bruger jeg data fra en række af de møder og samtaler, jeg løbende har haft med aktører fra kommunerne. At bruge flere datatyper kan bidrage til at styrke afhandlingens validitet, fordi datatyperne understøtter hinanden, og samtidig bidrager triangulering til at verificere de forskellige datakilder (Bowen, 2009; Denzin, 1970). Igennem

interviews kommer relevante aktørers opfattelser og fortællinger til kende. Deltagerobservationen gør det muligt at se aktørernes interaktion med egne øjne, og dermed er det ikke alene deltagerens fortællinger, der er styrende for min empiri. Med deltagerobservation er det desuden muligt at få en forståelse for omgivelserne, dynamikker og de usagte handlinger, der er med til at forme resultaterne i praksis. Dokumentstuderne kan vise den forhandlede virkelighed, da dokumenterne er resultatet af mere eller mindre eksplicite forhandlinger og den virkelighed, aktørerne ønsker at formidle. De løbende møder har givet anledning til mere uformelle samtaler, hvor aktørerne har reflekteret over deres praksis, ofte på baggrund af nogle analytiske pointer, jeg har præsenteret for dem.

### 3.2 Inspiration fra interaktive følgestudier

Forskningsdesignet er inspireret af interaktive følgestudier, hvor der løbende har været interaktion mellem mig og en række kernemedarbejdere i Gladsaxe, Guldborgsund og Vejle, som har bidraget til forskningen. Interaktivt følgestudie er en betegnelse for et forskningsdesign, hvor forskeren har et tæt samarbejde med praksis igennem forskningsprojektet og eksempelvis løbende drøfter fund med aktører fra feltet (Ansell, 2007; Reff, Sørensen, & Sehested, 2011). Formålet hermed er at styrke analyserne og dermed forskningsresultaterne igennem fælles refleksion. Det interaktive følgestudie ligger i tæt forlængelse af den abduktive forskningsstrategi.

På grund af den globale corona-pandemi har denne interaktion dog været mindre end oprindeligt planlagt. Eksempelvis har jeg i lange perioder været forhindret i at komme i kommunerne på grund af hjemsendelse af medarbejdere og stærke begrænsninger på fremmøde. Jeg har dog alligevel haft løbende dialog med centralt placerede medarbejdere fra kommunerne, der har været mine kontaktpersoner. Denne kontakt har givet mulighed for interaktion og sparring om analytiske pointer, som har haft stor indflydelse på afhandlingen og i nogen grad også på kommunernes arbejde med verdensmålene.

Den interaktive forskning er værdifuld, når det forskningsfelt, der undersøges, er i en udviklingsfase, hvilket er tilfældet med kommunerne, der er i gang med at implementere verdensmålene i deres arbejde. Dette skyldes blandt andet, at der er en åbenhed for at afprøve ideer og antagelser om årsagssammenhænge fx igennem designtænkning med forskellige iterative forsøg (Romme & Meijer, 2020).

Interaktionen mellem kommunerne og mig har dog primært bestået i sparring om ideer, tiltag og overvejelser. Jeg har løbende haft møder og refleksionsseancer med centralt placerede medarbejdere, der har givet værdifulde indsigter i kommunernes arbejde. Interaktionen har varieret fra kommune til kommune, og eksempelvis har jeg haft en tættere dialog med Guldborgsund Kommune om forskellige initiativer end med

Gladsaxe og Vejle. Dette skyldes både den enkelte kommunes efterspørgsel og er samtidig et udtryk for, at kommunerne har været forskellige steder i deres processer. Gladsaxe Kommune var eksempelvis længere i deres arbejde med verdensmålene, end Guldborgsund var, da jeg startede empiriindsamlingen i 2019. Ligeledes bygger Vejles arbejde med verdensmålene på deres resiliensstrategi, der blev vedtaget allerede i 2016. Dermed var de også langt i deres arbejde med resiliens, da jeg startede forskningsprojektet. Jeg har ført log over min interaktion med kommunerne, hvilket fremgår af bilag 2 og 4.

Den interaktive metode er en videreudvikling af aktionsforskning, der har rødder i 1940'erne hos sociologen Kurt Lewin (Lewin, 1946). Aktionsforskningen vandt for alvor frem i forskningen i 1970'erne med et stærkt ønske om samfundsforandring (Duus, Husted, Kildedal, Laursen, & Tofteng, 2012). Metoden har dog ikke samme normative udgangspunkt som aktionsforskning (Reff et al., 2011). Den interaktive forskning betegnes som Mode2 og vandt for alvor frem i 1990'erne (Gibbons, 1994). Mode2-forskning bygger ligesom aktionsforskningen på en forståelse af, at forskningen styrkes ved tæt samspil mellem forskeren og praktikerne/feltet, men Mode2 bygger ikke på et dogme om det gode samfund, som tidligere spillede en stor rolle (Reff et al., 2011). Michael Gibbons betegner den traditionelle forskning og vidensproduktion, der er tilknyttet universiteterne og har fokus på fagdiscipliner, som Mode1, mens Mode2-forskning ofte foregår i netværk med mange forskellige aktører og har et tværfagligt udgangspunkt (Gibbons, 1994).

Den interaktive forskningsmetode er ikke uden udfordringer. Eksempelvis kan det være vanskeligt at have refleksionsseancer uden at blive bedt om at komme med gode råd. Her er det vigtigt at skelne mellem rollen som forsker og rollen som konsulent, hvis opgave er at påvirke feltet. Forskerens rolle er dermed at iagttage og indsamle viden uden at blive en aktiv del af feltet. Hvis man begynder at rådgive aktørerne, så bliver man en del af feltet, og dermed nærmer det sig aktionsforskning, der har et normativt sigte (Reff et al., 2011). Den tætte kontakt med feltet kan også medføre nogle udfordringer i forhold til betydningen af relationer. Det behandler jeg i det kommende afsnit.

### 3.2.1 Betydningen af relation til kommunale kontaktpersoner

En del af aftalen mellem de medfinansierende kommuner og RUC er, at jeg har haft løbende dialog med kommunerne. Kontakten er foregået i form af møder, oplæg med efterfølgende drøftelser, telefonsamtaler, deltagelse i seminarer m.v. Jeg har igennem projektets løbetid erfaret, at den løbende interaktion med mine forskellige kontaktpersoner i kommunerne har givet en uvurderlig indsigt i kommunernes arbejde. Dels er det blevet tydeligt for mig, at interaktionen med kommunerne har medført, at jeg har fået opbygget nogle tillidsfulde relationer med en række kernemedarbejdere, som har betydet, at de har indviet mig i deres refleksioner over de forskellige kommuners praksis. Dels har jeg erfaret, at det ofte er i de uformelle

møder og interaktioner, at de åbner op og taler mere frit om deres oplevelser. Der er ofte sket det, at når empiriindsamlingen foregår via et formelt interview, så bliver svarene og refleksionerne en kende mere stive og formelle. Jeg har ikke sjældent oplevet, at informanterne kigger på mikrofonen (som er min telefon), når de svarer noget, som har et snært af kritik eller kontroversielt indhold. Disse parader er ikke i samme grad oppe, når jeg deltager i en mere uformel setting end interviewformen. Dette er ikke usædvanligt, da konsekvensen af længerevarende deltagerobservation ofte er, at man får opbygget relationer og kendskab til informanter, der dermed åbner mere op (Fangen, 2010).

Risikoen ved den tætte kontakt er imidlertid, at man som forsker kommer *for* tæt på kernemedarbejderne. Det kan eksempelvis medføre, at man får en lidt for stor forståelse for medarbejdernes logikker, og dermed kan det være vanskeligt at holde den kritiske distance. I litteraturen om deltagerobservation er der erfaringer med, at forskeren og objekterne, der studeres, udvikler egentlige venskaber, hvilket også kan medføre en række udfordringer for forskningen (S. Kristiansen & Krogstrup, 2015).

Jeg har selv oplevet at udvikle gode relationer til nogle af de kernemedarbejdere, jeg har arbejdet tæt med. Det har blandt andet medført, at jeg i perioder, hvor vi har haft hyppig kontakt, har udviklet stor forståelse for disse aktørers synspunkter. Dette har jeg efterfølgende forsøgt at distancere mig fra i den intensive del af analysefasen, hvor jeg har haft mindre kontakt med de enkelte medarbejdere, og dermed har jeg ikke favoriseret nogen synspunkter i analyserne.

### 3.2.2 Gatekeepers

Adgang til information er en af de store fordele ved at have faste kontaktpersoner i kommunerne. Det er vanskeligt at få fat i den rigtige information om strategi og politik. Til gengæld kan det give udfordringer med gatekeeping, da de faste kontaktpersoner agerer gatekeepers i forhold til information til mig (Bryman, 2012). Jeg har erfaret, at der kan være stor forskel på de enkelte kontaktpersoners ønske om informationsniveau både til og fra mig. Jeg har flere gange haft en fornemmelse af, at der er blevet pyntet på sandheden, eller at kontaktpersonerne havde svært ved at have en refleksiv distance til egen praksis, ikke mindst fordi mine kontaktpersoner ofte har været tæt knyttet til kommunernes arbejde med verdensmålene. Derfor har det også været vigtigt at få et meget bredt kendskab til kommunernes arbejde igennem et bredt informantniveau. Det har gjort det muligt at teste de forskellige fortællinger op mod hinanden, hvilket også bliver understøttet af triangulering, da de forskellige datakilder kan bidrage til at teste forskellige fortællinger op imod hinanden.

Det har også været min erfaring, at min tilstedeværelse og empiriindsamling ikke har passeret ideelt med de processer, der kører i kommunerne. Her har kontaktpersonerne spillet en stor rolle i at formidle til mig,

hvad der sker. Jeg må konstatere, at det er vanskeligt at have et overblik over alle de relevante processer, der foregår i en kommune, hvorfor jeg har været afhængig af mine kontaktpersoner. Netop i disse tilfælde har det været gatekeepers, der har kunnet invitere mig med til det, de har fundet relevant, og undladt at gøre det, hvis de har ment, at det kunne give problemer.

Samlet set er det dog min fornemmelse, at mine kontaktpersoner har forsøgt at bidrage konstruktivt til nærværende afhandling, og at vores samarbejde har været en uvurderlig hjælp.

### 3.3 Abduktiv forskningsstrategi

Afhandlingen bygger på en abduktiv forskningsstrategi, hvor der sker en gensidig tilpasning og udveksling mellem teori og empiri i bestræbelserne på at afdække og belyse et forskningsproblem (Blaikie, 2010). Den abduktive forskningsstrategi er en velegnet problemdrevet forskningsmetode, der er optaget af at afdække og undersøge empiriske problemstillinger, der udfolder sig over tid (Ashworth et al., 2019). Abduktion er en tredje vej, som kombinerer elementer fra hypotetisk deduktion og induktion. Den deduktive strategi bruges til at gennemføre empirisk afprøvning af teoretisk afledte hypoteser, mens induktion bruges til teoriudvikling baseret på empirisk observation (Bryman, 2012). Den abduktive strategi tager udgangspunkt i problemstillinger, der kan observeres i praksis, men stiller sig ikke tilfreds med at lave lovmæssigheder på baggrund af empirien, da ambitionen er at belyse en given problemstilling med afsæt i relevant empiri og teori for at forsøge at give svar på, hvorfor eventuelle problemstillinger gør sig gældende (Ashworth et al., 2019). Dette er muligt, når forskeren med udgangspunkt i teori og empiriske observationer stopper op, konsulterer og justerer teorien for at finde mulige forklaringer på nye fund, og dermed kan den abduktive forskningsstrategi bidrage til en dybere indsigt igennem det tætte samspil mellem teori og empiri (Blaikie, 2010). Den abduktive strategi giver plads til og tager højde for informanternes erfaring fra praksis, hvilket kan styrke forskningsprojektets resultater, da det udnytter den resonans, der er fra feltet (Bryman, 2012), og hermed hænger den abduktive strategi også tæt sammen med den interaktive forskningsstrategi, jeg præsenterede ovenfor. Svagheden ved den abduktive tilgang er risikoen for grænseløshed imellem teori og praksis, der potentielt hele tiden påvirker og forskyder forskningens fokus på baggrund af de empiriske fund. Dette kan afhjælpes ved at bruge forskningsspørgsmålet som en ledetråd igennem undersøgelsen.

Konkret har jeg igennem de godt tre år, jeg har arbejdet med forskningsprojektet, vedvarende tilpasset teorielementer og empiriske analyser. I praksis betyder det, at empiriproduktionen, afsøgning af teori og de indledende analyser er foregået sideløbende og har derfor bidraget til gensidigt at påvirke hinanden. Det giver jeg et eksempel på nedenfor.



Udgangspunktet for projektet var at undersøge, hvordan kommunerne arbejder med verdensmålene, og hvordan de samarbejder med deres omverden om verdensmålene. Det var fra begyndelsen ambitionen at undersøge kommunernes samarbejde med omverdenen igennem samskabelsteorien, da dette teorikompleks er veludbygget og velegnet til at undersøge samarbejdsprocesser, hvilket jeg blandt andet var bekendt med igennem både teoretisk og praktisk erfaring med samskabelse. Derudover havde jeg indledningsvist overvejelser om at arbejde med implementeringsteori for at undersøge, hvordan kommunerne implementerer verdensmålene, da det forekom relevant at undersøge konsekvenserne i kommunernes strategiske og praktiske arbejde eksempelvis ved at se på, om verdensmålene gør en forskel for kommunernes arbejde med bæredygtighed.

På den baggrund gennemførte jeg inden for de første tre måneder en række indledende interviews om kommunernes arbejde med verdensmålene. Her viste det sig, at det var meget præmaturligt at analysere egentlig implementering af verdensmålene, da ikke alle casene var langt nok til at arbejde med implementering. Til gengæld fortalte informanterne ofte om behovet for at gøre verdensmålene relevante i deres praksis. Det gav anledning til at dykke ned i teori om oversættelse for at finde forklaringer på, hvilken betydning oversættelse har for kommunernes mulighed for at gøre verdensmålene relevante, meningsfulde og vigtige lokalt. Som det fremgår af indledningen, har KL's undersøgelser efterfølgende bekræftet, at netop oversættelse er en central udfordring for kommunerne. Dermed har erfaringer fra empirien haft stor betydning for, at oversættelsesteori er blevet afsættet for afhandlingen.

I de indledende interviews pegede informanterne ofte på, at nye samarbejdsformer var nødvendige, hvis de skulle lykkes med at realisere verdensmålene. De henviste i forlængelse heraf ofte til, at de havde samskabelsestrategier, der var udgangspunktet for at samarbejde med omverden. Dette bekræftede mig i, at samskabelsteorien var et værdifuldt teoretisk rammeværk for afhandlingen.

På den baggrund læste jeg mig grundigt ind i litteratur om oversættelse og samskabelse, og med udgangspunkt i disse teorier gennemførte jeg en stor del af empiriindsamlingen. Herefter foretog jeg de første analyser af materialet for at finde sammenhænge og strukturer i de forskellige dokumenter, interviews og observationer.

Analyserne viste, at de politiske og administrative ledere på den ene side spiller en central rolle i arbejdet med verdensmålene, og på den anden side, at oversættelse foregår på mange forskellige niveauer i organisationen – hvilket er en pointe, der ligger i forlængelse af oversættelsesteorien. Dette kræver en ledelsesforståelse, der tager højde for, at der er andre aktører involveret i ledelsesrollen end topledelsen i en organisation. Her viste begrebet distribueret ledelse sig nyttigt, fordi det åbner for en forståelse af, at ledelse er en opgave, mange aktører i en organisation er involveret i. Desuden manglede jeg et begreb, der kunne

forklare, hvordan den politiske og administrative ledelse sætter nogle rammer for oversættelse og på forskellig vis forsøger at styre oversættelsen i organisationen. Til at forklare dette inddrog jeg begreber om metastyring, der har rødder i samskabelse og netværksteori. Da disse begreber blev anvendt i analysen, viste de sig velegnede til at afdække, hvordan ledelsen styrer oversættelsen i en organisation.

Distribueret ledelse og metastyring er teorien om, hvordan ledelse af samskabelse og oversættelsesprocesser, der giver deltagerne ejerskab, kan udøves. Teorierne om ledelse og metastyring gav således også anledning til at supplere empiriindsamlingen med nogle interviews for at sikre, at jeg i alle tre kommuner har interviewet politiske ledere og administrative ledere fra både topledelsen og mellemlidelsen i forskellige forvaltninger. Dermed har teorien også haft en påvirkning af empirien.

Ovenstående er eksempler på den dynamiske kobling, der har været imellem teori og empiri i afhandlingen, hvor observationer i empirien har medført justeringer af teorien, og den nye teori har betydet tilføjelse af informanter. Jeg opfatter denne udveksling som en abduktiv forskningsstrategi.

I den endelige afhandling præsenteres teorien i en form, som er tilpasset den måde, hvorpå jeg anvender den i analysen. Dette kan give et indtryk af en lineær brug af teori, hvor teorien er styrende for analysens perspektiver. Derfor er det væsentligt at skelne imellem forskningsformidling og forskningsproces. I forskningsprocessen har empiri og teori udviklet sig sideløbende i en proces, hvor teori og empiri har formet og forstyrret hinanden. I den endelige formidling af afhandlingens teori, empiri og analyser præsenteres arbejdet i en mere lineær form.

### 3.4 Kvalitativt casestudie

Afhandlingen bygger på kvalitative casestudier af tre kommuners arbejde med oversættelse og samskabelse af verdensmålene. Kommunerne Gladsaxe, Guldborgsund og Vejle ønsker at gå forrest med realiseringen af FN's verdensmål. De kan derfor bidrage med viden om, hvordan verdensmålene oversættes, samt hvordan de bringes i spil i samarbejdet med omverdenen. I hver af de tre cases har jeg undersøgt konkrete eksempler på, hvordan samskabelse bruges i arbejdet med verdensmålene. Jeg kommer tilbage til den strategiske udvælgelse af afhandlingens cases.

Casestudier er en velegnet metode til at undersøge et genstandsfelt i dybden og få nuanceret viden om, hvordan et fænomen (verdensmålene) får betydning i forskellige kontekster (Flyvbjerg, 2020). Den nok mest anvendte casestudie-forsker Robert Yin definerer casestudiet som *"an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident"* (Yin, 2009, p. 18). Denne definition flugter med, at jeg laver en dybdegående empirisk undersøgelse af tre kommuners arbejde med FN's verdensmål i

praksis. En central pointe i Yins definition er, at casestudiet bidrager med *dyb viden* om de undersøgte forhold, og dermed kan det bruges til at skabe forståelse for de problemstillinger, som kommunerne kommer til at stå overfor, når de arbejder med verdensmålene. Dette må forventes at medføre en masse kompleksitet og have indflydelse på en række forhold, og netop her er det dybdegående casestudie et velegnet forskningsdesign. At kunne få dyb indsigt i genstandsfeltet forudsætter ofte flere dataindsamlingsteknikker, der kan supplere hinanden. Casestudiet tillader netop, at der bruges en række metoder i dataindsamlingen (Van Evera, 1997). Senere i kapitlet vil jeg redegøre for de forskellige dataindsamlingsteknikker, jeg benytter.

Jeg undersøger tre kommuners arbejde med verdensmålene, hvilket omtales som et multipelt casestudie. Formålet med dette er at kunne sammenligne og generalisere på tværs af de forskellige strategiske tilgange og dermed styrke afhandlingens konklusioner (Miles & Huberman, 1994; Van Evera, 1997). Casestudiet hænger godt sammen med den abduktive forskningsstrategi, fordi forskeren igennem casestudiet bliver klogere på sin empiri og ofte må tilbage for at tilpasse den teoretiske ramme, så den kan forklare løbende empiriske observationer.

#### 3.4.1 Strategisk begrundelse for afhandlingens casevalg

Den strategiske begrundelse for udvælgelsen af cases er afgørende i designet af casestudier, fordi det har betydning for generaliserbarheden af studierne, og hvad analyserne kan sige noget om (Flyvbjerg, 2020). Dette vil jeg redegøre for i dette afsnit. Jeg bruger to udvælgelsesstrategier. Den ene strategi handler om valg af cases, der kan give dyb viden om arbejdet med verdensmålene i den enkelte kommune. Den anden strategi bruger jeg for at kunne lave en analyse af de tre cases på tværs med henblik på at kunne sammenligne de forskellige strategiers gennemslag i kommunerne.

For at få et solidt grundlag at besvare forskningsspørgsmålet ud fra har jeg valgt et casedesign og en analysestrategi, hvor jeg kigger på tre cases. Som det fremgår af tabel 8, arbejder Gladsaxe, Guldborgsund og Vejle meget forskelligt med verdensmålene. Det giver dels mulighed for en dybdegående forståelse af hver case og samtidig lave en analyse, hvor jeg ser efter mønstre på tværs af de tre kommuner (Miles & Huberman, 1994).

Jeg har udvalgt tre kommuner, der har givet udtryk for, at de ønsker at være foregangskommuner i forhold til arbejdet med verdensmålene. Dette understreges af, at de tre kommuners indsats med verdensmålene fremhæves i den danske regerings statusrapport for arbejdet med verdensmålene fra 2021 (Finansministeriet, 2021b). Dermed bygger de tre cases på *informationsbaseret valg* (i modsætning til *tilfældig udvælgelse* af cases, der eksempelvis ofte bruges ved statistiske undersøgelser) (Flyvbjerg, 2020).

Det informationsbaserede valg af cases kan potentielt give stor information om det emne, forskeren ønsker at belyse. Det kræver dog, at forskeren har en forudsætning for at udvælge cases, hvilket altså er tilfældet her, da de tre kommuner er fremhævet, fordi de går forrest i arbejdet med verdensmålene.

Formålet med aktivt at vælge kommuner, der har tilkendegivet, at de vil arbejde med verdensmålene, er, at det ikke var alle kommuner, der arbejdede med verdensmålene, da arbejdet med afhandlingen startede omkring årsskiftet 2018/2019 (KL, 2019). Dermed havde en tilfældig udvælgelse medført en risiko for at arbejde med nogle kommuner, hvor verdensmålene ikke spillede en rolle, hvilket i sagens natur havde gjort det umuligt at svare på forskningsspørgsmålet.

Cases, hvor der findes meget af det, man ønsker at undersøge, er blevet beskrevet på forskellig vis i metodelitteraturen. Nogle forskere betegner det som *positive cases*, hvor man ved udvælgelsen er sikker på, at det, man vil undersøge, er til stede (Gerring, 2004). Andre betegner det som *ekstreme* eller *atypiske cases*, hvor der er meget (eller lidt) af det, man ønsker at undersøge (Flyvbjerg, 2020; Van Evera, 1997). Således kan de kommuner, som vælger at gå forrest med arbejdet med verdensmålene, betegnes som ekstreme eller atypiske cases, da de altså vælger at skille sig ud i forhold til arbejdet med verdensmålene. Sådanne cases vælges for "at opnå information om usædvanlige cases, som kan være særligt gode/succesfulde eller særligt problematiske i en mere snævert defineret forstand" (Flyvbjerg, 2020, p. 636). Dermed kan de udvalgte cases bidrage med information og ny viden om oversættelse og samskabelse af verdensmålene.

Kommune	Kommunens strategi	Begrundelse for valg
Gladsaxe Kommune	Gladsaxe Kommune har vedtaget en strategi for arbejdet med verdensmålene, hvor der er fokus på syv mål, der indlejres top-down i organisationen. Strategien tager udgangspunkt i kommuneplanstrategien, der dermed er et styrende dokument for indsatsen og kan ses som en masterversion af oversættelsen. Verdensmålene fremstår som et centralt omdrejningspunkt i kommunen.	Casen er et eksempel på en kommune, hvor verdensmålene er meget tydelige, og begreberne og symbolerne fra verdensmålene bruges eksplicit, hvilket på baggrund af teorien må forventes at give gode forudsætninger for, at verdensmålene får stærkt gennemslag, fordi det er udtryk for tydelig og markant oversættelse. Omvendt kan der være en risiko for, at den stærke dedikation til verdensmålene vil opleves som en manglende lokal kontekstualisering, hvilket kan betyde, at det er vanskeligt at få verdensmålene til at leve i organisationen, og ikke bidrage til samskabelse af bæredygtighed. Det 17. verdensmål er et af de valgte mål, så det må forventes, at samskabelse er centralt i kommunens arbejde med verdensmålene. Gladsaxe er en ressourcestærk kommune, som må forventes at have gode forudsætninger for at lykkes med verdensmålene, hvilket gør, at de på dette punkt kan betragtes som en most likely-case – altså hvis Gladsaxe ikke kan lykkes med verdensmålene, så er der grund til at tro, at andre heller ikke kan lykkes (Sørensen & Torfing, 2005).

Guldborgsund Kommune	Guldborgsund Kommune beskriver verdensmålene som pejlemærker og værdigrundlag. I kommuneplanstrategien fremgår det, at verdensmålene vil blive udfoldet i konkrete projekter. Verdensmålene fylder en mindre del i kommuneplanstrategien. Verdensmålene bliver omtalt som et værdimæssigt bagtæppe, hvilket betyder, at de skal være en del af et værdigrundlag, som medarbejderne træffer beslutninger ud fra.	Casen er et eksempel på en kommune, hvor verdensmålene er mindre eksplicitte, men kobles tæt til kommunens bæredygtighedspolitik. Ifølge teorien risikerer kommunen at være mindre tydelig i oversættelsen, fordi den taler om pejlemærker og værdigrundlag, og dermed øges risikoen for, at verdensmålenes gennemslag mindskes. Til gengæld har kommunen en aktiv samskabelsesstrategi, som antages have positiv betydning for deres mulighed for at lykkes med at realisere verdensmålene igennem samskabelse. Guldborgsund er en relativt fattig kommune med mange udsatte borgere, hvilket kan tænkes at have betydning for, at det er vanskeligt at lykkes med verdensmålene. Dette kan betegnes som en least likely-case, hvilket betyder, at hvis Guldborgsund kan lykkes med verdensmålene, så må de fleste andre kommuner også forventes at kunne lykkes med arbejdet (Sørensen & Torfing, 2005).
Vejle Kommune	Vejle Kommunes tilgang til verdensmålene har udgangspunkt i kommunens arbejde med en resiliensstrategi, der blev vedtaget i 2016. Kommunen arbejder med temaerne fra verdensmålene og bæredygtighed i bred forstand. Den afgørende forskel til de to øvrige cases er, at arbejdet som udgangspunkt kaldes resiliens og ikke verdensmål. Tematisk er der dog en række centrale overlap.	Casen er et eksempel på en kommune, der bruger andre begreber for arbejdet med verdensmålene. På baggrund af teorien kan kommunens tætte kobling mellem resiliens og verdensmålene antages at være meget stærk på kontekstualisering. Omvendt risikerer en radikal oversættelse at gøre det uklart for omverdenen, at kommunen arbejder med verdensmål, hvis ikke de forstår den kobling. Spørgsmålet er så, hvordan det påvirker samskabelsesmulighederne om verdensmålene. Samskabelse er et centralt ben i kommunens resiliensstrategi, så det må forventes at være et greb, kommunen bruger i arbejdet med verdensmålene. Vejle er også en relativt ressourcerstærk kommune, der må forventes at have gode rammer for at lykkes med verdensmålene. Dermed falder de også i kategorien most likely-case, jf. Gladsaxe-casen.

Tabel 8: Begrundelse for udvalgte cases

Ambitionen med afhandlingen er at kunne give ny viden til feltet om, hvordan kommunerne arbejder med verdensmålene, og hvilken betydning ledelsens oversættelse har for at kunne hjælpe andre aktører, der skal i gang med verdensmålene. Dette var også baggrunden for, at KL gik ind i projektet. KL's undersøgelser viser, at mange af de kommuner, som ønsker at arbejde med verdensmålene, stadig leder efter deres vej ind i arbejdet (KL, 2020a). Selvom danske kommuner er forskellige, vil det være muligt at generalisere de udfordringer og barrierer, som Gladsaxe, Guldborgsund og Vejle møder, både med hensyn til praksis og akademia.

Et centralt aspekt ved case-udvælgelse er afgrænsning i tid og sted (Gerring, 2004; Ragin, 1992). Dataindsamlingen er gennemført i perioden primo 2019 til primo 2021. Formålet har været at undersøge, hvordan ledelsens oversættelse påvirker gennemslagskraften i det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde. Der er altså tale om et nedslag, hvor jeg undersøger forholdene i en periode på ca. to år. På daværende tidspunkt havde kommunerne startet deres arbejde med verdensmålene. Det har således ikke været en ambition at lave en før-og-efter-analyse men en analyse af de forhold, kommunerne oplever i en given

periode. Da verdensmålene er relativt nye, har kommunernes arbejde med dem udviklet sig i den periode, jeg har arbejdet. Derfor må det også antages, at hvis man gennemførte samme undersøgelse i dag, ville den vise, at de har gjort sig yderligere erfaringer, ligesom deres strategier potentielt har ændret sig – blandt andet som følge af kommunalvalget i november 2021.

Ovenstående handler om udvælgelsen af de enkelte cases. De giver dyb viden om betydningen af kommunernes strategiske valg for arbejdet med verdensmålene. Men de enkelte cases kan også bruges til at sige noget på tværs. For at kunne se på mønstre på tværs af casene bruger jeg et *mest ens-casedesign*, der omhandler ”cases (two or more) are similar on specified variables other than x” (Seawright & Gerring, 2008, p. 298). Fordelen ved *mest ens-designet* er at kunne undersøge betydningen af specifikke variabler i en ellers relativt ens case. Variablen eller x’et i denne afhandling er oversættelse og strategien for arbejdet med verdensmålene i de tre kommuner. Kigger man på andre dimensioner af casene, er de i det store billede meget ens. Denne strategi kan også betegnes som *similar system – different strategies* (Anckar, 2008). Selvom danske kommuner er forskellige og har forskellige forudsætninger for at arbejde med verdensmålene, betegner jeg dem i denne sammenhæng som *mest ens*, fordi det, jeg fokuserer på, er betydningen af ledelsens oversættelse. Eksempelvis er opbygningen, opgaverne og reglerne for kommunerne i store træk defineret af staten (J. G. Christensen, Christiansen, & Ibsen, 2011).

Det skal dog bemærkes, at casene som nævnt er udvalgt ud fra deres engagement i verdensmålsarbejdet og ikke deres eventuelle strukturelle eller historiske forudsætninger for at lykkes med verdensmålene. Analyserne vil vise, at kompleksiteten i kommunerne er stor, og eksempelvis har de forskellige kulturer indflydelse på deres arbejde med verdensmålene. Dette behandler jeg i analyserne.

Hvis formålet med projektet havde været at undersøge, hvordan forskellige organisationer arbejder med verdensmålene i Danmark, havde det givet en større variation at arbejde med organisationer, der lignede hinanden mindre, fx en kommune og en virksomhed. Dette havde været et eksempel på et *mest forskelligt case-design*. Fordelen ved at undersøge organisationer, som er *mest ens* bortset fra den variable dimension (arbejdet med verdensmål), er, at det er muligt at sammenligne deres indsats i den senere analyse og diskussion (Seawright & Gerring, 2008). I *mest ens-designet* er forudsætningen, at forskeren kan eliminere alle de andre faktorer, der kan påvirke implementering af verdensmålene (Van Evera, 1997), hvilket jeg har forsøgt at gøre ved at fokusere på de forskellige strategier ved arbejdet med oversættelse af verdensmålene.

Jeg anerkender, at kommunerne er meget forskellige og derfor kan have forskellige forudsætninger for at arbejde med verdensmålene. Hvis dette viser sig at være en dominerende faktor i analyserne, så havde det potentielt været mere rigtigt at betragte dem som mest forskellige. Jeg vender tilbage til disse forhold i afhandlingens konklusion.

### 3.4.2 Operationalisering af oversættelse igennem samskabelse – udvalgte nedslagspunkter

Til at undersøge kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene igennem samskabelse og oversættelsens påvirkning heraf ser jeg på nogle nedslagspunkter på samskabelse, som viser, hvordan kommunerne bruger samskabelse internt og eksternt i arbejdet med verdensmålene. Dermed vil nedslagspunkterne særligt spille en rolle i besvarelsen af arbejdsspørgsmål tre og fire samt anden del af forskningsspørgsmålet.

Alle tre kommuner har mere eller mindre eksplicite strategier for samskabelse og partnerskaber, og det 17. verdensmål peger på, at partnerskaber (i denne afhandling forstået som samskabelse) er den centrale metode til at fremme løsninger på verdensmålene. Derfor er det relevant at undersøge, hvordan samskabelse bliver brugt i praksis. Dette gør jeg ved at kigge på to nedslagspunkter for samskabelse i hver kommune, der dermed bidrager til at vise et mere sammenhængende billede af kommunernes arbejde med verdensmålene (Yin, 2009). De i alt seks eksempler på samskabelse fremgår af tabel 9.

I hver kommune er der et eksempel på intern samskabelse og eksternt samskabelse. De tre gange to eksempler skal bruges til at analysere nogle af de muligheder og barrierer, kommunerne oplever i praksis i arbejdet med verdensmålene. De seks eksempler er udvalgt i samarbejde med mine kommunale kontaktpersoner, der har haft viden om, hvilke projekter og processer der har kunnet bidrage med viden om, hvordan kommunerne bruger samskabelse til at fremme verdensmålene.

Kommune	Eksempel på samskabelse	Begrundelse for valg
Gladsaxe Kommune	Tværfagligt netværk – intern samskabelse om udarbejdelse og oversættelse af verdensmål. Løbende proces.	Det interne netværk har spillet en central rolle i udarbejdelse, oversættelse og implementering af verdensmålene i Gladsaxe Kommune og skal vise et eksempel på, hvordan kommunen bruger intern samskabelse i arbejdet med verdensmålene til at styrke gennemslagskraften i organisationen.
	Gladsaxe Erhvervsby – eksempel på eksternt samskabelse med udgangspunkt i nye løsninger for bæredygtighed. Løbende proces.	Gladsaxe Erhvervsby er et samarbejde mellem kommunen og virksomhederne i kommunen, og bygger på en målsætning om fælles indsats for bæredygtighed. Nedslagspunktet er et eksempel på oversættelsens betydning for gennemslagskraften i særligt det praktiske arbejde.
Guldborgsund Kommune	Proces i ledergruppen –oversættelse af verdensmål i organisationen – eksempel på intern samskabelse. Løbende proces.	Processen i ledergruppen i Guldborgsund spillede en central rolle i at få oversat verdensmålene til en lokal kontekst igennem intern samskabelse. Processen blev igangsat, da ledelsen oplevede et behov for at styrke indsatsen med og ejerskabet til verdensmålene yderligere som følge af et begrænset gennemslag af oversættelsen i første omgang.

	Guldborgsund for Målene – oversættelse igennem samskabelse – eksempel på ekstern samskabelse. Enkeltstående begivenheder.	Guldborgsund for Målene var et aktørmøde, der skulle bidrage til at arrangere en stor verdensmålsfestival i Nykøbing Falster. Processen er efterfølgende blevet omtalt som et centralt pejlemærke, da den viste, at der var potentiale for at styrke indsatsen med verdensmålene i lokalområdet, hvilket viste ledelsen, at der var grundlag for at genoverveje oversættelsesstrategien.
Vejle Kommune	Oversættelse igennem samskabelse i Vejles ledergruppe – eksempel på intern samskabelse. Enkeltstående begivenheder.	Vejles ledergruppedag er et eksempel på intern samskabelse af oversættelse af verdensmålene til deres resiliensstrategi og dermed et forsøg at kontekstualisere verdensmålene i kommunen.
	Reflow – genanvendelse af plastik – eksempel på intern samskabelse. Løbende proces.	Reflow er et eksempel på, hvordan Vejle igennem ekstern samskabelse forsøger at reducere forbrug og styrker genanvendelse af plastik og dermed på, hvordan man konkret bruger samskabelse til at realisere resiliensstrategien og derigennem verdensmålene.

Tabel 9: Udvælgelse af eksempler på samskabelse

### 3.4.3 Kritik af casestudier

Selvom casestudiet har mange kvaliteter, kritiseres det ind i mellem i den akademiske verden (Blatter & Haverland, 2012). Nogle kritikere påpeger blandt andet, at det er problematisk alene at arbejde med *small-number research*, da de gør det vanskeligt at generalisere resultaterne på den baggrund (Flyvbjerg, 2020). Flyvbjergs svar på denne kritik er, at eksemplets magt er undervurderet af casestudiets kritikere, og peger i stedet på, at strategiske casevalg styrker generaliserbarheden af casestudier væsentligt (Flyvbjerg, 2020). Derfor bruger jeg tre single casestudier til at få dyb viden om arbejdet i den enkelte kommune og et multipelt *mest ens-casestudie* til at se på tværs af de tre kommuner og dermed lære noget om de sammenhænge, der er i arbejdet.

Et andet kritikpunkt, der fremhæves, er, at forskere selv vælger deres cases og derigennem kan påvirke undersøgelsen (Flyvbjerg, 2020). I denne afhandling vil det være mere relevant at fremhæve en kritik angående, at de tre cases også bidrager til finansieringen af afhandlingen. Dermed kan valget af de tre cases siges at være givet af disse omstændigheder. Til dette er der at sige, at de tre kommuner har bidraget aktivt med viden om empiri men aldrig har blandet sig i afhandlingens udformning og konklusion. Det har været en forudsætning for kommunernes deltagelse, at de har tilkendegivet, at de ville arbejde med verdensmålene. Jeg betragter dermed deres medfinansiering som en styrke, da det må formodes, at de faktisk går ind i arbejdet med verdensmålene, når de har bidraget med finansiering til en undersøgelse af dette. Derudover har jeg i det ovenstående afsnit forsøgt at tydeliggøre de kriterier, der er lagt til grund for caseudvælgelsen. Dette kaldes *casing* og handler om at være eksplicit omkring, hvad det, man undersøger, er en case på



(Ragin, 1992). Formålet med afhandlingen er at skabe viden om verdensmålenes betydning for kommunerne, når de implementerer dem i deres organisationer. Dette forudsætter selvsagt, at jeg undersøger nogle kommuner, der arbejder med verdensmålene, hvilket ikke alle gjorde tilbage i 2018/2019 (KL, 2019).

Et tredje kritikpunkt er, at casestudier ikke kan bygge videre på anden videnskab, fordi casene har deres eget udgangspunkt. Hertil svarer Sørensen & Torfing (2005), at casestudiets styrke netop er, at det kan skabe dybdegående kontekstualiseret viden, der kan bidrage med forståelse frem for endegyldige forklaringer. I forlængelse heraf styrker det studiets overførbarhed, at jeg laver dybdegående og transparente analyser for hver af de tre cases, før jeg laver nogen sammenligninger på tværs. Dermed vil læseren have mulighed for at vurdere, hvilke forhold fra de enkelte cases der kan bruges i læserens egen kontekst (Tortzen, 2016).

På trods af kritikken er casestudiet mange steder anerkendt som et forskningsdesign, der har stor værdi, fordi metoden er meget anvendelig i forhold til at forstå interaktion i praksis (Blatter & Haverland, 2012). Konkret bliver casestudier derfor også hyppigt brugt til at studere samskabelse og oversættelse, fordi der i disse processer er interaktion i praksis og stor kompleksitet, der kalder på et forskningsdesign, der kan gå i dybden (Brandsen et al., 2018; Røvik, 2016).

### 3.5 Dataindsamlingsteknikker

Jeg vil i dette afsnit redegøre for de dataindsamlingsteknikker, jeg benytter i afhandlingen. Jeg bruger en række forskellige kvalitative dataindsamlingsteknikker for at have så stærkt et indblik i kommunernes arbejde som muligt. Den centrale empiri består af deltagerobservation, kvalitative interviews og dokumentstudier. Derudover har jeg inkluderet diverse relevante møder og samtaler i oversigten, fordi disse har givet uvurderlig viden om feltet. Jeg vil igennem afsnittet løbende reflektere over datakvaliteten.

Udvælgelse og indsamling af data i de enkelte cases følger i en vis udstrækning casens forløb og logik. Da casene ikke har valgt samme strategi og samtidig har forskellige udviklingsforløb, har det ikke været muligt eller meningsfuldt at indsamle den samme empiri i hver af de enkelte kommuner. Det betyder eksempelvis, at det er forskellige processer, jeg observerer i de tre kommuner. Ligeledes er det ikke nødvendigvis de samme dokumenter, jeg bruger, selvom jeg dog forsøger at analysere nogle af de samme nøgledokumenter. I nedenstående tabel fremgår en oversigt over afhandlingens datamateriale.

Datatype	Gladsaxe	Guldborgsund	Vejle	I alt	Bemærkning
Observationer	8	8	6	22	
Interview	14*	14	19**	47	* Det ene interview i Gladsaxe foregik med to deltagere. ** Tre interviews i Vejle foregik med henholdsvis to og tre deltagere.
Dokumenter	21	24	31	76	
Diverse møder og samtaler***	19	22	16	57	***Diverse møder og samtaler dækker over møder, hvor jeg har drøftet de enkelte strategier og erfaringer med aktører i kommunerne. Jeg har taget noter til disse møder, så jeg har kunnet referere dem i analysen, når dette har været relevant. Møderne har været meget værdifulde for at forstå kommunernes arbejde, jf. det interaktive forskningsdesign.

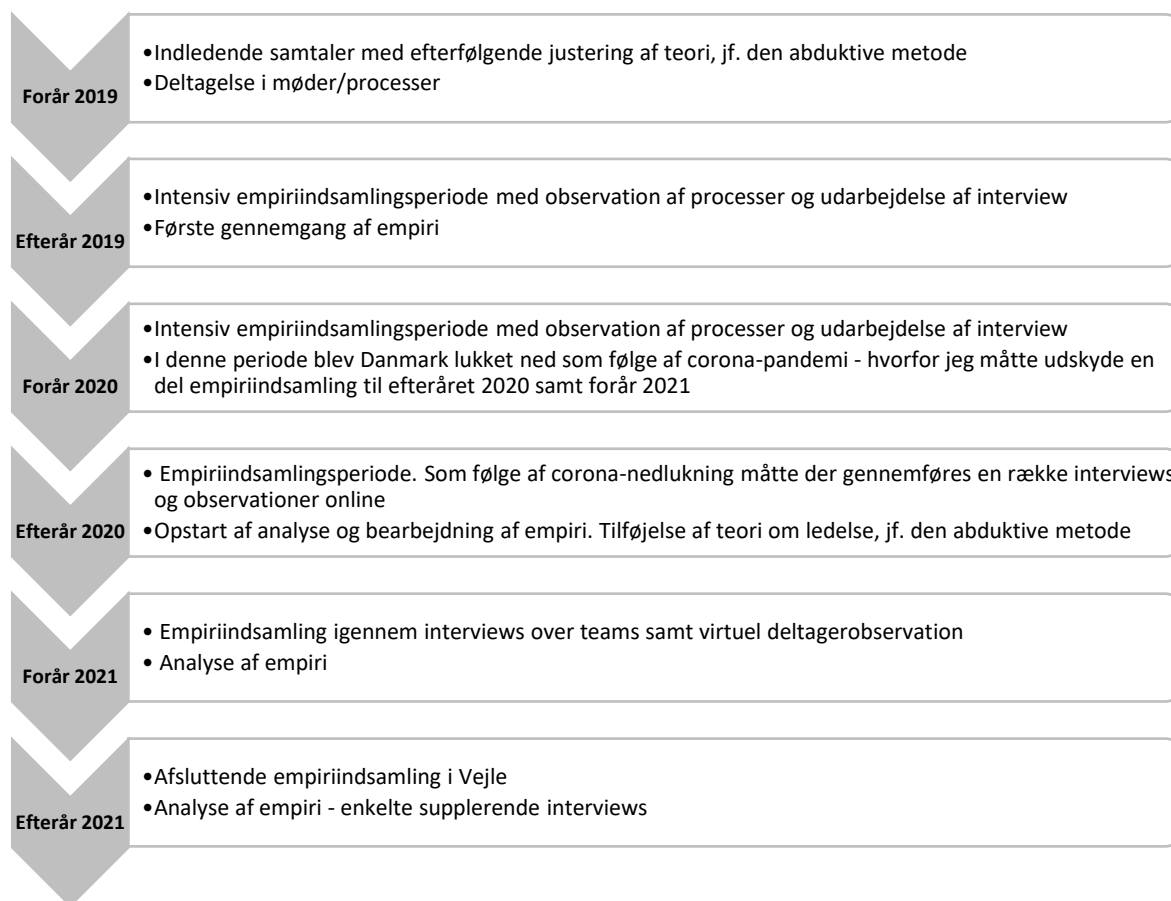
Tabel 10: Oversigt over afhandlingens samlede datamateriale

Som det fremgår af tabellen, har jeg lidt færre observationer i Vejle Kommune. Det skyldes aflysninger som følge af corona-pandemien. For at kompensere for dette har jeg gennemført flere interviews i Vejle Kommune, og jeg bruger desuden lidt flere dokumenter i analysen, da det dermed har været muligt at klarlægge deres samskabelsesarbejde igennem interviews og møder. Det fremgår yderligere af noterne til tabellen, at der ved flere interviews har deltaget flere informanter. Dette kommer jeg tilbage til i afsnittet om interviews.

Kombinationen af flere dataindsamlingsteknikker, der som nævnt kaldes *triangulering*, styrker analysen og validiteten af min afhandling, fordi de forskellige datatyper bidrager med forskellig relevant viden. Delta-gelse/observation giver indblik i relationer og processer. Interview gør det muligt at tale med deltagerne og få deres fortælling og dermed også forstå, hvad aktørerne kan og vil sige noget om. Dokumenter er frosset i tid og kan bruges til at fortælle den officielle forhandlede historie om, hvad kommunerne har gjort.

Dataindsamlingen er foregået løbende igennem de første to år af projektforløbet. Særligt i andet til fjerde semester af ph.d.-forløbet har indsamlingen været intensiv. Jeg har løbende observeret og lavet interviews. Det har været nødvendigt, da kommunerne stadig er i gang med at udvikle deres praksis omkring verdensmålene, hvorfor jeg ikke systematisk har kunnet starte med at observere og efterfølgende lave interviews. Desuden følger det af mit valg af forskningsdesign som et interaktivt følgestudie, at den løbende interaktion er en central del af min empiri, og denne er indsamlet fra forår 2019 til forår 2021. Indsamling af

dokumenter til dokumentstudierne er foregået parallelt hermed. Selve analysen af de valgte dokumenter er gennemført i analyseperioden fra efteråret 2020.



Figur 3: Oversigt over faser i dataindsamlingen

I de kommende afsnit vil jeg behandle de forskellige dataindsamlingsteknikker og vise, hvordan jeg konkret har benyttet metoderne.

### 3.5.1 Deltagerobservation

For at få en indgående forståelse af kommunernes arbejde med FN's verdensmål, deres arbejde med oversættelse og den interaktion, der er både i oversættelses- og samskabelsesprocesserne, har jeg brugt deltagerobservation.

Deltagerobservation som forskningsmetode har udgangspunkt i antropologien, hvor den blev udviklet til at skabe indsigt i isolerede samfund og kulturer (S. Kristiansen & Krogstrup, 2015). Hvor de oprindelige antropologiske feltstudier typisk lavede indsamling i andre kulturer end forskerens egen, er metoden senere

blevet taget op af blandt andre sociologer, som bruger deltagerobservation til at undersøge menneskelig adfærd og interaktion i egne kulturelle sammenhænge (Jackson, 1983). Begge former for deltagerobservation falder under betegnelsen etnografiske studier (Mørck, 2016).

Formålet med deltagerobservationen har været at iagttage relationerne mellem aktørerne, og hvordan de oversætter og samskaber i fællesskab. Fordelen er, at den kan give forskeren et indgående indblik i relationer og processer (Fangen, 2010) og i nærværende afhandling mere konkret kaste lys over, hvordan kommunerne arbejder med oversættelse og samskabelse.

Den amerikanske sociolog William Whyte definerer deltagerobservation som: *"a participant observer is a researcher who participates in social activities with the subjects of study over an extended period of time"* (Whyte, 1979, p. 56). Man kan diskutere, om de sociale aktiviteter, jeg har deltaget i, falder ind under kategorien *extended period of time*, da de sjældent har været meget lang tid ad gangen. Således har jeg valgt ikke at *go native* (Bryman, 2012) og flytte ud i kommunerne og deltage i arbejdet over flere uger. Jeg har derimod deltaget i de tre kommuner ad flere gange, hvorfor jeg mener, at det alligevel falder inden for Whytes betegnelse *extended period of time*. Dette understøttes yderligere af den løbende kontakt, jeg har haft med mine kommunale kontaktpersoner. Den norske sociolog Katrine Fangen forholder sig ligeledes til tidsperspektivet i deltagerobservation og skelner mellem langvarig eller kortvarig observation. Den langvarige er observation over flere uger eller måneder, mens den kortvarige kan foregå over en dag eller weekend (Fangen, 2010). Fangen skelner ligeledes mellem fuldtidsstudie, hvor forskeren i en periode flytter ind i feltet, og deltidstudier, hvor forskeren deltager i feltet i kortere perioder fordelt over længere tid. Dermed mener jeg, at man kan sige, at min deltagerobservation kan kategoriseres som kortvarige deltidsobservationer over en lang periode (*extended period of time*).

Whyte (1979) beskriver, hvordan det er vigtigt at være bevidst om den rolle, man som forsker spiller i processerne, herunder eksempelvis om der er åbenhed om forskerrollen, eller denne rolle holdes skjult, samt om man deltager aktivt eller ikke deltager. Desuden skal forskeren være bevidst om den indflydelse, man har på processerne, der studeres. Det vil ofte være vanskeligt ikke at påvirke processerne ved sin tilstedeværelse, men man kan minimere støjen ved at gennemtænke sin deltagelse fx i form af påklædning, fremtoning, opførsel osv. (Fangen, 2010). Som udgangspunkt har jeg ikke deltaget i nogen processer, hvor min tilstedeværelse har været hemmelig. I de fleste møder har det været velkendt, hvad min rolle har været. I nogle tilfælde – fx ved observation i større forsamlinger – er det dog ikke alle, der har vidst, hvem jeg var, og hvorfor jeg deltog. Jeg skal understrege, at jeg aldrig har forsøgt at skjule min rolle og opgave, når jeg i disse sammenhænge er blevet spurgt af nogle af deltagerne.

Inden for feltstudier i organisationer bruges betegnelsen organisatorisk etnografi (Yanow, Ybema, & Hulst, 2017). De fremhæver, at styrken ved organisatorisk etnografi er, at den kan bruges til at forstå livet og kulturen i organisationen. Derudover nævner de muligheden for at afdække hemmelige dimensioner i

organisationen samt aktørernes relationer i kontekst som nogle af styrkerne. Mit formål med observationsstudierne har været at forstå processerne omkring oversættelse og samskabelse i konteksten.

### 3.5.1.1 Fremgangsmåde

Jeg har gennem de seneste tre år gennemført 22 observationer i kommunerne. Som det fremgår af tabel 11, har der været en lille overvægt af observationer i Gladsaxe og Guldborgsund. Dette skyldes, at flere observationsaftaler i Vejle blev aflyst som følge af nedlukningen under corona-pandemien. Når observationerne i Vejle var mere udfordret end de øvrige kommuner, skyldes det en kombination af, at jeg var læn- gere i empiriindsamlingen i de øvrige kommuner, da corona-pandemien medførte en række nedlukninger i Danmark, samt at det var muligt at lave aftaler om at observere virtuelle møder i både Gladsaxe og Guldborgsund, men ikke i Vejle. For at kompensere for dette har jeg brugt flere dokumentstudier i Vejle samt gennemført flere interviews. Dette har eksempelvis været nødvendigt for at dokumentere samskabelses- processen i forbindelse med projektet Reflow.

Udvælgelsen af de processer, jeg har observeret, er sket i samarbejde med mine kontaktpersoner i kommu- nerne. Som jeg tidligere har redegjort for, har kontaktpersonerne været afgørende for at få viden om, hvilke processer der kunne være relevante at følge, da det er vanskeligt at have dette overblik, når man ikke er en del af kommunens dagligdag. I sidste ende har det dog været min beslutning, hvilke af de udpe- gede processer jeg har valgt at følge.

Datatype	Gladsaxe	Guldborgsund	Vejle	I alt
Antal obser- vationer	8	8	6	22
Konkrete processer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gladsaxedagen 2019</li> <li>• Borgerworkshop om verdensmål</li> <li>• Tværgående netværk for verdensmål</li> <li>• Direktionsmøde</li> <li>• 3 x møde i bæredygtig- hedsgruppe i Gladsaxe Er- hvervsby (heraf 2 online)</li> <li>• Direktørmøde om strategi for grøn omstilling med virksomheder (online)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styregruppemøde om Lindholm</li> <li>• Guldborgsund for Må- lene</li> <li>• TME-drøftelse af sta- tusrapport for Ver- densmål</li> <li>• Opstartsmøde i leder- gruppen om verdens- mål</li> <li>• 4 x temamøder om verdensmål i leder- gruppe (alle online)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Folkemøde i Vejle 2019</li> <li>• Erhvervskonference 2019</li> <li>• Direktionens leder- dag om verdensmål</li> <li>• 3 x arbejdsdage i Vejle sep. 19/ jan. 20/okt. 21</li> </ul>	

Tabel 11: Oversigt over antal af deltagerobservation

For at være sikker på, at mine observationer har kigget efter de samme temaer, herunder konkret hvordan kommunerne arbejder med oversættelse og samskabelse i relation til verdensmålene, har jeg benyttet en observationsguide, jf. tabel 12.

Forskningsinteresse	Observationsguide
Situationen	Tid, sted, hvem er til stede, hvad er emnet, hvordan er stemningen, hvilken karakter har mødet, hvem har indkaldt til mødet, hvordan faciliteres mødet, osv
Deltagerne	Kropssprog, kropsholdning, øjenkontakt, tale, ansigtsudtryk, humør, stemninger
Verdensmål	Hvilken rolle spiller verdensmålene for mødet, er verdensmålene synlige, giver det noget til mødet, at verdensmålene er på dagsordenen, skaber verdensmålene energi og engagement, eller sidder deltagerne og laver andre ting, mens der er møde
Oversættelse	Hvordan taler de om verdensmål, hvilke begreber bruger de, hvem spiller en central rolle i formidling af verdensmål, er ledelsen en del af formidlingen, hvad bliver der talt om, hvilke strategier for oversættelse bruger de, er der en fælles forståelse af verdensmålene.
Samskabelse <sup>12</sup>	Hvad samskaber de om, hvem er til stede (intern, ekstern, vertikal), hvem taler, hvordan reagerer deltagerne, hvilke udfordringer møder de, hvilke faser i projektet er de i gang med, hvordan er stemningen, hvem leder mødet, hvordan ledes mødet.

Tabel 12: Observationsguide til brug for deltagerobservation

Som det fremgår af guiden, observerer jeg både situationen og deltagerne i form af lokation, tid, stemning, deltagersammensætningen, hvem der faciliterer mødet osv., samt det emnespecifikke, hvordan optræder verdensmål, hvordan oversætter de verdensmål, og hvordan optræder samskabelse på mødet. Dette er for at få et helhedsorienteret billede af den proces, jeg observerer, da både de ydre og indre omstændigheder spiller ind på mødet (Roller & Lavrakas, 2015). Det er eksempelvis vigtigt at observere, hvordan stemningen er, fordi det fortæller noget om den atmosfære, de arbejder i. Skaber verdensmålene energi og engagement, eller sidder deltagerne og laver andre ting, mens der er møde? Disse indsigter er en væsentlig del af det samlede billede af arbejdet med verdensmålene, og disse forhold er netop mulige at observere men kan ikke nødvendigvis indsamles som en viden, en forsker kan få igennem interviews og dokumenter.

<sup>12</sup> Det er ikke ved alle deltagerobservationer, der er forgået, at der har været talt om samskabelse.

### 3.5.1.2 Forskellige typer møder jeg har observeret

Deltagerobservationen er overordnet foregået i to typer møder/processer, hvor der kan skelnes mellem, om jeg har haft en intervenserende (aktiv) rolle eller en ikke-intervenerende rolle (Fangen, 2010). De forskellige møder og processer gennemgås i tabel 13.

I foråret 2020 blev Danmark lukket ned af den danske regering på grund af corona-pandemien. Det betød, at mange offentlige arbejdspladser var lukket, og de ansatte blev i stort omfang bedt om at arbejde hjemmefra. Som konsekvens heraf har jeg gennemført en del af min deltagerobservation online. Det vil sige, at jeg i praksis har deltaget i møder via platforme som Zoom og Teams, hvor jeg har observeret interaktion og møde gennemførelse. Det har gjort det muligt at følge med i møder om verdensmål i kommunerne uden at være face-to-face. Dette reflekterer jeg over senere i dette kapitel.

Den amerikanske antropolog James Spradley har udarbejdet en typologi over deltagelsesformer, som indeholder henholdsvis høj, lav eller ingen grad af involvering (Spradley, 1980). Med udgangspunkt i Spradleys typologi uddyber jeg i nedenstående tabel de forskellige former for deltagelse, jeg har benyttet.

Deltagelsesform	Beskrivelse	Eksempler på processer	Styrker	Svaghed
Passiv deltagelse: Processer hvor jeg ikke intervenserer	Den ene type proces er arrangementer, hvor jeg deltager som observatør (flue på væggen) og ikke har haft nogen form for intervenserende/aktiv rolle.  I disse processer spiller jeg ingen rolle. Typisk er arrangementerne også af en størrelse, hvor de fleste deltagere ikke bemærker, at jeg deltager.  Det har dog aldrig været en hemmelighed, at jeg har deltaget, eller hvad min rolle har været.	Større ledermøder, medarbejder-seminar, festivaler, politiske møder mv.	Disse møder har generelt givet stor indsigt i, hvordan oversættelsen foregår, og hvem der spiller en rolle i den oversættelse.  Den store styrke ved disse processer er, at jeg har observeret aktørerne i deres naturlige aktiviteter, hvor deres ageren ikke har været påvirket af min tilstedeværelse.  Møderne har ikke været til ære for mig og giver derfor et relativt upåvirket billede af ageren og interaktion.	Risikoen ved denne deltagelsesform er, at forskeren som passiv deltager, ikke får en tilstrækkelig forståelse af feltet. Det kan risikere at blive en overfladisk observation – særligt, da den har en kortere tidshorisont.  Jeg vil dog vurdere, at deltagelsesformen har været tilstrækkelig til at få en forståelse af arbejdet med verdensmålene, til at metoden bidrager konstruktivt til besvarelse af forskningsspørgsmålet.
Aktiv deltagelse: processer, hvor jeg intervenserer – på baggrund af fx oplæg	Den anden type af processer er arrangementer, hvor jeg indgår i dialog med aktørerne fra kommunerne og på den måde har en intervenserende rolle.	Det kan fx være møder, der har udgangspunkt i et oplæg, som jeg holder i netværksgrupper, for leder- eller medarbejdergrupper.	Fordelen ved disse møder er, at det har været muligt at få feedback på mine fund og argumenter, hvilket i sidste ende har styrket afhandlingen.	Ulempen er, at deltagerne ikke er i deres naturlige element, og at de er bevidste om min tilstedeværelse, hvilket kan have påvirket deres interaktion

	Denne form for møde hænger tæt sammen med ovenstående beskrivelse af det interaktive følgestudie, hvor der har været en gensidig dialog.		Samtidig har det været muligt at observere interaktionen og dialogen mellem deltagerne i mindre rammer end de store arrangementer, jeg beskrev ovenfor.	og tilbagemeldinger til mig.  Derfor skal man som observatør være opmærksom på, at det ikke nødvendigvis er et dækkende billede af virkeligheden, man får på disse møder.
Aktiv deltagelse: Møder hvor jeg intervenserer – fx på baggrund af statussnak eller deltagelse i arbejdsdag i kommunen	Den tredje type af processer er møder, hvor jeg har talt med aktørerne om deres arbejde med verdensmålene i bred forstand og på den baggrund har en intervenserende rolle.  Omdrejningspunktet for disse møder har været dialog, og derfor har jeg i sagens natur haft en intervenserende rolle.	Det kan eksempelvis være møder, hvor en kommune har inviteret mig til en dialog om status på deres arbejde med udgangspunkt i et dokument om verdensmålene, de var ved at udarbejde.	Styrken ved disse møder har været, at de giver meget information om arbejdet med verdensmålene, da det ofte er møder, der foregår i uhøjtidelige rammer, hvor parterne har været nede.  Samtidig har det været muligt at føre en dialog med deltagerne og stille en række uddybende spørgsmål.	Møderne giver ikke et billede af aktørerne i naturlige aktiviteter, da de typisk har været afholdt på grund af min forskning.
Deltagelse i onlinemøder	Onlinemøderne betragter jeg som en blanding af de forskellige møder ovenfor nævnt. Fælles for møderne er, at de foregår online.	Ledermøder, samskabelses-processer.	Tilgængelighed, deltagelse i relativt "anonym" form, muliggør stor vidensindsamling.	Vanskeligt at observere kropssprog, interaktion mellem deltagerne er begrænset online.

Tabel 13: Forskellige typer af processer, hvor jeg har observeret

### 3.5.1.3 Feltnoter ved deltagerobservationen

Feltnoter er en central del af det at lave observation i praksis, dels fordi det er en måde at huske så meget som muligt, dels fordi det skal bruges i den senere analyse. Der findes ikke nogen regler for, hvordan forskeren bedst laver sine feltnoter, men de fleste metodebøger anbefaler at finde en form, der fungerer for den enkelte (Fangen, 2010). Der kan i praksis være en række forhold, der gør, at det ikke er muligt at have den samme form gennem hele studiet. Der er fx stor forskel på at skrive noter fra et møde, hvor man sidder på bagerste række som observatør, om det er et møde, hvor man har en aktiv rolle, eller om det er et folkemøde, hvor man går rundt og observerer. Jeg har observeret ved alle de nævnte former og har derfor benyttet forskellige metoder.

Jeg har altid forsøgt at skrive så meget ned som muligt, herunder deltagere, tid, sted, stemning, hvad der bliver sagt, om deltagerne er med eller virker fraværende osv., jf. observationsguiden. Formålet er at have en samlet fornemmelse af møderne, da meget af det, der observeres, er det usagte (Yanow et al., 2017).



Desuden forsøger jeg at lave præcise gengivelser af det, der bliver sagt, så det kan bruges i den senere analyse (Fangen, 2010).

I boks 1 har jeg indsat et eksempel på noter lavet på computer ved et møde i Vejle, jeg deltog i. Jeg observerer efter observationsguiden i tabel 12. I praksis har det dog vist sig mere operationelt at arbejde i punktform end i et skema. Derfor arbejder jeg i punktform, hvor jeg skriver det ned, der bliver sagt uden at være fortolkende. Derudover indsætter jeg en "Note", hvor jeg skriver egne observationer, fortolkninger, refleksioner, teoretiske overvejelser osv. Til sidst i dokumentet har jeg et afsnit med mine refleksioner over observationen, opgaver, der skal følges op på osv. Dermed ender jeg med dokumenter, der både indeholder den rene observation, men også giver mulighed for at have mine umiddelbare fortolkninger med, hvilket har hjulpet mig i analysen.

Boks 1: Eksempel på feltnoter fra lederkonference i Vejle den 22. november 2019
<p><u>Katrine Richardson:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Starter med at undskylde at hun vil hoste og hakke en del. En af dem foran mig har det svært med det – jeg tolker det som noget hygiejne.</li><li>• Vigtigt at arbejde med verdensmål fordi det er fælles sprog for en bevægelse/ændring der sker omkring os.</li><li>• Ved at ændre vores forhold til resten af verden.</li><li>• Taler om at vi som urmennesker som bare smed deres skidt hvor det var. Indtil det ikke gik mere. Så indførte de regler der skulle forhindre forurening osv lokalt.</li><li>• Men så opdagede man at det er en regional dagsorden. Nu har man fundet ud af, at det er en global dagsorden. Fordi vi er så mange.</li><li>• Hun taler om at der ikke er behov for at redde planten. Den skal nok klare sig. Men vi skal redde vores mulighed for at udvikle os.</li><li>• 20 år siden: <u>cutting edge</u> talte om klima, 10 år siden talte <u>cutting edge planetary boundary</u>, nu taler man om systemisk forandring. Og der er Vejle godt stillet fordi de arbejder med resiliens. <u>Narrativet har ændret sig</u></li><li>• Taler om <u>Bruntlandrapport</u>.</li></ul> <p>Note: lidt færre er med. Der er en mindre del der sidder med deres telefoner. Men der er dog stadig en del der er på. Hun er lidt humoristisk. Og salen responderer med lidt grin.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• KR kritiserer den tænkning der følger af bruntlandrapport om søjle tænkning. Økonomisk, social og miljø. Det giver ikke forståelse for problemstillingen og sammenhængen at tale om de tre søjler.</li><li>• Netop den problemstilling kan resiliens bidrage til at hjælpe, fordi de kan noget med at tænke på tværs.</li></ul> <p>Note (teoretisk): KR er inviteret for at fortælle om verdensmål. Hun bliver altså en central del af oversættelsen.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Siden <u>Bruntland</u> har man lavet statusrapporter om bæredygtighed hvert 4. år.</li></ul>

#### 3.5.1.4 Online deltagerobservation

Som konsekvens af, at Danmark var lukket ned i lange perioder i 2020 og 2021, er en del af min deltagerobservation som nævnt lavet online.

Det er min erfaring, at onlinedeltagelse ofte har gjort min deltagelse meget anonym, og jeg har i praksis ofte været en flue på væggen (Fangen, 2010). Selvom store dele af det danske samfund fik erfaring med at holde onlinemøder i forbindelse med corona-pandemien, så har min erfaring ofte været, at interaktionen

på møderne generelt har været begrænset. Som passiv deltager på møderne har det været nemt at sidde og skrive noter, uden at deltagerne har taget notits af min deltagelse. Jeg har typisk haft kamera tændt på møderne for ikke at virke hele anonym. Billede 1 viser et eksempel på et typisk setup fra et møde med deltagerobservation.

Min erfaring er også, at det har været et fint alternativ til fysiske møder, der dog medfører både fordele og ulemper. To af de fordele, jeg har oplevet, er, at det dels har været en ressourceeffektiv måde at observere på, fordi det sparer på både transporttid, ventetid og spildtid i forbindelse de enkelte møder. Desuden har det gjort det muligt at være en relativt anonym deltager (flue på væggen), fordi jeg ofte er forsvundet i deltagerlisten på de enkelte møder. Min tilstedeværelse har dog aldrig været holdt hemmelig for de øvrige deltagere, og jeg har som oftest haft anledning til at præsentere mig selv.

Ulempen ved disse møder har omvendt været, at det ikke er muligt at observere de enkelte deltagere, når de ikke er direkte på. Dermed er det vanskeligere at afkode kropssprog og non-verbalt-sprog, hvilket ellers er en af styrkerne ved deltagerobservation (Fangen, 2010). Desuden kræver adgang til virtuelle møder oftest en god og tillidsfuld relation til de centrale mødepersoner, der kan agere gatekeeper.



*Billede 1: online-deltagerobservation i forbindelse med møde i Gladsaxe Erhvervsby den 30. september 2020 (eget foto)*

#### *3.5.1.5 Refleksion over deltagerobservation som metode*

Deltagerobservation og interaktiv forskning medfører også en række udfordringer, som forskeren skal være opmærksom på.

Forskerens påvirkning af feltet, der observeres, er en af de udfordringer, som har været diskuteret i litteraturen (Jackson, 1983). Jeg er af den opfattelse, at jeg har påvirket feltet i forbindelse med min

empiriindsamling til afhandlingen, men jeg mener også, at det er en forudsætning for netop dette projekt, da det er et samfinansieret forskningsprojekt, hvor de deltagende kommuner må formodes at have en interesse i at blive påvirket. Jeg har forsøgt at gøre det udogmatisk og uden et formål om at flytte dem i en given retning, men anerkender, at jeg har påvirket med mine spørgsmål, refleksioner, analyser mv.

Der findes eksempler på, at den tætte kontakt mellem aktører i feltet og forskeren har medført venskabelige forhold, som kan udfordre forskningen, eksempelvis ved at det bliver vanskeligere at være kritisk. Desuden kan man som forsker måske have en tendens til at indtage samme perspektiv eller holdning som de informanter, man har den tætteste kontakt til (Reff et al., 2011). Dette har jeg håndteret ved, at jeg har samlet empiri intensivt i perioden 2019-primus 2021, hvorefter jeg har haft fokus på at afslutte min afhandling. Således har jeg altså været afkoblet fra tæt kontakt med mine informanter i store dele af den intensive periode, hvor afhandlingen er blevet udarbejdet.

Yderligere en udfordring, der er relevant at fremhæve i forbindelse med min egen empiriindsamling, er, at den interaktive forskningsstrategi gør det vanskeligt at afgrænse omfanget af forskningsfeltet – eksempelvis i forhold til, hvornår et studie skal stoppe (Reff et al., 2011). Dette har jeg været udfordret af, af to årsager. Dels forlængede corona-pandemien min empiriindsamling, som jeg oprindeligt havde tænkt skulle afsluttes i 2020, men som altså endte med at tage over seks måneder længere. Dels er kommunernes arbejde med verdensmålene en fortløbende proces, så det har været vanskeligt at finde ud af, hvornår det var korrekt at trække en streg i sandet. Som det fremgår af figur 3, stoppede jeg min empiriindsamling i medio 2021.

### 3.5.2 Kvalitative interviews

Den anden centrale datakilde er kvalitative interviews med vigtige informanter fra de tre cases. Formålet med det kvalitative forskningsinterview er at indsamle viden om givet emne med nøje udvalgte informanter med henblik på fortolkning af de beskrevne fænomener (C. J. Kristiansen, 2007; Kvale, 1997). Fordelen ved kvalitative interviews er, at de giver et indblik i, hvad informanten fortæller, og dermed et indblik i informantens eget narrativ. Desuden giver det kvalitative interview forskeren en forståelse af, hvad der er legitimt at sige, og således også, hvad der ikke er legitimt at sige. Der åbnes en adgang til informantens livsverden, personlige viden og erfaring (Kvale & Brinkmann, 2015). Interviewformen er en gammel metode til indsamling af viden, som har været brugt systematisk i forskningen siden 1930'erne med udgangspunkt i Chicago-skolen (Fontana & Frey, 1994; Kvale & Brinkmann, 2015). Det er i dag en helt almindelig datakilde inden for kvalitativ forskning.

Ifølge (Fontana & Frey, 1994) findes kvalitative interviews i mange forskellige afskygninger, fx individuelle samtaler, gruppeinterviews og telefoninterviews. Derudover kan kvalitative interviews udformes på forskellige måder. På den ene side findes det meget strukturerede interview, hvor der på forhånd er lavet en række spørgsmål, som interviewerens slavisk følger. Strukturen kan minde om et kvantitativt interview. Fordelen er, at flere interviews kan sammenlignes som ved en kvantitativ undersøgelse. I den modsatte ende af kontinuum findes en form, hvor interviewet gennemføres uden en klar struktur, men hvor der er nogle overordnede emner, der kan snakkes om undervejs. Samtalen mellem informanten og interviewerens følger altså de emner og ideer, der kommer frem (Fontana & Frey, 1994; Thagaard, 2004). Begge disse interviewformer repræsenterer yderpunkter inden for interviewteknik, og derfor peger den norske professor Steiner Kvale på det semistrukturerede forskningsinterview, der er en kombination af de to ovenstående muligheder (Kvale, 1997). Ved det semistrukturerede interview har interviewerens på den ene side nogle spørgsmål, som forskeren ønsker at få svar på, men på den anden side følges strukturen i disse spørgsmål ikke slavisk. Det giver mulighed for at gå i dybden med de interessante og energifyldte emner, der kommer op, og som der er viden gemt i. En anden fordel ved denne interviewform er, at interviewet afvikles som en almindelig samtale, hvor der dog tales om et specifikt emne og med en mere eller mindre klar struktur. Hermed kan strukturen bidrage til, at interviewet bliver en mere uformel samtale, hvilket gør, at informanten typisk er mere åben (Kvale, 1997). Min erfaring er ligeledes, at de bedste interviews er de uformelle, hvor informanterne har paraderne nede og taler mere åbent. Og det er også baggrunden for, at jeg har valgt at tage udgangspunkt i det semistrukturerede interview. Der er en række andre fordele ved det semistrukturerede interview, eksempelvis at det lægger op til refleksion både hos interviewpersonen og interviewerens, hvorfor samtalen kan blive dybere og give et detaljeret og grundigt billede af det område, der undersøges, samt give mere uformelle, skjulte og fortrolige informationer.

Ulempen ved interviews kan være, at informanten blot fortæller det, som han tror, interviewerens ønsker at høre. Det kan desuden være en udfordring, at informanten pynter på historien eller forsøger at sætte sig selv i et positivt lys. Dette kan delvist håndteres ved at lave interviews med flere i samme organisation samt at bruge triangulering, hvor flere metoder afdækker feltet. Jeg bruger begge tilgange og taler både med flere informanter i organisationerne og benytter flere metoder for at få et nuanceret et billede af forholdene i mine cases. Desuden har jeg løbende haft dialog med aktørerne i feltet over lang tid, hvorfor det i sagens natur bliver vanskeligere at dyrke en fortælling, der ikke afspejler sig andre steder i organisationerne. Det er eksempelvis vanskeligt at påstå, at man gør en hel masse med verdensmålene, hvis ikke det kommer til udtryk i praksis over flere år. Yderligere er det en ulempe ved interviewmetoden, at den er resourcekrævende og kræver lang tid både at planlægge, gennemføre og efterbehandle. Derfor har jeg også benyttet ekstern hjælp til transskribering af mine interviews.

### 3.5.2.1 Fremgangsmåde

I dette afsnit gennemgår jeg den konkrete fremgangsmåde, jeg har benyttet ved mine interviews.

Som det fremgår af tabel 14, har jeg i alt gennemført 47 interviews med aktører fra de tre kommuner samt repræsentanter fra virksomheder og civilsamfund i kommunerne. Jeg har forsøgt at afdække kommunernes arbejde med verdensmålene ved at tale med informanter fra både det politiske lag, den administrative ledelse, medarbejdere i organisationen og eksterne samarbejdspartnere. For at sikre en systematik i udvælgelsen har jeg bestræbt mig for at tale med informanter på samme niveau i alle tre kommuner. Jeg uddyber valg af informanter neden for.

Datatype	Gladsaxe	Guldborgsund	Vejle	I alt	Bemærkning
Interview – kommunalpolitiker	3	2	2	7	
Interview med lederstilling i kommunen	4**	6	9*	19	* I det ene lederinterview i Vejle deltog to ledere. Det var et opfølgende interview, da jeg tidligere havde gennemført interview med begge. ** Det ene interview i Gladsaxe blev gennemført med to informanter fra forskellige kommunale enheder, der var henholdsvis leder og medarbejder.
Interview – medarbejder	5**	5	5***	15	*** Det ene medarbejderinterview i Vejle blev gennemført med tre medarbejdere fra samme enhed. Et andet interview med en medarbejder fra Vejle blev gennemført i forlængelse af en samskabelsesproces på kommunens folkemøde. Dette interview blev gennemført på lokationen uden forberedelse.
Interview – ekstern	2	1	3****	6	**** Det ene eksterne interview i Vejle blev gennemført med to informanter fra kommunens ældreråd, der havde deltaget i en samskabelsesproces på kommunens Folkemøde. Dette interview blev gennemført på lokationen uden forberedelse.

Tabel 14: Oversigt over afhandlingens interviews

Som det fremgår, er et mindre antal interviews (fem) gennemført med flere personer på en gang (henholdsvis to og tre), men typisk har jeg benyttet mig af interview på tomandshånd. Det har generelt været min fornemmelse, at bilaterale interviews har fungeret bedst, dels fordi det har været nemmere at have en normal samtale i den form, og dels fordi det har været nemmere for informanterne at tale om vanskelige emner, når der ikke har siddet en kollega eller observatør i rummet. Dette fænomen kendes også fra fokusgruppinterviews (Damgaard & Sørensen, 2007). Fordelen med flere deltagere i et interview kan til

gengæld være, at de kan bringe mere viden til bordet og blive inspireret af hinanden samt bidrage til en fælles hukommelse angående konkrete episoder (Justesen & Mik-Meyer, 2010). Dette har jeg selv oplevet i to af de gruppeinterviews, jeg har gennemført, samt i flere af de møder og samtaler, jeg har haft med informanterne, hvor der har været flere deltagere til stede.

Jeg har som udgangspunkt optaget alle interviews på programmet *Memoer* på min iPhone. Telefonen har været synlig på bordet, og det har i alle tilfælde været aftalt, at interviewet blev optaget. Jeg har også gjort opmærksom på, at hvis man har haft behov for det, ville jeg slukke for optagelsen. Det er min fornemmelse, at det har betrygget informanterne. Jeg har flere gange oplevet, at de har kigget på telefonen, når de har talt om noget, som var kontroversielt eller ubehageligt. Helt formelt er alle interviews startet med, at jeg har præsenteret formålet med interviewet og aftalt, at interessenterne optræder anonymt i mine analyser. Desuden er det – medmindre andet er aftalt – kun mig, der har haft adgang til interviewene. Det er min vurdering, at netop anonymitet har været afgørende for informations-flowet for en række af mine informanter.

Enkelte af de kvalitative interviews har jeg suppleret med e-mails og telefonopfølgning, hvis der i forbindelse med analysen af interviewene er opstået spørgsmål, som jeg havde brug for at få suppleret.

Som det fremgår af oversigten, er enkelte interviews gennemført i forlængelse af samskabelsesprocesser. De fandt sted uden egentlig forberedelse, men for at få deltagernes umiddelbare overvejelser om processen. Dette var nødvendigt, da der var tale om en form for pop-up-samskabelse, hvor kommunen brugte Folkekemødet som anledning til at lave samskabelse i relativt uformelle rammer. Lang hovedparten af interviewene er dog traditionelle semistrukturerede forskningsinterviews gennemført på baggrund af forudgående aftaler og med spørgeguide som udgangspunkt. Dette kommer jeg tilbage til nedenfor.

### 3.5.2.2 Valg af informanter

For at undersøge oversættelse og samskabelse af verdensmålene i kommunerne har det været nødvendigt at tale med centralt placerede ledere og medarbejdere. I de tre kommuner, jeg har undersøgt, har verdensmålene på forskellig vis et strategisk ophæng og en sammenhæng til politiske og administrative beslutninger. Derfor har oversættelse af verdensmålene et udgangspunkt i den politisk-administrative ledelse i de tre kommuner, og jeg har derfor valgt at lave interviews med både politiske og administrative topledere i de tre kommuner.

For at forstå oversættelsesprocessen og det gennemslag, verdensmålene har i kommunerne, har det også været vigtigt at interviewe mellemledere og medarbejdere. Jeg har desuden interviewet både interne og eksterne aktører, der har været involveret i samskabelsesprocesser i de tre kommuner. Derudover har jeg talt med repræsentanter fra virksomheder og civilsamfunds-aktører for få et blik på kommunerne udefra.

Disse er udvalgt efter, om de har været en del af kommunernes arbejde med verdensmålene, enten i form af samskabelsesprocesser, eller fordi de har haft direkte oplevelser med kommunernes strategier, hvor det har påvirket deres arbejde.

Jeg har prioriteret at tale med aktører, der har viden om arbejdet med verdensmålene i og omkring kommunerne, for at være sikker på, at aktørerne kunne bidrage til afklaring af forskningsspørgsmålet. Dette kan medføre en risiko for selektionsbias, idet de ikke nødvendigvis er repræsentative for arbejdet med verdensmålene i alle dele af kommunerne. Derfor er supplementet med deltagerobservation, dokumentstudier samt diverse møder og samtaler også nødvendigt, fordi det bidrager til et nuanceret vidensgrundlag, hvor de enkelte informanternes fortællinger ikke står alene.

Denne måde at udvælge informanter til interviews kaldes *forskerstyret* udvælgelse, fordi det grundlæggende er mig, der har valgt, hvem i organisationerne jeg har ønsket at tale med (Sørensen & Torfing, 2005). I bilag 1 fremgår en oversigt over alle interviews med titler på informanter.

Som nævnt under afsnittet om *interaktivt følgestudie* har jeg løbende haft kontakt med en række kerne medarbejdere i kommunerne, der arbejder med verdensmålene. Udover at jeg via den tætte kontakt med informanterne har haft mulighed for at få udfordret mine fund, har jeg også kunnet bruge interaktionen med informanterne til at finde nye kontakter og udvælge de rigtige informanter i organisationerne. Jeg har flere gange oplevet, at det var vanskeligt at få aftaler om interviews på plads, når jeg selv har taget kontakt, men når jeg har brugt mit netværk i kommunerne, har det været nemmere. Min tilstedeværelse er dermed blevet legitimeret gennem mine kontakter. Det har således ofte været en stor hjælp både i forhold til at skabe kontakten, men også i forhold til at finde ud af, hvem det var meningsfuldt at tale med for at få et overblik over feltet. Denne udvælgelsesform minder om reputationsmetoden eller sneboldsmetoden, hvor man starter med at tale med nogle centrale aktører, der efterfølgende hjælper med at udpege andre centrale aktører (Sørensen & Torfing, 2005). Udfordringen med denne tilgang er dog også, at informanterne har haft mulighed for at påvirke, hvem jeg har talt med, og dermed også haft indflydelse på den samlede fortælling, jeg i sidste ende har fået fra kommunerne. Det skal dog understreges, at alle interviewpersoner i sidste ende er udvalgt/besluttet af mig.

Jeg har igennem hele projektet haft faste kontaktpersoner i de tre kommuner<sup>13</sup>. Jeg har i bilag 4 redegjort for, hvem jeg haft interaktion med i de forskellige kommuner over de tre år, projektet har løbet. Som det fremgår heraf, har jeg haft løbende dialog med flere niveauer i kommunerne – både på ledelses- og

---

<sup>13</sup> Det skal i den forbindelse bemærkes, at kontaktpersonerne i Vejle Kommune er udskiftet 3-4 gange i perioden. Typisk fordi mine kontaktpersoner har fået nye stillinger eller opgaver.

medarbejderniveau. Desuden har jeg i alle tre cases talt med den politiske ledelse i form af borgmesteren samt en informant fra den modsatte politiske fløj af borgmesterens parti.

### 3.5.2.3 Eliteinterviews

Hovedparten af mine informanter har været erfarne og trænet i at give interviews. Det gælder i særdeleshed politikere og ledere fra de tre kommuner, men generelt er medarbejder-informanterne også kommet fra stillinger, hvor det ikke har været usædvanligt at formidle deres arbejde igennem fx interviews. Langt hovedparten af mine kommunale informanter har haft en akademisk baggrund eller en diplom/master-overbygning på mellemlange uddannelser. Denne akademiske overvægt er jeg først blevet opmærksom på i forbindelse med den endelige gennemgang af mine interviews. Hvis jeg tidligere havde været opmærksom på dette, havde det været hensigtsmæssigt også at søge information hos medarbejdere uden akademisk baggrund. Overvægten vidner om, at jeg i høj grad har søgt min information med udgangspunkt i de centrale forvaltninger, hvilket skyldes, at forskningsspørgsmålet ønsker at besvare, hvordan verdensmålene er oversat i kommunerne med udgangspunkt i de centrale strategier.

Mine interviews kan på den baggrund generelt karakteriseres som eliteinterviews, der har udgangspunkt i interviewpersoner, der er vant til at blive udspurgt om deres meninger (Kvale & Brinkmann, 2015). Det er typisk eksperter eller ledere, der besidder magtfulde stillinger, men jeg er af den opfattelse, at medarbejdere i projektlederstillinger med akademisk baggrund, der er vant til at formidle deres arbejde, også falder i elitekategorien. Styrken ved eliteinterviews er, at forskeren ofte kan få klare svar, og at informanterne er rolige ved interviewsituationen (Bogner, Littig, & Menz, 2009). Det kræver til gengæld, at interviewereren er velforberedt, kan beherske et fagsprog og ved noget om emnet (Kvale & Brinkmann, 2015). Her har det været en styrke, at jeg har arbejdet ti år med kommuner og ledelse, før jeg startede med ph.d.-afhandlingen, og derfor har været fortrolig med sproget og hierarkiet i kommunerne.

### 3.5.2.4 Brug af interviewguide

Jeg har konsekvent benyttet mig af en spørgeguide som udgangspunkt for mine interviews. Fordelen herved er, at jeg har haft mulighed for at forberede mig inden interviewet og dermed sikre, at jeg får formuleret spørgsmål, der har fokus på oversættelse og samskabelse. Jeg har dog ikke nødvendigvis fulgt spørgeguiden slavisk, da jeg indimellem har ladet samtalerne flyde derhen, hvor jeg fik viden – under hensyn til, at jeg havde nogle emner, jeg skulle have afdækket. Jeg har sørget for at have forberedt flere *Grand Tour*-spørgsmål, der lægger op til lange detaljerede beskrivelser fra informanterne (B. M. Christensen, 1994). Konkret har guiden også været en notesblok, hvor jeg har noteret tanker og spørgsmål under interviewet.



Disse observationer har jeg efterfølgende skrevet ned i et dokument, som jeg har kaldt "Refleksioner på baggrund af interviews". Refleksionerne har været en umiddelbar analyse af interviewene med observationer, tanker, stemninger mv. På den måde har jeg formuleret en umiddelbar analyse af interviewene, som jeg senere har kunnet bruge i den endelige analyse. Det har i nogle tilfælde også tjent som et hurtigt resumé af interviewet, som jeg har haft anledning til at kigge på, når jeg har skullet huske essensen af mine interviews.

Mine interviewguides har generelt indeholdt en overordnet præsentationsramme, en sektion om strategien generelt, en sektion om oversættelse, en sektion om samskabelse samt en afrunding, hvor der har været plads til lidt generel refleksion. Et eksempel på en spørgeguide fremgår af bilag 5. Formålet med opbygningen har været at få afdækket mine teoretiske begreber gennem interviewene. Samtidig har det været vigtigt at få informanterne til at være så konkrete som muligt og gerne give eksempler, som jeg kunne bruge i analysen. I enkelte tilfælde har det kun været relevant at tale med informanterne om enten oversættelse eller samskabelse, afhængigt af hvor i organisationerne informanterne har siddet.

Opbygningen af interviewene er inspireret af blandt andre Kvale & Brinkmann (2015), der fremhæver, at iscenesættelsen har stor betydning for resultatet – både hvad angår stemning, tillid og outcome. Iscenesættelsen omfatter selve opbygning af interviewet, samt hvor og hvordan det gennemføres.

I tabel 15 har jeg redegjort for, hvordan de enkelte forskningsspørgsmål og arbejdsspørgsmål er operationaliseret i et interviewspørgsmål med udgangspunkt i operationaliseringstabellen i teorikapitlet. I tabellen forklarer jeg ligeledes, hvad formålet med det konkrete spørgsmål er.

Forskningsspørgsmål/ arbejdsspørgsmål	Eksempel på interviewspørgsmål	Formål
Hvordan påvirker den politisk-administrative ledelses oversættelse af FN's verdensmål det gennemslag, som de får i det strategiske, organisatorisk og praktiske arbejde i danske kommuner?	Hvordan ser du politikernes og den administrative ledelses rolle i arbejdet med verdensmålene?	Spørgsmålet har til formål at få viden om, hvad de forskellige dele af ledelsens rolle er i arbejdet, og hvad det har af betydning for gennemslaget af verdensmålene.
Hvilken betydning har oversættelsen for den rolle, som intern og ekstern samskabelse spiller i arbejdet med verdensmålene?	Hvad har verdensmålene betydet for samskabelse med andre aktører?	Spørgsmålet er et forsøg på at få informanten til at reflektere over, om verdensmålene spiller en rolle i arbejdet med samskabelse.
Hvordan oversætter den politiske og administrative ledelse i kommunerne FN's verdensmål?	Hvordan taler I om verdensmålene, og hvorfor?	Dette spørgsmål skal afklare, hvordan de konkret har oversat målene, og hvilke begreber de bruger. Det er en del af afklaringen af oversættelsesstrategierne, jf. oversættelsesteorien.

Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i kommunerne i oversættelsesarbejdet med verdensmålene?	Hvordan blev verdensmålene en del af jeres arbejde (hvem besluttede det)? Hvordan indgår verdensmålene i din ledelse?	Spørgsmålet skal afklare ledelsens rolle, og om denne gør en forskel. Oversættelsesteorien udpeger ledelsen som central, og det skal spørgsmålet hjælpe med at afklare. Spørgsmålet skal hjælpe til at forstå, hvilke metastyringsgreb de bruger.
Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af intern og ekstern samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene?	Hvordan tænker I, at samskabelse kan bruges til arbejdet med verdensmålene? Kan du give et eksempel på, hvor I har tænkt samskabelse ift. verdensmål?	Spørgsmålene skal afdække, hvordan samskabelse indgår i overvejelserne ift. verdensmålene. Ved at spørge til konkrete eksempler kommer samtalen til at handle om konkrete forhold og ikke kun abstrakte overvejelser. Dette kan eksempelvis bidrage til at afklare, hvilke faser de samskaber i, og om platforme indgår i deres samskabelsesarbejde.
Hvilken effekt har ledelsens oversættelse af verdensmålene for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde og den betydning, som intern og ekstern samskabelse spiller heri?	Har du en fornemmelse af, hvad verdensmålene betyder for organisationen? Hvordan oplever du, at de gør en forskel?	Informanten fortæller om erfaringer med, hvad verdensmål betyder for organisationen, hvilket i de fleste tilfælde har ledt til en snak om de effekter, verdensmålene medfører.

Tabel 15: Operationalisering af spørgsmål til spørgeguide

### 3.5.2.5 Interviews over telefon, Teams og Skype

Da corona-pandemien ramte Danmark i foråret 2020, blev mange offentlige arbejdspladser som nævnt lukket. Det havde konsekvenser for min empiriindsamling, da jeg i den periode oprindeligt havde planlagt en intensiv dataindsamling, og for alligevel at kunne gennemføre empiriindsamlingen har jeg gennemført en række interviews over telefon, Teams og Skype. Jeg er i alt endt med at lave 27 interviews online, hvilket altså er godt halvdelen af det samlede antal. Der er tidligere lavet forskning i forskellen på ansigt-til-ansigt-interviews og telefoninterviews. Et amerikansk studie peger på, at der kan være situationer, hvor telefoninterviews har fordele fx i forhold til tilgængelighed, respondentens oplevelse af privatliv ved følsomme emner, sikkerhed, hvis man interviewer farlige personer eller i farlige omgivelser, og ikke mindst omkostninger, da det er billigere med telefoninterview (Sturges & Hanrahan, 2004). Studiet peger desuden på, at kvaliteten af den data, der kommer ud af disse interviews, generelt er lige så god som ved ansigtsinterviews. Andre studier peger på, at respondenter har nemmere ved at åbne op for deres følelsesliv, når de ikke befinder sig i samme rum som udsprøgeren (Fangen, 2010; Kvale & Brinkmann, 2015).

Det er min erfaring, at telefoninterviews og interviews gennemført via Skype, Teams og diverse andre digitale platforme generelt har fungeret godt. I de fleste tilfælde er interviewene blevet gennemført med tændt kamera, hvorfor denne form placerer sig et sted mellem de beskrevne telefoninterviews og ansigt-

til-ansigt-interview. Det har dog også været min oplevelse, at det trods alt er en svækkelse af dialogen ikke at sidde i samme rum, når interviewet foregår, fx fordi det er vanskeligere at have ping-pong, indikere, at jeg har et uddybende spørgsmål m.v. Desuden er det sværere at håndtere uenigheder, når interviewene gennemføres på distance, fx fordi det ikke er så nemt at lave udglattende fagter, lyde m.v. Yderligere er det min erfaring, at iscenesættelsen er mere kontant. Mange interviews med fysisk tilstedeværelse starter med at tale lidt rundt om emnet, hvilket kan være en måde at tale sig ind på hinanden og bløde stemningen op (Kvale & Brinkmann, 2015), og det er vanskeligere ved fjerninterviews, der ofte starter lige på og hårdt.

Corona-nedlukningen i Danmark har været en katalysator for brugen af digitale medier i mange danske organisationer (Gurlev, 2020; Kommunaldirektørforeningen, 2020). Det betyder, at vi alle sammen har fået erfaring med at bruge digitale medier til blandt andet møder. På den baggrund er det også min erfaring, at online-interviewene er blevet bedre, jo længere frem i empiriindsamlings-perioden jeg er kommet. Dette er blandt andet kommet til udtryk ved en større fortrolighed og forståelse for interaktionen online samt den mere basale forståelse for, hvordan teknologien virker. Det har derfor også været karakteristisk, at flere informanter har ønsket digitale interviews, selv i perioder hvor der ikke har været nedlukning. Det er typisk sket med henvisning til ressourceoptimering.

På den baggrund vil jeg vurdere, at den digitale empiriindsamling har været en styrke for projektet samt i perioder en helt nødvendig forudsætning, da der ikke var mulighed for at mødes fysisk.

### *3.5.2.6 Transskribering*

Jeg har valgt at transskribere hovedparten af mine interviews, da jeg mener, at det gør det nemmere at lave en analyse. Når interviewene er transskriberet, er det muligt at læse dem og dermed blive opmærksom på pointer, som jeg ikke nødvendigvis bed mærke i, mens jeg gennemførte interviewet. I enkelte interviews har jeg blot transskriberet de mindre dele, jeg skulle bruge. Som nævnt tidligere er nogle interviews gennemført umiddelbart efter en samskabelsessesance og derfor ikke blevet optaget. Disse er i sagens natur heller ikke transskriberet, men nedfældet i umiddelbar forlængelse af interviewet.

Jeg har i 15 tilfælde brugt et eksternt konsulentfirma til transskriptionen, mens 18 er udført af en studentermedhjælper på ISE/RUC. 13 interviews har jeg selv transskriberet. Når så stor en del af interviewene er transskriberet af andre, så skyldes det, at det ville have været en tidskrævende opgave at gøre det selv. Det giver den ulempe, at jeg ikke selv har siddet med interviews i efterbehandlingen og dermed ikke har genoplevet interviewene. Til gengæld har det samlet set frigivet ressourcer til arbejdet med analyserne. Jeg har i forbindelse med analyserne genlæst alle interviews og også genhørt relevante sekvenser for at få genskabt noget af den stemning, der var i forbindelse med interviewet. Jeg er gentagne gange blevet overrasket over, hvor godt man er i stand til at huske de enkelte interviews, når man genhører dem (Kvale & Brinkmann, 2015).

Interviewene er blevet transskriberet ordret, og der er ikke lavet nogen tolkninger i den forbindelse. Dette har været nødvendigt, da det har været eksterne, der har lavet transskriptionerne. Hvis jeg selv havde transskriberet, havde det været muligt at fjerne nogle af de mange gentagelser, der altid er, når man overfører en samtale til tekst (Kvale & Brinkmann, 2015). Når jeg bruger interviewene i analyserne, har jeg gengivet dem i en lettere redigeret form for at gøre det muligt for læseren at forstå citaterne. I de tilfælde, hvor jeg har klippet et stykke af citatet ud, fx fordi informanten får en indskydelse, der er irrelevant for citatet, er det markeret således: (...).

#### 3.5.2.7 Brug af andres interview

I det ene af de seks konkrete eksempler på kommunernes brug af samskabelse bruger jeg interviews udført af en anden. Det drejer sig om Lederprocessen i Guldborgsund, hvor jeg har fået adgang til interviews med deltagerne i processen gennemført af specialestuderende Mikkel Brandt Hansen fra Aalborg Universitet i forbindelse med hans speciale om Guldborgsund Kommunes arbejde med verdensmålene i foråret 2021 (Hansen, 2021). Han har interviewet en række centerchefer og direktører om den konkrete proces, som han var med til at arrangere. Da han havde været praktikant i kommunen inden specialet, havde den studerende og informanterne allerede kendskab til hinanden. Interviewene er gennemført efter afholdelse af ca. halvdelen af de møder i ledergruppen, som jeg også deltog i som observatør. Der er tale om strukturerede kvalitative interviews, hvor alle deltagerne blev stillet de samme spørgsmål (Kvale, 1997).

Jeg har haft adgang til udskrifter af alle 11 interviews og har dermed kunnet bruge dem som troværdig empiri i min afhandling. Jeg bruger citater fra fire interviews. De konkrete citater, jeg gengiver, er godkendt af den studerende. Interviewpersonerne er anonymiseret og udelukkende omtalt med titel, ligesom resten af mine informanter. Da det ikke er interviews, jeg selv har gennemført eller haft indflydelse på, fremgår de ikke af oversigten over kvalitative interviews, men gengives i analysen med reference til Mikkel Brandt Hansens speciale.

Interviewene spørger til informanternes opfattelse af den samme lederproces, jeg selv undersøger, og jeg har derfor vurderet, at de er værdifuld empiri, selvom jeg ikke selv har gennemført dem. Da jeg udarbejdede analysen, havde jeg ikke læst specialet, så analysen er derfor ikke blevet påvirket heraf.

#### 3.5.3 Dokumentstudier

Dokumentstudier udgør det tredje ben i empirien. Dokumenter kan defineres som *“data consisting of words and/or images which have become recorded without the intervention of a researcher”* (Silverman,

2001, p. 119). Dokumentstudier kan omfatte mange forskellige typer af skriftligt materiale, fx officielle policy-dokumenter, analyser og notater udarbejdet af forskellige aktører, politiske udspil, forskellige typer af rapporter, hjemmesider, mødemateriale m.v. (Prior, 2011). Dokumenter består oftest af tekstmateriale, men kan også udgøres af fysiske artefakter som fx bygninger eller billeder samt audiovisuelt materiale i form af radioprogrammer og tv-udsendelser (Esmark & Triantafillou, 2007).

Fordelen ved dokumentstudier er, at dokumenter fortæller den officielle forhandlede historie af, hvad kommunerne har gjort, og de er så at sige frosset i tid (Lynggaard, 2020). Dokumentstudier egner sig godt til forskning, da der ikke er risiko for, at informanterne mere eller mindre bevidst forsøger at manipulere fortællingen. Derfor er dokumenter som kilde også et godt supplement til observation og interviews (Esmark & Triantafillou, 2007; Sørensen & Torfing, 2005). Yderligere har dokumenterne den store styrke, at de ofte er let tilgængelige, og derfor behøver forskeren ikke at igangsætte et stort feltarbejde, hvilket potentielt gør dokumentstudier til en ressourceeffektiv forskningsmetode (Bowen, 2009). Desuden er dokumentstudier velegnet til at studere områder eller fænomener, som det er vanskeligt som forsker at få fysisk adgang til. Det kan eksempelvis være, at det ikke er muligt at få adgang til forhandlinger på grund af gatekeepers, eller at ydre omstændigheder gør, at forskeren ikke kan deltage. Begge dele har jeg oplevet i forbindelse med min afhandling, og ikke mindst corona-pandemien betød, at mange forhandlinger var off-limit på grund af aflysninger og smittefare. I disse tilfælde har dokumenter været et vigtigt redskab til at undersøge møderne – fx igennem referater.

### 3.5.3.1 Fremgangsmåde

I dette afsnit gennemgår jeg den konkrete fremgangsmåde, jeg har benyttet i forhold til dokumenter, der indgår i analysen. Som det fremgår af tabel 16, har jeg inddraget 76 dokumenter fra de forskellige kommuner.

Datatype	Gladsaxe	Guldborgsund	Vejle	I alt
Dokumenter	21	24	31	76

Tabel 16: Oversigt over afhandlingens samlede dokumentmateriale

For at sikre en ensartethed i dokumentanalyserne har jeg som udgangspunkt kigget på de samme typer af policy-dokumenter i kommunerne i form af konstitueringsaftaler, kommuneplanstrategi, indkøbspolitikker m.v. Disse dokumenter er centrale for den strategiske retning i kommunerne, og er derfor også relevante at analysere i forhold til verdensmålene, da det er her, politikerne sætter rammerne for arbejdet i kommunen. Fordelen ved en række af disse dokumenter er desuden, at alle kommunerne udarbejder dem. Dermed bliver det muligt at sammenligne på tværs.

Derudover indgår kommunernes hjemmesider i dokumentstudiet for at se, hvordan og hvor meget verdensmålene fylder i de fortællinger, der lægges ud her. I takt med den digitale udvikling bliver hjemmesiderne en større del af kommunikationen og formidlingen til borgerne og dermed også en central datakilde. Desuden indeholder hjemmesiderne oversigter over centrale politikker og strategier i kommunerne.

Jeg bruger også en række notater, strategidokumenter og analyser udarbejdet af de kommunale forvaltninger, der viser arbejdet med verdensmålene. Disse primære dokumenter er materiale, jeg har fået i forbindelse med møder, i form af oplæg, dagsordener, mødebeskrivelser osv, og dermed er denne type dokumenter mere ad hoc, da de ikke har samme ensartethed som de ovenstående. Mens den første udvælgelsesform er mere systematisk, karakteriseres formen her som en sneboldsmetode, hvor jeg forfølger dokumenter igennem henvisninger og anbefalinger (Lynggaard, 2020). Dette efterlader et element af tilfældighed, men særligt anbefalede dokumenter har dog vist sig at indeholde væsentlig viden. Alligevel kan jeg også godt have misset enkelte centrale dokumenter, men det er generelt mit indtryk, at de fundne dokumenter giver et retvisende billede af kommunernes indsats i forhold til verdensmålene. Dokumenterne, der bliver brugt i analyserne, fremgår af bilag 3. Yderligere indgår der billeder, der fortæller en historie om kommunernes arbejde med verdensmål (fx i form af kommunale biler malet med verdensmål), samt radioprogrammer og lydoptagelser fra byrådsmøder i analysen.

Jeg bruger både dokumenter som baggrund for de enkelte cases og direkte i analyserne fx i forhold til kommunale strategier, der siger noget om beslutningerne om verdensmålene, og også til at understøtte og dokumentere udsagn i interviews og deltagerobservation. Eksempelvis er det interessant, når en kommune har nedfældet samskabelse som strategi i dokumenterne, men i interviews siger, at det ikke er et begreb, de bryder sig om. Her kan triangulering bidrage til et mere nuanceret billede af arbejdet i kommunerne, fordi der indimellem er en diskrepans mellem informanternes udsagn og de officielle strategier, hvilket kan være et udtryk for, at oversættelsen af en strategi ikke er slået igennem i organisationen.

De centrale dokumenter som fx kommuneplanen og mødereferater fra samskabelsesprocesser har jeg analyseret tematisk, hvilket vil sige, at jeg har kodet efter begreber som verdensmål, bæredygtighed, klima, resiliens, samskabelse, samarbejde, borgerinddragelse m.v. (se mere i afsnittet om kodning nedenfor) (Bowen, 2009). Dermed har jeg kunnet vurdere, om kommunernes arbejde med verdensmålene slår igennem i dokumenterne. Andre dokumenter har jeg blot skimmet, hvis formålet har været at finde pointer til at understøtte argumenter fra deltagerobservation og interviews. Disse dokumenter har en mere sekundær funktion i analysen.

### *3.5.3.2 Refleksion over dokumentstudiet*

Ulempen ved dokumentstudier er, at man typisk ikke kan se processen i dokumenterne, lige som det ikke er en effektiv metode til at studere interaktion, magtkampe, forhandlinger m.v. (Sørensen & Torfing, 2005).

Derfor er kombinationen af observation, interviews og dokumentstudier hensigtsmæssig, da metoderne supplerer hinanden og kan bidrage til afdække forskellige dele af processerne.

Som det fremgår, har jeg haft en strategisk tilgang til dokumentindsamlingen, så det langt hen ad vejen er de samme dokumenter, analysen tager udgangspunkt i. Alligevel har det vist sig at være vanskeligt at fastholde en helt stringent tilgang i praksis. Som jeg redegjorde for tidligere i kapitlet, så følger udvælgelsen af data og empiri i nogen udstrækning casens forløb og logik. Dette skyldes blandt andet, at kommunerne er forskellige steder i deres arbejde med verdensmålene. Samtidig indgår målene i praksis ret forskelligt i kommunernes policy-dokumenter, hvilket også er en del af kommunernes oversættelse af verdensmålene. Eksempelvis er Gladsaxes strategi for verdensmålene tæt forbundet med deres kommuneplanstrategi, mens Vejles strategi for resiliens har sit eget dokument. Det skyldes også, at verdensmålene kan ses som en branding-strategi for Gladsaxe Kommune, mens dette ikke er tilfældet i Guldborgsund og Vejle.

Konsekvensen heraf er, at det ikke er helt ensartede dokumenter, jeg har for de tre cases. Jeg har forsøgt at kompensere for dette ved at finde supplerende informationer igennem søgning på eksempelvis kommunernes hjemmesider. Desuden betragter jeg dokumenterne som et supplement til både observationsstudier og interviews. Samlet set er det derfor min vurdering, at materialet giver et solidt grundlag for en analyse af kommunernes arbejde med verdensmålene.

#### 3.5.4 Diverse møder og samtaler

Som beskrevet under det interaktive følgestudie opfatter jeg diverse møder og refleksionsseancer som en helt central kilde til viden om kommunernes arbejde. Møderne er et væsentligt supplement til deltagerobservation, interviews og dokumenter. Mødernes og samtalerens uformelle karakter har givet anledning til mange brugbare refleksioner over udviklingen af verdensmålene (Reff et al., 2011). Som det fremgår af tabel 17, har jeg noteret i alt 57 møder og samtaler, der har denne uformelle karakter, hvor vi har drøftet kommunernes arbejde. Nogle af disse møder og samtaler er meget lange, mens andre er relativt korte.

Datatype	Gladsaxe	Guldborgsund	Vejle	I alt
Diverse møder og samtaler	19	22	16	57

Tabel 17: Diverse møder og samtaler

Jeg har ført log over alle interaktioner, jeg har haft med kommunerne i de tre år, jeg har arbejdet med afhandlingen, og det er på baggrund af denne log, jeg har udvalgt de møder og samtaler, der indgår i tabellen. Møderne er uddybet i bilag 4. Efter hver interaktion har jeg noteret, om møderne havde karakter af

observation, interview eller møde/samtale. Jeg har som udgangspunkt taget noter til disse møder og af mine samtaler, så jeg har kunnet bruge dem i analysearbejdet. Det er dog en kilde, jeg kun bruger i begrænset omfang i analyserne, og når jeg refererer direkte fra møder og samtaler i analyserne, har jeg fået noterne godkendt hos mine samtalepartnere. Mit primære formål med diverse møder og samtaler har været at styrke mit vidensgrundlag om det arbejde, der foregår i kommunerne, mens samtalerne samtidig har givet løbende viden tilbage til feltet, hvilket var en del af aftalen mellem de medfinansierende kommuner og RUC. I tabel 18 redegør jeg for møderne og samtalerens form, styrker og svagheder.

Deltagelsesform	Beskrivelse	Eksempler på processer	Styrker	Svagthed
Aktiv deltagelse.  Møder, hvor jeg intervenserer – fx på baggrund af statussnak eller deltagelse i arbejdsdag i kommunen.	Denne type af processer er møder, hvor jeg har talt med aktørerne om deres arbejde med verdensmålene i bred forstand og på den baggrund har en intervenserende rolle.  Omdrejningspunktet for disse møder har været dialog, og derfor har jeg i sagens natur haft en intervenserende rolle.  Disse møder kan også bestå af samtaler på tomandshånd.	Det kan eksempelvis være møder, hvor en kommune har inviteret mig til en dialog om status på deres arbejde med udgangspunkt i et dokument om verdensmålene, de var ved at udarbejde.	Styrken ved disse møder og samtaler har været, at de giver meget information om arbejdet med verdensmålene, da det ofte er møder, der foregår i uhøjtidelige rammer, hvor paraderne har været nede.  Samtidig har det været muligt at føre en dialog med deltagerne og stille en række uddybende spørgsmål.	Møderne giver ikke nødvendigvis et billede af aktørerne i naturlige aktiviteter, da de typisk har været afholdt på grund af min forskning.  Desuden er det afgørende ved disse møder at forblive forsker og ikke konsulent, jf. det interaktive følgestudie.

Tabel 18: Redegørelse af diverse møder

#### 3.5.4.1 Refleksion over diverse møder og samtaler som metode følgestudie

Den væsentligste styrke ved at bruge møder og samtaler som data er, at de genererer en helt uvurderlig viden til afhandlingen. Den interaktive metode giver mulighed for at komme tættere på informanterne i feltet, end det ville være muligt med andre dataformer (Reff et al., 2011). Samtidig får aktørerne i feltet anledning til at reflektere over de analytiske fund, og metoden forøger dermed validiteten af afhandlingens konklusioner.

Under præsentationen af det interaktive følgestudie redegjorde jeg for nogle af de udfordringer, der er ved disse uformelle møder og samtaler, hvor man som forsker skal være opmærksom på ikke at blive en aktiv del af feltet.



En anden ulempe ved metoden er, at man som forsker bliver meget afhængig af de relationer, man har i feltet. En større del af samtalerne foregår med de samme personer, hvis udlægning af tingene vil kunne fylde uforholdsmæssigt meget. Derfor er det vigtigt at bruge flere metoder, der kan bidrage til at nuancere billede.

Når man bruger interaktionen som metode, er det vanskeligt at forestille sig, at andre forskere nødvendigvis vil få præcis det samme ud af seancerne, som jeg har fået. Der er mange faktorer, der påvirker interaktionen. Dette understøttes af det socialkonstruktivistiske perspektiv, der vil anfægte, at andre vil have samme oplevelse af et møde, som jeg har haft – både fordi vi oplever interaktioner forskelligt, og fordi vi er forskellige mennesker, der påvirker relationerne forskelligt, og dermed potentielt får aktørerne til at handle forskelligt. Denne problemstilling er også velkendt i forbindelse med kvalitative interviews og deltagerobservation (Fangen, 2010; Kvale & Brinkmann, 2015). Det uddyber jeg nedenfor.

### 3.6 Datas reliabilitet og validitet

I dette afsnit vil jeg reflektere over datas validitet og reliabilitet, som er de kriterier, der bruges at vurdere kvalitativ forskning (Yin, 2009). De kvalitative metoders reliabilitet er genstand for en generel diskussion (Bryman, 2012). Dette skyldes blandt andet, at metoder som deltagerobservation og interviews bygger på forskerens fortolkning og interaktion med feltet. Selvom jeg har redegjort for min observationsguide, er det ikke givet, at en anden forsker ville have observeret det samme, som jeg har gjort (Fangen, 2010). Formålet med at fremhæve min observationsguide er derfor at gøre det klart, hvad netop jeg kigger efter. Ligeledes er det ikke sikkert, at en anden interviewer ville have fået de samme svar, som jeg har fået (Kvale, 1997). Denne pointe ligger også i forlængelse af afhandlingens socialkonstruktivistiske udgangspunkt, der betvivler, at resultaterne vil blive de samme, hvis en anden forsker gennemførte en analyse på baggrund af mine data eller skulle indsamle den samme data, som jeg har gjort. Dette skyldes, at viden altid er historisk og kulturelt betinget, og dermed *"på afgørende vis præget af den sociale og kulturelle kontekst, hvori den opstår"* (Rasborg, 2004, p. 351). Deri ligger en erkendelse af, at viden og fortolkning i høj grad afhænger af den enkelte forsker. Derfor er det centralt, at jeg som kvalitativ forsker er åben om strategi for casevalg og dataindsamling m.v., da det dermed vil være muligt for læseren at forstå, hvad jeg bygger mine konklusioner på. Dette har jeg forsøgt i de overstående afsnit.

I forbindelse med udarbejdelse af afhandlingen har jeg efterstræbt en systematisk tilgang til indsamling og kodning af data. Det har jeg gjort ved så vidt muligt at indsamle samme type data i hver kommune og efterfølgende kodet data efter samme fremgangsmåde. I afsnit 3.8 *Analysestrategi og kodning* redegør jeg for den konkrete kodning af både interviews, dokumenter og observationer.

Med henblik på at sikre transparens har jeg tidligere redegjort for begrundelsen for udvælgelsen af afhandlingens cases. Ligeledes har jeg redegjort for mine valg af datatyper samt udvælgelsen af data, herunder hvordan jeg har forsøgt at fastholde en systematik i udvælgelsen på tværs af de tre kommuner. Formålet hermed er at sikre transparens i afhandlingens empiriske grundlag. For at sikre de kvalitative datas validitet og reliabilitet har jeg benyttet tre anerkendte strategier (Creswell, 2009):

- **Metodetriangulering:** Ved at benytte observation, interviews og dokumenter er det muligt at krydstjekke validiteten af de forskellige data.
- **Respondentvaliditet:** Som beskrevet tidligere har jeg talt med mine kontaktpersoner og informanter om mine fund og analyser, hvilket har bidraget til løbende at drøfte overvejelser og resultater. Dette styrker validiteten af mine fund i analyserne.
- **Tyk beskrivelse (thick description):** Fyldige citatgengivelser, der kommer til udtryk i form af grundig gengivelse af citater fra de forskellige datakilder, således at læseren kan se begrundelser for fremførte argumenter.

### 3.7 Etiske refleksioner

De etiske overvejelser, når der arbejdes med cases og interaktive kvalitative metoder, er vigtige, fordi der kan opstå dilemmaer mellem anvendelsen af værdifulde observationer og hensynet til konsekvenserne for informanterne (Fangen, 2010). Min metode har lagt op til en tæt kontakt med aktørerne og kan give indblik i magtkampe, beslutninger, der ikke fungerer i kommunerne, frustrationer hos aktørerne, uenigheder mv. Derfor er det vigtigt at være opmærksom på, hvordan man håndterer de etiske dilemmaer, samt hvordan man påvirker feltet, når man laver deltagerobservation og interviews (S. Kristiansen & Krogstrup, 2015; Kvale & Brinkmann, 2015). Eksempelvis bærer man som forsker et ansvar for at respektere oplysningers fortrolighed, når man agerer på tværs af hierarkiske og organisatoriske skel.

En etisk udfordring ved at bruge interaktive metoder som deltagerobservation, møder og samtaler er, at man som forsker har et ansvar for, at deltagerne ved, at de indgår i forskningsarbejdet (Fangen, 2010). Det er mit indtryk, at alle aktører, jeg har samarbejdet med i denne afhandling, har været klar over, at jeg laver forskning og bruger den viden, jeg får, i min afhandling. Jeg har altid bestræbt mig på at gøre dette tydeligt og har aldrig lagt skjul på min rolle som forsker.

I yderste konsekvens kan et studie som dette have konsekvenser for de personer, der arbejder med verdensmålene i kommunerne. I en politisk styret organisation kan det være vanskeligt at udtale sig frit, og embedsmænd formulerer sig ofte med udgangspunkt i et givet mandat. Desuden vil der være politiske

forventninger til embedsmændene, hvorfor de kan have et ønske om at fremstå positivt i politikernes øjne. Derfor er det vigtigt at beskytte de informanter, jeg arbejder med (Kvale & Brinkmann, 2015).

Jeg besluttede fra start, at jeg ikke ville citere informanter med navn, hvilket jeg har gjort opmærksom på i forbindelse med interviews og møder (Kvale, 1997). Dette skyldes, at det afgørende for projektet ikke er, hvem der siger hvad, men hvilke positioner de taler ud fra. Derfor præsenterer jeg alene informantens organisatoriske placering, når jeg citerer i analysen. Udover at beskytte informanterne har denne anonymiseringsstrategi også betydet, at de generelt har ageret mere afslappet i vores interaktion. I nogle tilfælde, hvor jeg bruger citater fra offentlige medier og artikler, gengiver jeg dog informanten med titel, hvilket gør det muligt at identificere vedkommende. Dette har jeg valgt, da aktørerne har udtalt sig offentligt.

Både Kvale (1997) og Fangen (2010) understreger vigtigheden af informeret samtykke i forbindelse med interviews og deltagerobservation. Dette skal sikre, at deltagerne ved, hvad interview og observation bruges til, og hvordan informationerne behandles og opbevares. Jeg har derfor indledt alle interviews med, at deltagerne orienteres om interviewets form og indhold, samt hvad det skal bruges til. Her har jeg også gjort det klart, at vi kan stoppe optagelsen, hvis det skulle blive et ønske. Deltagerne har dermed kendt til formålet og haft mulighed for at stoppe op undervejs. Jeg har ikke haft interviewene til godkendelse hos deltagerne efter transskribering, men jeg har heller ikke på noget tidspunkt oplevet, at interviewpersoner har efterspurgt dette, når de er blevet oplyst om, at deres deltagelse har været anonym.

På samme måde har jeg altid informeret om min deltagelse i deltagerobservation, når dette har været muligt, hvilket i praksis betyder, når der har været et mindre antal deltagere.

### 3.8 Analysestrategi og kodning

I det kommende afsnit vil jeg redegøre for min analyse- og kodningsstrategi. Som det fremgår af operationaliseringen i slutningen af teorikapitlet, er analyserne opdelt i kommuner, således at jeg har lavet en samlet analyse om hver kommune. Hver analyse indeholder tre dele: en om oversættelse og ledelsens rolle i dette arbejde, en, der indeholder konkrete eksempler på, hvordan kommunerne bruger samskabelse i arbejdet med verdensmålene, og endelig en, hvor jeg ser på betydningen af de kommunale strategier. Efter de tre analysedele laver jeg en tværgående analyse, hvor jeg sammenligner og diskuterer de tre kommuner under ét.

Som det fremgår af de ovenstående afsnit, har jeg en del datamateriale i form af observationer, interviews og dokumenter. Desuden har jeg en lang række notater fra diverse møder og samtaler. Alle datakilder har jeg skriftligt, da jeg har skrevet mine observationer ned, transskriberet mine interviews og har

dokumenterne på skrift. Dette gør det muligt at kode alle mine data. Mine kodeord fremgår af operationaliseringen i tabel 7. Jeg har kodet observationer, interviews og centrale dokumenter for at kunne identificere mønstre og systemer i den empiriske data (Creswell, 2009). Jeg har kodet materialet manuelt, fordi det har givet mig det bedste overblik over data og gjort, at jeg har haft min data helt tæt på. Det vil sige, at jeg har læst alt det indsamlede og udvalgte materiale igennem og kodet for nøglebegreber, der er udledt på baggrund af teorien og analyserammen, jeg har redegjort for under operationaliseringen i kapitel 3. Analysestrategien bygger på en abduktiv forskningsproces, hvor der har været en vekselvirkning mellem den teoretiske ramme og de empiriske data. Det betyder, at jeg løbende har suppleret og udviklet den teoretiske ramme med de erkendelser og temaer, der opstår i forbindelse med bearbejdning af de empiriske data.

Helt konkret har jeg behandlet alt materialet digitalt og kodet og kommenteret det i Word. Her har jeg fremhævet de centrale udsagn og passager, der siger noget om forskningsspørgsmålet, med fokus på henholdsvis oversættelse og samskabelse. Dette er sket ved at fremhæve tekstdele, samtidig med at jeg har brugt kommentarfunktionen i Word til at understrege, hvad citatet kan bruges til. Det har gjort det overskueligt at navigere i teksterne efterfølgende.

I forbindelse med både deltagerobservation og interviews har jeg lavet et dokument, jeg har kaldt "refleksioner på baggrund af interview/observation". I dette dokument har jeg efter de enkelte seancer nedfældet de umiddelbare overvejelser, seancen har givet mig. Det har været et værktøj, jeg hurtigt har kunnet orientere mig i, når jeg har gennemlæst de senere interviews, hvilket blandt andet har bidraget til hukommelsen og gengivelsen af de enkelte interviews, herunder hvordan settings og stemninger var.

### 3.8.1 Eksempel på, hvad jeg har kigget efter i kodningsprocessen

Nedenfor giver jeg et eksempel på, hvad jeg har kigget efter i empirien under kodningsarbejdet med udgangspunkt to konkrete arbejdsspørgsmål. I kolonne to fremgår konkrete citater, mens kolonne tre er en forklaring på, hvilke begreber jeg har kigget efter.

Arbejdsspørgsmål	Observation/interview/dokument	Forklaring på begreber, jeg kigger efter
<p>Hvordan oversætter den politiske og administrative ledelse i kommunerne FN's verdensmål?</p>	<p>1. "Jeg <b>oversætter</b> det ikke, jeg <b>undlader</b> at give det videre" (interview med kommunal leder i Vejle).</p>	<p>Begreberne "oversætter" og "undlader" er centrale.</p> <p>Informanten taler om at undlade at give noget videre, hvilket taler ind i Røviks teoretiske begreb om modificerende oversættelse med addition og fratrækning (undlader).</p>
	<p>2. "Vi kalder det verdensmål. Vi kalder os en <b>verdensmålskommune</b> (...) Min drøm – den har jeg sagt flere gange, også over for borgmesteren – det er, når man kommer ind i Gladsaxe, så skal du gerne på et eller andet tidspunkt mærke, at du kører ind i en kommune, der arbejder med verdensmålene (...) det er det, der trækker, så vi <b>bruger begrebet aktivt</b>, vi vil gerne være en <b>verdensmålskommune</b>." (interview med kommunal leder i Gladsaxe).</p>	<p>Begrebet "verdensmålskommune" og sætningen "bruger begrebet aktivt" er centrale.</p> <p>Citatet viser, hvordan ledelsen i kommunen eksplicit og tydeligt bruger begrebet verdensmål for at gøre det tydeligt for omverdenen, at de er en verdensmålskommune. Det er et eksempel på, hvordan de bruger en reproducerende tilgang til oversættelse, hvor der er meget stor sammenhæng mellem den oprindelige idé og den nye strategi.</p>
	<p>3. "Med kommunens flerårige fokus på resiliens er der allerede etableret et godt afsæt for arbejdet med at <b>understøtte</b> de 17 verdensmål. Aftalen <b>understøtter</b> dette yderligere via fokus på <b>helhedsorienterede prioriteringer, klima og miljø</b>." (dokument fra Vejle).</p>	<p>Begrebet "understøtte" er centralt. Desuden er de konkrete emner, citatet fremhæver, centrale.</p> <p>Citatet er et eksempel på, hvordan kommunen i dokumentet kobler resiliensstrategien til verdensmålene ved at sige, at resiliens understøtter verdensmålene igennem bl.a. klima og miljø. Det er et forsøg på at skabe en modificerende oversættelse, hvor de nye og gamle strategier ekspliciteres og deres indhold kombineres.</p>
<p>Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene?</p>	<p>4. "Hvis du kigger på CO2-belastningen i Gladsaxe Kommune som geografi, så tror jeg nok at Gladsaxe Kommune som virksomhed og arbejdsplads står for sådan et sted mellem 6 og 7 pct. Så hvis vi skal i mål med (...) den nationale målsætning. Altså glem det. Det kan vi jo ikke (...) vi bliver nødt til at lave <b>partnerskaber</b> med borgere og virksomhederne, hvis det her skal lykkes." (interview kommunal leder i Gladsaxe).</p>	<p>Begrebet "partnerskab" er centralt, fordi jeg opfatter det som et synonym for samskabelse i denne sammenhæng.</p> <p>Citatet er et eksempel på, hvordan informanten fra kommunen fortæller om, at borgere og virksomheder er nødvendige for, at de kan løse deres mål om at nedbringe CO2 (et prioriteret verdensmål i deres strategi). De skal indgå partnerskaber (samskabelse) for at lykkes.</p>
	<p>5. "Den <b>samskabende</b> by: Vi vil skabe morgendagens resiliente by gennem produktive <b>offentlige-private partnerskaber</b>." (dokument fra Vejle).</p>	<p>Begreberne "samskabelse" og "offentlige-private partnerskaber" er centrale.</p>

		<p>Citatet er et eksempel på, at kommunen har et eksplicit strategisk mål om at samskabe. Her omtales samskabelse som offentlige-private partnerskaber. Begrebet samskabelse indgår eksplicit i arbejdet. I analysen undersøger jeg efterfølgende konkrete processer.</p>
	<p>6. ”Jamen vi har jo erkendt, at der var nogle af de fire indsatsområder, som vi startede med, som måske ikke er så relevante længere. <b>Samskabelse</b> er et ord, der på en eller anden måde er dødt i den offentlige debat. Så når nogle har spurgt om det, så har vi kaldt det <b>demokratisk dialog</b> i stedet for.” (interview kommunal leder i Vejle).</p>	<p>Begreberne ”samskabelse” og ”demokratisk dialog” er centrale.</p> <p>Dette citat skal ses i sammenhæng med det ovenstående. Her er informanten skeptisk over for deres egen strategi. Det er et eksempel på værdien af triangulering, fordi de forskellige metoder kan bidrage til at nuancere analysen ved at belyse de samme emner fra forskellige vinkler.</p>
	<p>7. Noter fra deltagerobservation i Guldborgsund</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Han vil gerne have lavet noget gruppesamtale.</li> <li>• Bruger samme koncept fra andre kommuner og dog justeret lidt.</li> </ul> <p>Note: Jeg rejser mig og deltager ikke i gruppearbejdet, som er ved de forskellige borde. Jeg sætter mig og observerer arbejdet. Jeg sidder ved et bord i rummet, som ikke er i brug i denne del af seancen, fordi deltagerne er rykket sammen. Jeg falder umiddelbart ind i rummet på grund af den lidt rodede opstilling af borde, så det er ikke mærkeligt, at jeg sidder sådan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der er ca. 10-12 borde, hvor de forskellige aktører præsenterer sig for hinanden. Og siger, hvor de kommer fra. Der er umiddelbart gang i snakken på tværs.</li> <li>• Kommunens folk deltager i de forskellige grupper – uden at have særlige roller. Der lader ikke til at være systematik i deres placering.</li> <li>• Kl. 15.25</li> </ul> <p>Note: Jeg sidder og kigger på arbejdet. Langt de fleste borde har en god dialog. Enkelte borde har udpeget en referent, der kan opsummere, hvad de taler om, men det var umiddelbart ikke en opgave, der blev givet i plenum. Dialogen er generelt uformel, og det ser ud til, at alle har mulighed for at byde ind.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mødet fortsætter. Nu er klokken 15.48.</li> <li>• Der er opsamling fra alle bordene.</li> <li>• (...)</li> </ul>	<p>Centrale begreber: Samskabelse, metastyring, inddragelsesfase og -niveau.</p> <p>Dette er noter fra deltagerobservation af samskabelsesproces. Noterne bruger jeg til at argumentere for, at der er tale om et eksternt samskabelsesarrangement ud fra afhandlingens definition af samskabelse. Her er nøglebegreber proces, flere aktører, på tværs af organisatoriske skel, laver løsninger sammen, Desuden bruger jeg det til at vise, hvordan det blev metastyret af en ekstern deltager, og hvordan han faciliterer dialog og opsamling. Desuden fremgår det, at de kommunale repræsentanter deltog i processen (hands on), hvilket giver mulighed for at påvirke den.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Søren kommenterer ind i mellem: Nu taler han om, at det er vigtigt at kunne være i proces. Og famlende.</li> <li>• Søren tager faciliteringsrollen på sig. Tydeligt, at han er vant til dette. Han har en humoristisk tilgang til det og joker lidt (ikke meget)</li> </ul> <p>Note: Det bliver lidt tungt med den her opsamling. Grupperne var vist ikke advaret om, at de skulle sige noget på forhånd, så det bidrager måske også til det tunge. Omvendt følger de fleste faktisk med.</p>	
--	--	--

*Tabel 19: Eksempel på kodning af oversættelse og samskabelse*

Som det fremgår af ovenstående tabel, har jeg for at forstå deres arbejde med oversættelse kodet for dels begrebet *oversættelse*, når informanter selv har talt om det, dels har jeg markeret de steder i teksten, hvor informanter taler om, at de oversætter, men bruger andre begreber og udtryk for det. Jeg koder desuden for de relevante teoretiske begreber, der er fremhævet i opsamlingerne af teoriafsnittet.

Arbejdsspørgsmålet om samskabelse har jeg ligeledes kodet efter i min data, jf. eksemplerne i tabel 19. Det er eksempelvis gjort ved at gennemlæse interviewene med fokus på, hvor informanterne fortæller om, hvordan de tænker, samskabelse skal bruges i arbejdet med verdensmålene. Derudover har jeg observeret nogle konkrete processer, hvor samskabelse var omdrejningspunktet. Citat 5 og 6 illustrerer, hvordan der kan være en diskrepans mellem målsætninger nedfældet i dokumenter og den målsætning, der kommer til udtryk i interviewet. Det er et eksempel på, at triangulering nuancerer analysen, fordi der kommer forskellige opfattelser frem igennem forskellige typer data.

## Kapitel 4: Caseanalyse 1 – Gladsaxe Kommune – ”den eksplicitte strategi”

### 4.1 Indledning

I dette kapitel analyserer jeg Gladsaxes arbejde med FN’s verdensmål. Der indledes med en kort præsentation af casen samt en tidslinje med de centrale beslutninger i relation hertil. Herefter analyserer jeg kommunens strategi for verdensmålene, samt hvordan verdensmålene bliver oversat og indlejret i centrale policy-dokumenter. Dette vil besvare arbejdsspørgsmålet: Hvordan oversættes FN’s verdensmål i kommunen. Derefter behandler jeg den politiske og administrative ledelses rolle i oversættelsen af verdensmålene, herunder ejerskabet til verdensmålene. Dette vil besvare arbejdsspørgsmålet: Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i kommunens oversættelsesarbejde af verdensmålene. Efterfølgende kigger jeg på, hvordan Gladsaxe bruger samskabelse til at realisere og oversætte verdensmålene, hvilket sker med udgangspunkt i to konkrete eksempler på samskabelse. Dette skal besvare arbejdsspørgsmålet: Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene? Afslutningsvist analyserer jeg, hvilke effekter verdensmålene ser ud til at have for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde. Dette skal besvare arbejdsspørgsmålet: Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af verdensmålene for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde, herunder i forhold til intern og ekstern samskabelse?

### 4.2 Kort om casen

Der er ca. 70.000 borgere i Gladsaxe Kommune, der dermed er Danmarks tyvendestørste kommune. Kommunen ligger i Region Hovedstaden og er nabo til Københavns Kommune. Gladsaxe er arealmæssigt blandt de mindste i Danmark, men er til gengæld med sine ca. 2.800 borgere pr. km<sup>2</sup> en af de kommuner i landet med den største befolkningstæthed.

Med undtagelse af nogle få måneder har kommunen igennem mere end 100 år været styret politisk af Socialdemokratiet. Konstitueringsaftalen for perioden 2017-2021<sup>14</sup> blev indgået mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten (Gladsaxe Kommune, 2017).

---

<sup>14</sup> Da empirien til afhandlingen er indsamlet i perioden 2019-2021, tager jeg udgangspunkt i den valgperiode, der løb fra november 2017-november 2021. Ved kommunalvalget i november 2021 genvandt Socialdemokratiet borgmesterposten.



Gladsaxe har et relativt højt beskæftigelsesniveau, højt gennemsnitligt indkomstniveau og relativt højt uddannelsesniveau (Danmarks Statistik, 2019). Desuden har kommunen mange virksomheder, heriblandt nogle af Danmarks største som fx Novo Nordisk, hvilket har positiv betydning for kommunens økonomi.

Gladsaxe vedtog i 2018 en ny kommuneplanstrategi, der er opbygget omkring syv af verdensmålene (Gladsaxe Kommune, 2018c). Strategien bruger verdensmålene som forside og er meget tydelig omkring, at de er centrale for strategien.

Verdensmålene er administrativt forankret på direktionsniveau og understøttet af Strategi, Kommunikation og HR, der er en enhed under kommunaldirektøren<sup>15</sup>.

### 4.3 Tidslinje

I tabel 20 præsenteres en tidslinje over de centrale begivenheder, der omhandler verdensmålene og har relation til analysen i Gladsaxe Kommune i perioden 2017-2021. Gladsaxe var en af de første kommuner til at indarbejde verdensmålene i deres strategiske arbejde igennem kommuneplanstrategien. Dette arbejde påbegyndtes primo 2017. Strategien blev udarbejdet over en periode på over et år, hvor en række interne og eksterne aktører var involveret. Strategien blev vedtaget i oktober 2018, hvorefter udmøntningen for alvor blev indledt.

Tidspunkt	Begivenhed
Januar 2017	Borgmester og kommunaldirektør deltager i seminar om strategisk byledelse.
Primo 2017 →	Tværfaglig netværksgruppe involveres i udvikling og implementering af Gladsaxestrategien.
Marts 2017	Verdensmålstema på byrådsseminar.
Primo 2017 – oktober 2018	Temadrøftelser om verdensmål i byrådet.
Juni 2017	Trine Græse (S) afløser Karin Søjberg Holst (S) som borgmester.
Medio 2017	Gladsaxe Erhvervsby opstartes.
Oktober 2017	Tema om verdensmål på Gladsaxe Erhvervskonference.
Ultimo 2017	Drøftelse og netværk med virksomheder og lokale interessenter.
Marts 2018	Udkast til Gladsaxestrategi drøftes på byrådsseminar.
Maj-august 2018	Gladsaxestrategien i høring.
Oktober 2018	Gladsaxestrategien vedtages i byrådet.
November 2018	Gladsaxe Kommune indarbejder verdensmål i direktionens årsplan og ledelsens strategiske aftaler.
December 2018	Opstart af ph.d.-projekt om kommunernes arbejde med FN's verdensmål i samarbejde med RUC, Gladsaxe, Guldborgsund, Vejle og KL.
Januar 2019	Gladsaxe opretter Verdensmålshuset på den gamle politistation.
August 2019	Gladsaxedagen med verdensmålene som tema.
April 2020	Opfølgning på arbejdet med verdensmålene (Gladsaxestrategien) i årsrapporten for budget 2019.

<sup>15</sup> Casepræsentationen bygger på: (Danmarks Statistik, 2019; Gladsaxe Kommune, 2018c, 2020a)

Juni 2020	Møderække i bæredygtighedsnetværket begynder under Gladsaxe Erhvervsby.
November 2020	Gladsaxe Kommune bliver en del af DK2020 <sup>16</sup> .
April 2021	Kommunen vedtager strategi for grøn omstilling.
Juni 2021	Gladsaxe Kommune fremhæves i den danske regeringens statusrapport for arbejdet med verdensmålene.
Efterår 2021	Gladsaxe Kommune påbegynder udarbejdelse af en ny Gladsaxestrategi. Verdensmålene forventes fortsat at være et omdrejningspunkt.

Tabel 20: Tidslinje over centrale begivenheder angående verdensmål i Gladsaxe Kommune

#### 4.4 Hvordan oversætter Gladsaxe verdensmålene?

Et af de steder, hvor man tydeligt kan se, hvordan verdensmålene er oversat i kommunen, er i policy-dokumenter. I de kommende afsnit vil jeg derfor analysere, hvordan kommunen oversætter og omtaler verdensmålene i kommuneplanstrategien<sup>17</sup>, der er det centrale dokument for verdensmålene i Gladsaxe Kommune, samt se på, hvilke koblingspunkter der skabes til det eksisterende arbejde. Afsnittet vil også besvare, hvilke oversættelsesstrategier der kan identificeres. Til at starte med vil jeg redegøre for kommunens strategi for FN's verdensmål.

##### 4.4.1 Hvad er kommunens strategi for FN's verdensmål?

Gladsaxe Kommunes arbejde med verdensmålene tager afsæt i kommuneplanstrategien<sup>18</sup> fra 2018, der hedder "*Gladsaxestrategien - bæredygtig vækst og velfærd 2018-2022*" (Gladsaxe Kommune, 2018c, p. 1). Kommuneplanstrategien er et centralt dokument i arbejdet med verdensmålene i Gladsaxe Kommune, da det var med dens vedtagelse, at kommunen besluttede at gøre verdensmålene centrale. Strategien blev vedtaget af et stort flertal i byrådet i oktober 2018. Der står blandt andet i den, at:

"Vores fælles vision er et bæredygtigt Gladsaxe. Et lokalsamfund i social, økonomisk og miljømæssig balance. At lykkes med dét kræver politisk lederskab. Det er nødvendigt, at vi sammen tager ansvar for at skabe de forandringer nu, der gør en forskel på langt sigt. Som kommune er vi tæt på borgerne og skaber rammer for virksomhedernes vækst. Derfor har vi gode forudsætninger for at gøre en forskel – ikke bare i Gladsaxe, men også i det

<sup>16</sup> DK2020 er et netværk, hvor danske kommuner i samarbejde med Realdania, KL og de danske regioner har forpligtet sig til at lave klimaplaner, der lever op til Paris-aftalens målsætninger om CO2-neutralitet i 2050 (Realdania, 2021).

<sup>17</sup> Gladsaxe Kommune kalder Gladsaxestrategien for en kommunestrategi, men jeg omtaler det som kommuneplanstrategien i afhandlingen, da det er det formelle navn på dokumentet, som alle kommuner er forpligtet til at udarbejde.

<sup>18</sup> En kommuneplanstrategi skal sætte den strategiske retning for kommunens udvikling og lokalplanlægning (Post, 2009), og dokumentet bruges ofte til, at kommunalbestyrelsen sætter strategiske pejlemærker (Gladsaxe Kommune, 2018c; Guldborgsund Kommune, 2018a; Vejle Kommune, 2019f). Alle kommuner er forpligtet til at udarbejde en kommuneplanstrategi inden udgangen af første halvdel af valgperioden, jf. §23a i Bekendtgørelse af lov om planlægning. Kommuneplanstrategien, som vedtages af kommunalbestyrelsen, er dermed et væsentligt policy-dokument, som viser, hvad det politiske flertal i kommunen ønsker.

verdenssamfund, vi er en del af. For at løfte barren har vi taget FN's verdensmål for bæredygtig udvikling til os. Verdensmålene balancerer de tre dele af bæredygtig udvikling, der også ligger i Gladsaxes vision: Social, miljømæssig og økonomisk bæredygtighed" (Gladsaxe Kommune, 2018c, p. 3).

"Gladsaxestrategien knytter sig til FN's verdensmål for bæredygtig udvikling og forankrer udvalgte verdensmål i Gladsaxes seks målsætninger" (Gladsaxe Kommune, 2018c, p. 5).

Verdensmålene omtales i citatet som noget, der kan "løfte barren" for kommunens arbejde med bæredygtighed, og der skabes en tydelig kobling til kommunens generelle ambitioner for bæredygtig udvikling. Verdensmålene spiller en central rolle i strategien, og der refereres til dem 15 gange på 17 sider. Dette understreges af en ledende embedsmand:

"Vi kalder os en verdensmålskommune (...) Min drøm – den har jeg sagt flere gange, også over for borgmesteren – det er, når man kommer ind i Gladsaxe, så skal du gerne på et eller andet tidspunkt mærke, at du kører ind i en kommune, der arbejder med verdensmålene (...) det er det, der trækker, så vi bruger begrebet aktivt, vi vil gerne være en verdensmålskommune" (Interview 10).

Gladsaxestrategien er det centrale dokument, der sætter en retning i forhold til kommunens arbejde med verdensmålene. Arbejdet målrettes gennem kobling af seks konkrete Gladsaxemål og syv verdensmål, som kommunen prioriterer at arbejde med, jf. tabel 21. Derudover har Gladsaxe Kommune udarbejdet en række indikatorer for arbejdet i kommunen. Dette arbejde afrapporteres til byrådet en gang årligt, og dermed sikrer kommunen, at der løbende laves opfølgning på arbejdet.

De syv udvalgte verdensmål er: 3 (Sundhed og Trivsel), 4 (Kvalitetsuddannelse), 8 (Anstændige jobs og Økonomisk vækst), 11 (Bæredygtig byer og Lokalsamfund), 12 (Ansvarligt forbrug og Produktion), 13 (Klimaindsats) og 17 (Partnerskaber for handlinger) (Gladsaxe Kommune, 2018c). Dermed prioriterer kommunen mellem de enkelte verdensmål, hvilket er udtryk for en oversættelsesstrategi, da det handler om at tilpasse arbejdet med målene til det, der allerede foregår i organisationen. Når jeg har spurgt til, hvorfor de har valgt at arbejde med netop disse konkrete mål, lyder et af svarene "*fordi at de mål er dem, hvor vi kan rykke mest i forhold til de opgaver, som er kommunale*" (Interview 1). Kommunen har altså prioriteret for at vælge de mål, hvor de ser den tætteste tilknytning til de kommunale kerneopgaver. Dette bakkes op af, at KL har valgt de samme verdensmål i deres strategi<sup>19</sup>, fordi de generelt understøtter kommunernes arbejdsopgaver (KL, 2018).

I nedenstående tabel fremgår de seks Gladsaxemål koblet til de syv verdensmål. Derudover fremgår eksempler på de indikatorer, som Gladsaxestrategien indeholder.

---

<sup>19</sup> KL's strategi er udarbejdet, efter Gladsaxe Kommune udviklede Gladsaxestrategien.

Gladsaxemål	Verdensmål	Eksempel på indikatorer i Gladsaxestrategien
Børn og unge former fremtiden	4: Kvalitetsuddannelse 17: Partnerskaber for handling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Småbørns sproglige udvikling skal styrkes</li> <li>• Faglig og social trivsel i folkeskolen</li> </ul>
Attraktiv erhvervsby med jobvækst	8: Anstændige jobs og økonomisk vækst 12: Ansvarligt forbrug og produktion 17: Partnerskaber for handling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektiv beskæftigelsesindsats</li> <li>• Flere private jobs</li> <li>• Unge i uddannelse</li> </ul>
Lige muligheder for at lykkes	3: Sundhed og trivsel 4: Kvalitetsuddannelse 8: Anstændige jobs og økonomisk vækst 17: Partnerskaber for handling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokus på tidlig indsats</li> <li>• Flere i jobs på særlige vilkår</li> </ul>
Grøn og levende by	11: Bæredygtige byer og lokalsamfund 17: Partnerskaber for handling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktiviteter i byen</li> <li>• Træer og beplantning</li> </ul>
Sundhed og trivsel hele livet	3: Sundhed og trivsel 17: Partnerskaber for handling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sundere aldring</li> <li>• Sundhed blandt unge fx i forhold til forbrug af alkohol og tobak</li> </ul>
Klimavenlig by	12: Ansvarligt forbrug og produktion 13: Klimaindsats 17: Partnerskaber for handling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CO2-udledning sænkes</li> <li>• Genanvendelse</li> <li>• Flere økologiske fødevarer</li> <li>• Færre oversvømmelser</li> </ul>

Tabel 21: Gladsaxemål koblet til verdensmål (Gladsaxe Kommune, 2018c)

En kommuneplanstrategi sætter den strategiske retning for kommunen, og Gladsaxestrategien gør altså verdensmålene til et centralt fokus for byrådet og forvaltningen. Dette ses også ved, at verdensmålene efterfølgende er blevet koblet på en række andre centrale policy-dokumenter i Gladsaxe, fx Strategi for Grøn Omstilling, Indkøbspolitikken og Sundhedspolitikken (Gladsaxe Kommune, 2018e, 2020c, 2021b).

#### 4.4.2 Hvordan fremtræder verdensmålene – stor visuel synlighed

Gladsaxe har valgt en strategi for verdensmålene, hvor grafikken og begreber fra målene bruges meget tydeligt i deres kommunikation<sup>20</sup>. Eksempelvis er verdensmålslogoet placeret på forsiden af

<sup>20</sup> Udover at verdensmålene består af en række mål, delmål og indikatorer, repræsenteres de også på et universelt design med en række symboler og farver. Designet af grafikken og symbolerne er udarbejdet af den svenske designer Jakob Trollbäck i samarbejde FN (Munk & Reimers, 2019).

Gladsaxe-strategien, ligesom verdensmål er en gennemgående grafik gennem hele dokumentet, jf. boks 2 (Gladsaxe Kommune, 2018c).



Den synlige og tydelige kommunikation er en del af oversættelsesprocessen i Gladsaxe Kommune, der skal sikre, at alle i organisationen ved, at verdensmålene er et centralt omdrejningspunkt. Som en ledende embedsmand formulerede det: *"Man skal kunne se det. Så man kan huske det. Så det bliver en del af identiteten"* (Interview 7).

Det er ikke kun i Gladsaxe-strategien, at verdensmålene bruges visuelt. Når man besøger Gladsaxe Kommune, kommunikerer det tydeligt, at kommunen arbejder med verdensmålene. Eksempelvis er der store plancher og terninger med verdensmålene i rådhusets forhal. Ved indgangen til de forskellige forvaltninger hænger der piktogrammer, hvor det fremgår, hvilke verdensmål den pågældende forvaltning arbejder med. Ligeledes er der malet verdensmålslogoer på mange af kommunens biler. Der er også indrettet et midlertidigt verdensmålshus i en gammel bygning, hvor der om nogle år skal bygges et sundhedshus. Huset har samtlige verdensmål hængende på facaden, således at man møder målene, når man ankommer til kommunen ad en af de store indfaldsveje. Desuden formidles arbejdet med verdensmålene i diverse dokumenter og artefakter. Eksempler på Gladsaxes brug af visuel formidling fremgår af boks 3.

Boks 3: Eksempler på kommunens brug af verdensmålslogoer: øverst til venstre facaden på verdensmålshuset (billede fra kommunens hjemmeside) og øverst til højre en kommunal bil med verdensmål (eget foto). Nederst til venstre planche ved indgang til By- og Miljøforvaltningen (eget foto) og nederst til højre en terning med logoer udarbejdet af Gladsaxe Erhvervsservice og Gladsaxe Erhvervsby (eget foto)



Verdensmålene ser ud til at være en branding-strategi for Gladsaxe Kommune, og aktører fra kommunen har i en periode været brugt til formidling af verdensmålene i mange eksterne sammenhænge, fx over for andre kommuner. I et interview med en informant fra det politiske niveau talte vi om denne strategi for synlighed. Informanten fortalte, at hun altid har en lille broche med verdensmålslogoet<sup>21</sup> siddende synligt på sit tøj:

”Det nytter jo noget, at vi snakker om det. Alene det, at jeg går med den der nål altid (...) Jeg går ikke med den her for at blære mig, jeg går med den, fordi at den også sætter dialog i gang” (Interview 1).

Som det fremgår, er formålet med brochen at skabe synlighed omkring verdensmålene og dermed dialog med mødedeltagere og signalere, at verdensmål er en central del af kommunens arbejde.

<sup>21</sup> Den lille runde broche, der symboliserer de 17 verdensmål, har igennem flere år været meget populær. Man ser den ofte på politikere og erhvervsledere, der ønsker at symbolisere, at de arbejder for verdensmålene.

En ledende embedsmand taler om, at artefakterne skal bidrage til fortællingen om, at kommunen arbejder med verdensmålene: ”Vi vil gerne have de her (...) artefakter, vi vil gerne have den store fortælling til at løbe hele tiden” (Interview 10). Dermed står det altså klart, at kommunen bevidst bruger verdensmålene til at kommunikere og placere sig i en verdensmålsfortælling. Desuden viser de ovenstående citater, at artefakter og synlig kommunikation er en del af *metastyringen*, der skal sætte en ramme om arbejdet. Citaterne viser, hvordan Gladsaxe bruger artefakterne til at *skabe det strategiske narrativ for processen*, jf. citat fra tabel 5 om metastyring.

Ifølge Røvik (2007) er tydelighed vigtig i oversættelsen af strategier, hvis medarbejdere i de forskellige led skal forstå, hvad det er, ledelsen vil. Det bruger ledelsen til at formidle og sælge budskaberne til medarbejderne. Den eksplicite brug af verdensmål er dermed en central del af oversættelsen af verdensmålene. Kommunen udnytter samtidig verdensmålenes genkendelighed i omverdenen som et aktuelt magisk begreb, mange aktører møder i forskellige sammenhænge. Dermed styrkes genkendeligheden og aktualiteten i Gladsaxes strategi.

Det skal rimeligvis tilføjes, at det ikke nødvendigvis fra starten var meningen, at Gladsaxestrategien skulle formidles indgående gennem tydelig kommunikation. En af de ovenfor nævnte embedsmænd påpeger, at:

”Det er der jo heller ikke nogen, der har sat sig ned og lavet en meget bevidst og klar strategi for [den tydelige kommunikation] og sagt, at det er det, vi skal, og vi gør det sådan da da da. I min verden er det rigtig meget noget med, at vi har gjort noget, og så opdagede man, hov det virkede, og så forstørrede man det” (Interview 7).

Citatet illustrerer, at verdensmålene fungerer som et magisk begreb i Gladsaxe Kommune, fordi kommunikation med udgangspunkt i verdensmålene ser ud til at have en positiv effekt, som man derfor har bygget videre på.

#### 4.4.3 Hvilken oversættelsesstrategi bruger Gladsaxe?

Teoriafsnittet præsenterede forskellige strategier for oversættelse og deres betydning for det gennemslag, en strategi har i organisationen. I dette afsnit analyserer jeg, hvordan man kan se Gladsaxes oversættelse som en modificerende oversættelsesstrategi.

Som det fremgår, er Gladsaxestrategien stærkt inspireret af verdensmålene – både på indholdssiden og visuelt. En ledende embedsmand omtaler sågar Gladsaxe som en verdensmålskommune. Dette kan ligne en *reproducerende* tilgang til oversættelse af verdensmålene, da de bruger begreber og grafik fra verdensmålene tydeligt i arbejdet både sprogligt og visuelt. Den reproducerende tilgang lægger op til en kopiering af den idé, der tages udgangspunkt i, og når Gladsaxe så tydeligt bruger det visuelle udtryk, kan det ligne en

kopiering. Styrken ved den reproducerende tilgang er, at den sikrer stærkt genkendelighed i forhold til den oprindelige idé (verdensmålene) og dermed fremmer forståelsen for en forandringsdagsorden. Dette er selvfølgelig primært interessant, hvis den nye idé eller strategi giver positive konnotationer i organisationen, hvilket kan være tilfældet med *magiske begreber*. Risikoen er til gengæld, at en reproducerende oversættelse kan skabe modstand i organisationen, fordi der ikke sikres en tilstrækkelig kobling til det eksisterende arbejde (Røvik, 2016), eller fordi den nye idé eller strategi ikke udløser positive konnotationer.

I praksis kan der sættes spørgsmålstegn ved, om det kan lade sig gøre at reproducere verdensmålene i en dansk kommune, hvis de skal opleves som relevante lokalt (jf. Czarniawska, 2005a), og derfor er meget af indholdet i Gladsaxestrategien også udtryk for *modificeret oversættelse*, da verdensmålene oversættes til Gladsaxemål, jf. tabel 21. I den modificerende oversættelsesstrategi er principperne som nævnt addition og fratrækning. Et eksempel på den modificerede oversættelse er Gladsaxemålet om børn og unges fremtid:

”I Gladsaxe har vi en ambition om, at alle børn og unge udnytter deres potentialer. Det skal give dem et godt børne- og ungeliv og et solidt afsæt for deres voksenliv. Vi ønsker, at børn og unge trives i det liv, de er i, og at de vokser op som aktive medborgere, der bidrager positivt til en bæredygtig verden” (Gladsaxe Kommune, 2018c, p. 6).

I Gladsaxestrategien refererer Gladsaxemålet til verdensmål 4 og 17. Det 4. verdensmål handler om kvalitet af og adgang til uddannelse. Da Danmark med folkeskolen har universel adgang til uddannelse, har Gladsaxe valgt at fokusere på trivsel i skolen. Dette kan opfattes som en modificerende oversættelse, hvor Gladsaxemålet omhandler det samme emne som det overordnede verdensmål, men modificerer den konkrete indsats for at tilpasse den til et lokalt behov. Konkret har kommunen *trukket nogle af detaljerne fra verdensmålene (fratrækning/udeladelse)* (fx delmål om adgang til uddannelse) og *lagt til (addition)* i form af trivsel som et forhold, der er vigtigt, hvis skolen skal blive værdifuld for de unge. Dette er i overensstemmelse med principperne i den modificerende oversættelse.

Som det fremgår af tabel 21 med oversigten over Gladsaxemål og verdensmål, kan der både identificeres mål, der er tæt op ad verdensmålene (reproducerende tilgang), fx Gladsaxemålet ”Grøn og levende by”, som kobles til verdensmål 11 (Bæredygtige byer og Lokalsamfund), samt Gladsaxemål, hvor der er brugt en mere modificerende tilgang, jf. ovenstående eksempel.

Samlet set er billedet, at Gladsaxe bruger en *modificerende oversættelsesstrategi med en tæt visuel kobling til verdensmålene*. Styrken ved denne tilgang er, at den skaber en kobling mellem den nye strategi og det eksisterende arbejde ved at bruge elementer fra de nye strategier og samtidig tilpasse dem organisationens eksisterende indsatser. Dette giver ifølge teorien gode betingelser for at lykkes med oversættelsen, så strategien opnår et stort gennemslag i organisationen. Med den modificerende oversættelse kan Gladsaxe



udnytte nyhedsværdien og genkendeligheden i verdensmålene, samtidig med at de kobler verdensmålene til eksisterende bæredygtige indsatser. Denne kobling vil jeg behandle i det kommende afsnit.

#### 4.4.4 Hvordan kobler Gladsaxe verdensmålene til det eksisterende arbejde?

Oversættelse handler om, hvordan nye ideer kobles sammen med den eksisterende politik, tænkning og strategiske tilgang. Det er derfor relevant at undersøge, hvordan den politiske og administrative ledelse kobler verdensmålene med den eksisterende dagsorden, og i hvilken grad det er lykkedes i Gladsaxe. Verdensmålene beskrives som en forandringsdagsorden af FN, så derfor er det interessant, hvordan kommunerne balancerer en forandringsdagsorden med koblingen til det eksisterende.

Baggrunden for at inddrage verdensmålene i Gladsaxe var, at der igennem en periode havde været en drøftelse på administrativt ledelsesniveau om, hvordan man kunne kombinere en ambition om samtidig at satse på både vækst og velfærd på en bæredygtig måde.

”Vores rejse (...) startede med en diskussion i direktørkredsen, direktionen, der handlede om, kan man på en og samme tid være en kommune, der har vækst (...) og samtidig have en stærk velfærdskommune. Hvordan får vi de her to ting til at gå hånd i hånd (...) vi havde i virkeligheden to strategier; en stærk velfærdsdagsordensstrategi, og så havde vi en vækststrategi, men de var ikke koblet sammen (...) og så endte vi med at kunne se, at hele verdensmålstænkningen, den talte faktisk talte ind i den tænkning, vi var landet på, og der kunne man godt få, syntes vi, en ramme, et begrebsapparat, der kunne tale om, at man kan godt på en og samme tid have nogle væksttænkninger og nogle velfærdstænkninger, hvis man i øvrigt prøver at arbejde bæredygtigt med det” (Interview 10).

Citatet illustrerer, at den administrative ledelse ved at bruge begreber og tænkning fra verdensmålene så en måde at knytte eksisterende dagsordner sammen. Dette er et eksempel på, at verdensmålene knyttes til eksisterende dagsordener og bruges til at skabe en retning i noget, der allerede findes i kommunerne. Gladsaxe tager altså ikke verdensmålene ind, fordi de ønsker at lave helt om i organisationen, men fordi verdensmålene kan bruges i en eksisterende udvikling. Som en ledende embedsmand siger:

”Så kommer Gladsaxestrategien og siger ”jamen det vil vi”. Men på mange måder er den jo sådan, at ud over, at verdensmålene er hæftet på som en ramme, så ligner den jo lidt den, vi havde sidst også” (Interview 7).

Citatet understreger, at der er en opfattelse af, at Gladsaxestrategien på den ene side er en ny strategi, der har koblet verdensmålene på som ramme, og på den anden side ligner det, de tidligere har lavet. Dette kan også illustreres ved, at bæredygtighed været et fokusområde i Gladsaxe Kommune siden 00'erne. På den måde kan verdensmålsdagsordenen siges at ligge i forlængelse af en længerevarende strategisk dagsorden. En mellemlider fra kommunen formulerer kontinuiteten i arbejdet sådan:

”Vi har siden starten af 00'erne arbejdet med bæredygtighed. Jeg har haft nogle rimelig ambitiøse målsætninger på miljøområdet (...) Så det har gjort, at vi har arbejdet med bæredygtighed i mange år og var en af, ja vi var vel den første kommunale rengøringsorganisation, der blev svanemærket way back. Så vi har år for år haft mål og projekter med udgangspunkt i bæredygtighed. Og så da vi så for nogle år siden begyndte at tale verdensmål, så var det jo ikke noget, der på den måde lå os fjernt. Vi havde i forvejen mange dagsordener ligesom mange andre i kommunen, der relaterede sig til bæredygtighed (...) Så vi kunne også tale vores hidtidige måde at arbejde på ind i den strategi, fordi sådan er det jo. Det er jo ikke sådan, at så havnede verdensmålene i Gladsaxe, og pludselig blev vi allesammen bæredygtige og super bevidste og sådan noget (...) men her er jo bare sådan en samlet strategi, som alle kan tale sig ind i på en eller anden led” (Interview 9).

Citatet viser, at Gladsaxe Kommune har arbejdet med bæredygtighed, før FN's verdensmål blev vedtaget, og at verdensmålene bliver koblet sammen med det arbejde, der er foregået i organisationen tidligere. Dette understreges af, at Gladsaxe Kommunes planstrategier i mange år har indeholdt målsætninger om bæredygtighed. Eksempelvis fra planstrategien i 2008 *Fremtidens Gladsaxe*:

”De nye byområder skal være bæredygtige i deres udformning, og der skal i planlægningen tages højde for de klimaændringer, som drivhuseffekten forventes at medføre” (Gladsaxe Kommune, 2008, p. 15).

Gladsaxe Kommune har altså arbejdet med bæredygtighed længe, hvilket viser, at verdensmålene ikke bliver brugt til at lave en radikal forandring af kursen i kommunen, men i højere grad til at bygge videre på og styrke en eksisterende politik.

En medarbejder fra børne og ungeområdet gav et konkret billede på, at eksisterende opgaver tænkes sammen med verdensmålene:

”Så jeg tænker, at det, som jeg laver og har lavet hele tiden, det har jo noget med verdensmålene at gøre. Det kan godt være, der ikke var noget med verdensmålene på det tidspunkt, da vi startede, men når vi snakker om økologi og madspild og alt muligt andet ude i børnehuse, fx affaldssortering, så er det jo ikke startet op ift. verdensmålene, men det passer jo ind i verdensmålene, ikke?” (Interview 8 – medarbejder).

Her fortæller medarbejderen, at opgaver som økologi og madspild var en del af hendes opgaveportefølje før verdensmålene kom til, og at hun nu opfatter det som en del af arbejdet med verdensmålene. Det peger på, at ledelsen er lykkedes med at skabe en kobling mellem verdensmålene og konkrete kerneopgaver, så medarbejderne oplever en sammenhæng i de forskellige strategier og opgaver. Det taler samtidig for, at verdensmålene ikke nødvendigvis medfører en ny dagsorden i kommunen, fordi kommunerne har arbejdet med bæredygtighed i mange år, før verdensmålene blev vedtaget. Dermed kan der være en risiko for, at verdensmålene mere er ny retorik end egentlige forandringer.

Ovenstående betyder dog ikke, at verdensmålene ikke gør en forskel i Gladsaxe. Eksempelvis har jeg talt med flere informanter om, at verdensmålene har skabt et fælles udgangspunkt for arbejdet med bæredygtighed. Førnævnte mellemlider siger:

”Da vi gik fra den gamle kommunestrategi til det, vi i dag kalder Gladsaxestrategien. Det, der har været specielt (...) og har betydning for ledere og medarbejdere, det er, at vi nu pludselig har et genkendeligt samlet strategisk kort at tage udgangspunkt i” (Interview 9).

Citatet understreger, at der med Gladsaxestrategien kom en fælles retning, som de forskellige forvaltninger og medarbejdere kunne se sig selv i. Borgmesteren udtalte i en artikel til mediet Altinget:

”De [verdensmålene] sætter en fælles retning med nogle fælles ord, som vi alle sammen kan forstå. Og det kunne forstærke meget af det, vi allerede var i gang med, og samtidig understøtte en ny udvikling” (Rosenkilde, 2020).

Citatet understreger pointen om, at verdensmålene på den ene side har bygget oven på en retning, som kommunen har sat for flere år siden, samtidig med at verdensmålene sætter en ny udvikling i gang, hvor medarbejderne får licens til at arbejde fokuseret med bæredygtighed i den brede forstand, som verdensmålene giver mulighed for.

Som det fremgår af ovenstående, har Gladsaxe Kommune altså ikke lavet en turn-around med Gladsaxestrategien, men i højere grad forsøgt at koble eksisterende dagsordener og indsatser med verdensmålene, så de hænger sammen med og bygger oven på eksisterende politikker. Kommunen har udnyttet et aktuelt magisk begreb til at skabe en ny energi omkring en eksisterende retning. Informanter fra kommunen fortæller om, at den nye strategi har accelereret tænkningen omkring bæredygtighed samt bygget bro mellem de forskellige forvaltninger. Dette understreges ved, at der flere steder fra tales om fælles sprog, om at hæve barren, og at verdensmålene har styrket det tværfaglige samarbejde (Interview 7).

#### 4.4.5 Opsamling

Formålet med denne del af analysen har været at undersøge Gladsaxes strategi for arbejdet med verdensmålene, og hvordan disse oversættes i kommunen.

Ovenstående har vist, at Gladsaxe har valgt en tydelig og eksplicit strategi for arbejdet med verdensmålene. Gladsaxe har gjort verdensmålene til et centralt strategisk omdrejningspunkt. Helt konkret spiller kommuneplanstrategien en central rolle, da den sætter den strategiske retning for arbejdet med verdensmålene. Gladsaxe har lagt vægt på at oversætte verdensmålene, så de passer til kommunens kernerdrift, og derfor har kommunen konkret prioriteret at arbejde med syv verdensmål.

Afsnittet tyder på, at Gladsaxe bruger en modificerende oversættelsesstrategi med meget tydelig og visuel kobling til verdensmålene. Begreber og symboler fra verdensmålene bruges i mange sammenhænge. Det er en væsentlig del af oversættelsen og metastyringen, der sikrer, at alle ved, at det er et vigtigt strategisk omdrejningspunkt. Derudover er den store visuelle synlighed også en del af en brandingstrategi for kommunen, der gerne vil kendes for arbejdet med verdensmålene. Samtidig gør kommunen en indsats for at sikre en kobling mellem verdensmålene og de eksisterende indsatser, eksempelvis til bæredygtighed, som har været en dagsorden Gladsaxe Kommune siden 00'erne.

Senere i kapitlet vil jeg vise, hvordan oversættelsesstrategien fører til, at verdensmålene når langt ud i organisationen og har stor opbakning i organisation. I første omgang vil jeg dog behandle det strategiske ejerskab i organisationen.

#### 4.5 Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i kommunerne i arbejdet med verdensmålene?

I de kommende afsnit vil jeg analysere verdensmålenes forankring og ejerskab i Gladsaxe Kommune. Jeg undersøger den politiske og administrative ledelses ejerskab til verdensmålene og deres rolle i arbejdet med oversættelse i organisationen, samt hvordan verdensmålene bruges som ledelsesredskab.

Gladsaxestrategien er politisk forankret i Økonomiudvalget og organisatorisk placeret i afdelingen Strategi, Kommunikation og HR, der refererer til kommunaldirektøren (Gladsaxe Kommune, 2020d). Dermed er forankringen af verdensmålene med sin kobling til Gladsaxestrategien placeret i den øverste ledelse af kommunen. Formålet hermed er at holde et markant ledelsesfokus på opgaven samt at sikre det tværfaglige perspektiv i opgaveløsningen.

##### 4.5.1 Hvor stor en rolle spiller den politiske og administrative ledelse i oversættelsen og hvilke ledelsesniveauer er involveret?

Oversættelsesteorien pegede på, at ledelsens engagement i oversættelsesarbejdet af en strategi har stor betydning for gennemslagskraften i organisationen. I Gladsaxe Kommune ser strategien ud til at have et stærkt ejerskab i den øverste politiske og administrative ledelse.

Beslutningen om at gøre verdensmålene centrale i Gladsaxe Kommune blev truffet i starten af 2017 i forbindelse med et byrådsseminar (Gladsaxe Kommune, 2018b). Det var daværende borgmester og kommunaldirektør, der besluttede at sætte verdensmålene på dagsorden, efter de havde stiftet bekendtskab med

dem på et seminar om strategisk byledelse (Rimer, 2017). Det er et eksempel på, at en ekstern udviklingsarena får indflydelse på kommunens strategi, fordi de møder verdensmålene på denne eksterne arena. Den politisk-administrative ledelse har altså fra start været styrende for arbejdet med verdensmålene.

”Jeg tænker det som en strategi, der blev søsat af toppen af organisationen. Og det var simpelthen for at få styret nogle mål ind, og det var den diskussion, der handler om, hvordan kan du være kommune og på en og samme tid have noget vækst og velfærd. Kan det overhovedet la’ sig gi’ sig” (Interview 10).

Som det fremgår af citatet fra en ledende embedsmand, har strategien i Gladsaxe altså udgangspunkt i den øverste ledelse i organisationen. Dermed er udgangspunktet for at skabe en stærk oversættelse i Gladsaxe på plads. Borgmesteren og kommunaldirektøren har efterfølgende spillet en stor rolle i formidlingen af verdensmålene i organisationen. En medarbejder fortalte i et interview om ledelsens synlighed i arbejdet med verdensmålene:

”En afgørende ting er måske også, at borgmesteren og kommunaldirektøren ser det som deres mest overordnede dokument og fremhæver det i enhver sammenhæng. Verdensmålene og Gladsaxestrategi. Og det gør jo, at det får en stor betydning for ledere og medarbejdere i organisationen” (Interview 12).

Citatet understreger, at den øverste ledelse har brugt en *hands on-metastyringsrolle* ved at deltage direkte i formidlingen af strategien. Et andet eksempel på kommunaldirektørens rolle fremhæves her af en mellemlider:

”Ja, altså, kommunaldirektøren slog tonen an på verdensmålene, og det var vi altså rigtig mange, der var meget, meget begejstrede for og kunne se, at vi kunne også tale vores hidtidige måde at arbejde på ind i den strategi” (Interview 9).

Citat er endnu et eksempel på, at kommunaldirektøren har haft en central rolle i at sætte den strategiske retning, og her understreger mellemlideren, at de kunne tale deres arbejde ind i den nye strategi, hvilket tyder på, at oversættelsen har skabt en kobling mellem den nye strategi og det hidtidige arbejde. Den stærke ledelsesmæssige forankring talte jeg også med en borgerlig politiker fra byrådet om:

”Jeg tror, en årsag til, at det har kørt stærkt hos os, det er, at det har været forankret meget konkret på borgmesterniveau. Men også den tidligere kommunaldirektør<sup>22</sup> har virkelig gjort det til en del af hans dagligdag (...) For mig er det hele et spørgsmål om ledelse” (Interview 14).

Citaterne fortæller, at den øverste ledelse har været synlige i formidlingen af strategien, og at de har et stærkt ejerskab til arbejdet. Udover at borgmesteren og kommunaldirektøren har et stærkt ejerskab til

---

<sup>22</sup> Informanten taler om den tidligere kommunaldirektør, som gik på pension i foråret 2021. Interviewet blev gennemført primo 2022. Al anden empiri i Gladsaxe er indsamlet, før den tidligere kommunaldirektør stoppede. Når andre informanter taler om kommunaldirektøren, er det altså den tidligere direktør, de taler om.

strategien internt, har de også haft fokus på at formidle verdensmålene eksternt. Eksempelvis deltager de gerne i debatter om verdensmålene (se fx debat hos Altinget den 25. september 2020 om verdensmålene). Jeg har desuden deltaget i møder i andre kommuner, hvor borgmesteren eller kommunaldirektøren fortæller om verdensmålene. Pointen hermed er, at ledelsen har så stærkt et ejerskab til verdensmålene, at de gerne taler om dem både internt og eksternt. Den eksterne formidling af verdensmålene kan også ses som et led i at brande Gladsaxe Kommune som en verdensmålskommune.

Det skal bemærkes, at det ikke kun er borgmesteren og kommunaldirektøren, der har et stærkt ejerskab til strategien. Jeg har også talt med andre politikere, direktører og flere mellemledere i Gladsaxe, som alle er engageret i strategien og giver udtryk for, at de arbejder med den i praksis (Interview 4, Interview 5, Interview 7, Interview 14). Eksempelvis fortæller en mellemleder her om, at strategien hurtigt gav mening for ledergruppen:

”Jeg havde [efterfølgende] nogle overvejelser ift. okay, jeg kunne da godt sætte mig ned og læse [alle verdensmålene], men spørgsmålet var, hvordan skal det her give mening for vores medarbejdere, rengøringsassistenter, betjente, vagter og så min ledergruppe i øvrigt. Det gik så ret hurtigt med ledergruppen, og der har jo også været afholdt forskellige seancer i Gladsaxe, så man sørgede for at få de vigtige spillere med på toget” (Interview 9).

I dette citat fortæller mellemlederen om, at hun overvejede, hvordan verdensmålsarbejdet kunne gøres relevant for medarbejderne, samtidig med at ledergruppen meget hurtigt tog strategien til sig, blandt andet fordi der blev holdt flere seancer, der skulle sikre ledelsens opbakning til strategien. Det peger på, at ledelsen på flere niveauer har ejerskab til strategien.

Verdensmålene er altså stærkt forankret i ledelsen i organisationen, hvilket er en vigtig forudsætning for at oversættelsen får stort gennemslag, jf. oversættelsesteorien. Omvendt siger oversættelsesteorien også, at det er en fejl at tro, at ledelsen alene kan styre oversættelse ud i organisationen, fordi alle nye kontekster kræver nye oversættelser. Her er processen for oversættelsen central, og i Gladsaxe beskrives denne som meget involverende – både internt i organisationen og eksternt.

I perioden primo 2017 til oktober 2018 gennemførte kommunen en række temadrøftelser i byrådet og med erhvervslivet og civilsamfundet. Disse drøftelser mundede ud i et høringsudkast til Gladsaxestrategien, før den endelige strategi blev vedtaget i oktober 2018 (Gladsaxe Kommune, 2018b). I denne proces blev en række medarbejdere i kommunen ligeledes inddraget, og de enkelte forvaltninger har været med til at beskrive og udarbejde konkrete mål for deres arbejde. Processen har altså involveret både det politiske og administrative niveau, hvilket formentlig har bidraget til at sikre, at der er en stærk forankring begge steder. Betydningen af dette beskrives her af en politisk leder fra Gladsaxe Kommune.

”Hele processen frem til at få vedtaget den endelige Gladsaxe-strategi varede jo halvandet år, og den proces var jo enormt vigtig for at få alle med og få sat de rigtig ord på det. For at få implementeret nogle af de tanker, der ligger bag” (Interview 1).

Citatet understreger, at processen med at udarbejde og implementere FN’s verdensmål har været vigtig for at få strategien ud og leve i kommunen. En centralt placeret medarbejder fra Gladsaxe gav ligeledes et eksempel på, hvordan de enkelte forvaltninger var tæt involveret i udarbejdelsen af strategien.

Boks 4: Interview med centralt placeret medarbejder om status på strategiarbejdet den 1. oktober 2020

- Medarbejder nævner et eksempel fra sundhedsområdet, hvor det i processen med udarbejdelsen af strategien var dem fra sundhedsområdet, der skrev teksten for deres egne mål.
- Derfor har de haft enorm indflydelse på, hvad der står.
- Det gjorde også, at de kunne gå i gang med det samme, for der var ikke brug for oversættelse til deres område.
- Det skete allerede tidligere i processen.

Noterne fra boks 4 illustrerer, at der var en høj grad af involvering af de enkelte fagområder i udarbejdelsen af strategien, hvilket efterfølgende havde stor betydning for udmøntningen, fordi de kunne gå i gang umiddelbart. Som det fremgår, har det været en del af oversættelsesarbejdet, at de enkelte enheder har været involveret i at udarbejde strategien, og på den måde kan processen ses som samskabt oversættelse af verdensmålene. Senere i kapitlet vil jeg vise, hvordan intern samskabelse spillede en central rolle i udarbejdelsen og oversættelsen af strategien.

#### 4.5.2 Hvordan er det politiske ejerskab til verdensmålene?

I dette afsnit vil jeg undersøge det politiske ejerskab til verdensmålene, da forskningsspørgsmålet fokuserer på den politiske og administrative ledelse, der, jf. ledelsesteorien, samlet udgør ledelsen i en kommune.

Borgmesteren ser altså ud til at have spillet en central rolle i vedtagelsen og formidlingen af Gladsaxe-strategien. Risikoen ved den borgmestertunge strategi kan være, at den mister opbakning i byrådet, eksempelvis fordi arbejdet med den bliver politiseret. Det eneste sted, jeg har hørt en bemærkning om topstyring i Gladsaxe Kommune, er da også i det politiske niveau, hvor jeg talte med en byrådspolitiker, der uden for citat mente, at borgmesteren fyldte meget i forhold til verdensmålene, og at politikerne derfor ikke selv oplevede en stor involvering i arbejdet efter vedtagelsen af strategien. Dermed rejser spørgsmålet sig om, hvordan det påvirker det brede ejerskab til verdensmålene, når der er så stærkt og tydeligt ledelsesmæssigt ejerskab. Hvor dybt denne problemstilling stikker, har jeg ikke kunnet afklare, men den har ikke afspejlet sig i de øvrige interviews, jeg har lavet. Det afspejles heller ikke i fortællingerne, jeg har mødt i det

administrative spor, så måske er det blot udtryk for, at en enkeltstående byrådspolitiker generelt gerne vil involveres mere. Som det vil fremgå i de kommende afsnit, er der meget, der taler for, at der generelt er bred politisk opbakning til verdensmålene.

#### 4.5.2.1 Bred politisk opbakning til strategien

Gladsaxestrategien blev i 2018 vedtaget af alle partier i byrådet bortset fra Venstre, der undlod at stemme (Gladsaxe Kommune, 2018a), hvilket taler for, at der er bred politisk opbakning til strategien i byrådet. I forbindelse med vedtagelsen af strategien var der en række indlæg fra andre partier end borgmesterpartiet, der bakkede om op strategien. Eksempelvis sagde et byrådsmedlem fra Det Konservative Folkeparti:

”Jeg kan også indlede med at sige, at Det Konservative Folkeparti stemmer for den overordnede strategi, som vi her har arbejdet med i nu 1½-2 år. Vi er meget tilfredse med den proces, som har kørt, og jeg vil sige, at jeg var meget begejstret, da vi første gang mødte verdensmålene i forbindelse med det byrådsseminar, vi havde for 1½ års tid siden. Det er en god ramme at arbejde efter, og den er i fuld overensstemmelse med, hvad vi er blevet opfordret til af Folketinget og alle partierne i Folketinget” (Gladsaxe Kommune, 2018d, p. (Tid: 26.49))<sup>23</sup>.

Citatet er et eksempel på, hvordan Det Konservative Folkeparti udtrykte begejstring for Gladsaxestrategien og processen bag denne. Et andet eksempel kom fra et byrådsmedlem fra Enhedslisten:

”I Enhedslisten der har vi lige fra starten været meget begejstret for, at vi skulle knytte Gladsaxestrategien sammen med FN’s verdensmål for en bæredygtig udvikling<sup>24</sup>” (Gladsaxe Kommune, 2018d, p. (Tid: 7.17))<sup>25</sup>.

Eksemplerne demonstrerer, at der var bred politisk opbakning til Gladsaxestrategien i forbindelse med vedtagelsen. På mødet kom repræsentanter fra Socialdemokratiet, SF, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre ligeledes med indlæg, der bakkede op om strategien (Gladsaxe Kommune, 2018d). Da Økonomiudvalget i starten af 2019 som opfølgning på beslutningen om Gladsaxestrategien vedtog en række indikatorer for strategien, stemte alle partier for (Gladsaxe Kommune, 2019c).

---

<sup>23</sup> Udskrift af debat i byrådet i forbindelse med vedtagelse af Gladsaxestrategien.

<sup>24</sup> Efter indledningen stillede Enhedslisten en række ændringsforslag, men stemte i sidste ende for strategien (Gladsaxe Kommune, 2018d).

<sup>25</sup> Udskrift af debat i byrådet i forbindelse med vedtagelse af Gladsaxestrategien.



#### 4.5.2.2 Andre byrådspolitikere bruger også verdensmål

Som det fremgår af ovenstående afsnit, har borgmesteren et stærkt ejerskab og har været meget engageret i formidlingen af strategien. Men der er også flere eksempler på, at andre byrådspolitikere i kommunen forholder sig positivt til verdensmålene og bruger dem aktivt. En borgerlig politiker fra byrådet siger:

”Jeg kan sige som en lille bisætning, at jeg har indtil udgangen af 19 været formand for CFD – Center for Døve – som ligger i Gladsaxe (...) Vi skulle så lave ny strategi, og hvad gjorde jeg, da vi skulle lave ny strategi, jeg bad om, at ledelsen kiggede på verdensmålene for at se, hvilke mål kunne være interessante og relevante for en strategi for en institution, der beskæftiger sig med den målgruppe, som ligger under Center for Døve” (Interview 14).

Citatet viser, hvordan byrådsmedlemmet opfordrede ledelsen i en selvejende institution, han var formand for, til at tage udgangspunkt i verdensmålene. Dermed brugte byrådsmedlemmet sin position som bestyrelsesformand til at løfte verdensmålene ind i en konkret ramme, der ligger uden for byrådsarbejdet<sup>26</sup>. Det er et eksempel på, at verdensmålene bruges af andre politikere end borgmesteren.

Et andet eksempel på den politiske opbakning til verdensmålene fremgår af boks 5, hvor en politiker fra kommunalbestyrelsen i Gladsaxe bruger verdensmålene i sin private kommunikation. Det drejer sig om et byrådsmedlem fra Radikale Venstre, der laver en nytårshilsen på sin LinkedIn-profil, der tager udgangspunkt i verdensmålene<sup>27</sup>.



<sup>26</sup> Den pågældende politiker var ikke udpeget som formand for Center for Døve igennem kommunalbestyrelsen.

<sup>27</sup> Pia Skou skiftede fra Venstre til Radikale Venstre primo 2020 (Gladsaxe Bladet, 2020). Dermed stemte politikerens ikke for verdensmålene i 2018, da Venstre ikke stemte for vedtagelsen. Efterfølgende har Pia Skou dog brugt verdensmålene i sin kommunikation, jf. opslaget på LinkedIn. Eksemplet er ikke anonymiseret, da kommunikationen er foregået på et offentligt tilgængeligt socialt medie.

De konkrete eksempel viser, hvordan flere politikere fra byrådet arbejder med verdensmålene i andre sammenhænge end deres kommunalpolitiske arbejde og gerne bruger dem, når de formidler politik på eksempelvis sociale medier. Det taler for, at der generelt er et stærkt og bredt politisk ejerskab til verdensmålene i Gladsaxe Kommune, at politikerne forholder sig positivt til dem og bruger dem aktivt i deres arbejde.

#### 4.5.3 Hvilke virkemidler har ledelsen anvendt for at sprede strategien ud i organisationen?

I dette afsnit vil jeg analysere, hvordan kommunen arbejder med metastyring af verdensmålene. Gladsaxe-strategien er "*en styringstænkning og en koncernstrategi*" ifølge en ledende embedsmand (Noter fra møde med kontaktperson og direktør den 2. april 2019). Den ledende embedsmand henviser blandt andet til, at strategien indeholder målsætninger og indikatorer, som har stor betydning for, hvad det er for en retning, kommunen arbejder hen imod. Dette er en måde at styre oversættelsen og strategien. Nedenfor vil jeg give en række eksempler på, hvordan Gladsaxe-strategien og dermed verdensmålene styres.

##### 4.5.3.1 Oversættelse ud fra masterversion

I forbindelse med udrulningen af strategien udarbejdede strategisekretariatet et slideshow, som direktører og ledere kunne tage udgangspunkt i, når de formidlede strategien i deres respektive forvaltninger (Interview 11). Dette opfatter jeg som et eksempel på styring af oversættelsen, hvor en centralt placeret enhed bidrager til en strømning i formidlingen og oversættelsen af strategien i organisationen. Dermed ses det, hvordan oversættelsen er foregået top-down. Slideshowet kan ligeledes ses som en måde at *hands off-metastyre* strategiudrulningen på, hvor der igennem hjælperedskaber sker styring af strategiformidlingen. Røvik (2007) peger på, at en stærk *masterversion* kan styrke oversættelsen i organisationen. Med strategioplægget tilbød strategisekretariatet netop sådan en masterversion. Det skal dog understreges, at slideshowet blev omtalt som et tilbud og en hjælp og ikke et krav, og jeg har ikke viden om, hvor mange der benyttede slideshowet, men det er et eksempel på, at oversættelsen har været styret i organisationen. Slideshowet var en del af den strategiudrulning, der blev lavet i organisationen. Udover slideshowet bestod udrulningen af flere seancer for ledere i organisationen (Gladsaxe Kommune, 2018b). Det viser, at oversættelsen og strategiudrulningen i Gladsaxe Kommune var en proces, som den øverste ledelse var inde over igennem konkret formidling og rammesætning, hvilket er greb fra hands on- og hands off-metastyring, jf. tabel 5 i teorikapitlet. Dette vidner om en ledelse, der har taget strategiudrulningen på sig, hvilket må antages at have betydning for strategiens gennemslagskraft.

#### 4.5.3.2 Mål og indikatorer i Gladsaxe-strategien

Gladsaxe Kommune laver årlig opfølgning på Gladsaxe-strategien – både politisk og administrativt. For at kunne følge udviklingen har kommunen vedtaget 29 indikatorer for de seks Gladsaxemål (Gladsaxe Kommune, 2018c). Man har i den forbindelse besluttet at tage udgangspunkt i eksisterende data, der kan måles på. Indikatorerne afreporteres til byrådet igennem blandt andet årsrapporten, der dermed sørger for en løbende politisk opfølgning på målene. Desuden er Gladsaxe-strategien indarbejdet i direktionens årshjul, strategiske aftaler, lederseminar m.v. for at sikre en administrativ forankring og opfølgning (Oplæg af gladsaxemedarbejder hos Gate21 den 10. marts 2020). Den systematiske opfølgning på strategiarbejdet er et eksempel på, hvordan der arbejdes med *hands off-metastyring*, da det er en måde at følge op og sikre fremdrift (og dermed styring) fra den politiske og administrative ledelse. Med indikatorerne, der er udviklet til at følge verdensmålene, er Gladsaxe den af de tre cases, der går længst, når det kommer til at måle udviklingen i arbejdet. Metoden læner sig op ad FN's tænkning med verdensmålene, hvor der er udviklet 247 indikatorer, der skal vise, om målene bliver opfyldt (United Nations, 2019).

#### 4.5.3.3 Strategiske aftaler

En del af styringen af arbejdet med verdensmålene sker igennem et strategisk aftalesystem. De strategiske aftaler indgås hvert år mellem de forskellige ledelsesniveauer i kommunen. Det vil sige, at alle fagforvaltningerne indgår strategiske aftaler med kommunaldirektøren, relevante centerenheder indgår strategiske aftaler med fagdirektører, og så fremdeles (Interview 9 og Interview 10).

Det strategiske aftalekompleks gælder således eksempelvis mellem de enkelte skoler og Børne- og Kulturforvaltningen (hvor skoleområdet hører under). I disse aftaler kan der fx stå: "*Vi arbejder med verdensmålene*" (Interview 8 – leder). Således er der altså ikke blot en forventning men et egentligt krav, at verdensmålene indgår i de enkelte enheders arbejde. Dette sikrer, at verdensmålene bliver et omdrejningspunkt i alle områder i kommunen. Strategiaftalerne er et eksempel på den *metastyring*, kommunen bruger i strategiarbejdet med verdensmålene i form af *hands off-styring*, der sætter rammerne, jf. tabel 5 i teorikapitlet.

At verdensmålene er en central del af kommunens strategiske aftalesystem, fremgår af direktionens årsplan 2019, der er bygget op omkring verdensmålene, jf. illustrationen til venstre i boks 6. Denne årsplan danner udgangspunkt for kommunens strategiske aftalesystem.

Boks 6: Til venstre ses direktørkredsens årsplan 2019 (Gladsaxe Kommune, 2019a). Til højre ses Strategisk aftale 2020 for By- og Miljøforvaltningen (eget foto taget i forvaltningen i 2020)

**Klimavenlig by**

- Regulere grøn områdeløsning af byerne gennem kommunekontrollen og styrket mobilitet, blandt andet via Dagsbusudvalget, som sikrer for mobilitet på kommunale arbejdspladser.
- Fastlægge bæredygtige strategier og rammer for afslutning af grøntland og klimatilpasning.
- Prøve nye energiløsninger med varmt vand, bøger og forbrug.

**Sundhed og trivsel hele livet**

- Andre opgaver: finansiering, organisation og samarbejde på grund af sundhedsloven og styrket indsats for borgernes mentale sundhed.
- Analysere og udarbejde strategier og foranstaltninger for styrkede politikker for plejepersonalet.
- Gennemføre arkitektkonkurrence og sætte rammer for Fremtiden og Børns Port til lokale sundhedsforløb og eventuelt beredningsforløb.
- Udføre en analyse, der vurderer hvilke indsatser og tendenser, der kan modvirke udfordringerne på ældreområdet.

**Grøn og levende by**

- Styrke den strategiske byudvikling gennem en bystrategi.
- Implementere den Grønne Strategi og integrere og rammeoplyste puljen til grøn forvaltning af byrum.
- Udføre det tværgående samarbejde om GladsaxeLiv blandt andet om foring til profilbyggede.

**Organisation – partnerskaber for handling**

- Få Gladsaxeborgerne til at leve internt og eksternt.
- Sikre at vi som organisation også fremadrettet har kompetent arbejdskraft.
- Styrke Byrådens væksttils (den økonomiske udvikling og styring blandt andet ved at udvikle budgetprocessen).
- Løfte kvaliteten og handlingskompetence i forhold til digital transformation.
- Blive klarere på at skilte vores indsatser og være bevidste om ressourcetrækket, når vi samarbejder med andre og udvalgt med fokus på, at det skaber væksttils.
- Arbejde strategisk i partnerskaber og samarbejde udvalgt for at præge den udvikling, vi er del af.

**Aftale 2020 – Afdelingerne BMF**

**Klimavenlig by**

- Politisk forankring - Strategi for Grøn omstilling (energi, transport, affald, cirkulær økonomi - politisk forankring og partnerskaber)
- Splidteindsatsplan, politisk forankring af fremtidens strategi for klimatilpasning og borgernes håndtering af regnvand (separatkloakering)
- Letbanen, NABOGO og eksperimenter, der forebygger trængsel, bl.a. sammen med opgravningslaget
- Oplæg om eventuel hjemtagning af indsamling af affald, ny affaldsplan og implementering af madaffald i etageboliger

**Attraktiv Erhvervsby med jobvækst**

- Videudvikle fremtidens erhvervs-service gennem partnerskaber om bl.a. bæredygtighed og mobilitet
- Revision af erhvervsplan og fremtidig model for samarbejde med detailhandelen

**Grøn og levende by**

- Ekskverering på anlægsprogrammet – bl.a. gennem koordineret myndighed og samarbejde på tværs og gennem engagement i "Når vi bygger sammen"
- Styrket fokus på arkitektur i lokalplanlægningen, effektive budgetnoter om stadsarkitektur og Bystrategisk Råd.
- Udarbejdelse af lokalplan for Mørkhol Bygade og helhedsplan for Ringbo, udvikling af Baggaard Bypark, Søborg Hovedgade og Fremtiden, herunder politiske processer, der sætter retning og skaber ejerskab til byens udvikling
- Fokus på reduktion (støj og trænge), bl.a. i et regionalt samarbejde og gennem interessevaretagelse for overdækning af motorveje
- Udfør den grønne by med fokus på træer, byrum og den vilde natur, bl.a. gennem titling for grønne byrum, biodiversitet og træplantning langs hovedgaderne
- Baggaard Bæk (udvikling og rammeoplyste)

Forvaltningerne arbejder forskelligt med de enkelte strategiaftaler. Billedet til højre hænger ved indgangen til By- og Miljøforvaltningen (BMF), hvilket er med til at sikre transparens for aftalen. Aftalen er indgået mellem forvaltningen og kommunaldirektøren og er en oversættelse eller operationalisering af Gladsaxe-strategien, direktørernes årsplan og de strategiske indsatser, forvaltningen har fokus på. Dokumentet viser, hvilke verdensmål BMF arbejder med. Desuden bruges verdensmålsikonerne i kommunikationen af indsatsen for at understrege, at målene er et væsentlige for indsatserne.

4.5.4 Hvordan indgår distribueret ledelse i Gladsaxes oversættelse?

Teoriafsnittet påpegede, at distribueret ledelse er et redskab, der kan bidrage til at skabe ejerskab og engagement i en organisation, fordi det involverer flere aktører i ledelsesgerningen og lægger ansvaret for organisationens udvikling ud på flere aktører. I en stor, kompleks organisation som en kommune må det forventes, at det er helt nødvendigt at bruge distribueret ledelse, fordi den øverste ledelse ikke kan styre organisationen uden opbakning fra medarbejdere og mellemledere.

Gladsaxe Kommunes arbejde med verdensmålene har et tydeligt ledelsesafsæt, og verdensmålene er blevet en del af kommunens strategiske aftaler. Med mål og indikatorer i Gladsaxe-strategien er der grundlag for en stram styring af arbejdet med verdensmålene. Spørgsmålet er, hvordan det hænger sammen med distribueret ledelse?

Selvom der kan identificeres en del topstyring i arbejdet med verdensmålene, taler den øverste ledelse også om stor frihed for mellemledere og medarbejderne i organisationen til at arbejde med bæredygtighed og verdensmål. Konkret kommer dette eksempelvis til udtryk ved, at ledelsen taler om, at der er "licens" i

131

organisationen til at arbejde med bæredygtighed: "Det har givet en ramme for de medarbejdere, eller du kan sige en licens til at arbejde med bæredygtighed" (Interview 10). Dette forstår jeg som en besked til mellemledere og medarbejdere om at sætte gang i initiativer inden for den ramme, der er udstukket fra ledelsen. Dette bakkes op af, at det er udsagn som "det skal være ubureaukratisk", "medarbejderne skal bare gå i gang" og "spillerum", der går igen i interviewene i Gladsaxe Kommune. En mellemleder siger i forlængelse heraf: "Helt fri, der er ingen binding. Det er der jo ikke. I virkeligheden er det jo ikke sådan, så der er formuleret krav her" (Interview 9). Det viser, at ledelsen har arbejdet med at sætte organisationen fri inden for de rammer, der er udstukket i Gladsaxestrategien, hvilket jeg ser som et eksempel på, at der bruges distribueret ledelse, fordi det handler om at fordele opgaveløsning og ledelsesopgaven ud på mange hænder.

Den førnævnte ledende embedsmand giver udtryk for, at der bliver kvitteret for dette i organisationen:

"Så i og med, at der bliver givet licens i vores organisation til, at man som medarbejder kan tage det her ind i sin faglighed, så rykker tingen. Og når jeg siger "ikke-styring", så betyder det, jeg vidste ikke, at der blev lavet et maker-værksted. Der var ikke nogen, der spurgte mig, om det var en god ide. Men det ved folk intuitivt, når vi har de her mål og denne her ramme-forståelse, så er det jo den vej, vi vil gå. Og der foregår formodentlig 100 ting i organisationen, som er inden for, man kan sige skydeskiven, uden at jeg overhovedet ved, hvad fanden der er. Men når jeg ser det, så bliver jeg bare sådan, at jeg tænker "hold da kæft, det var da super gået"" (Interview 10).

Citatet er udtryk for, at der foregår en række initiativer i organisationen, som ikke er styret eller igangsat af den øverste ledelse, men som er et resultat af distribueret ledelse og metastyring, hvor rammen med verdensmålene sætter en retning.

Risikoen ved at tale om, at medarbejderne har *licens*, er, at de oversætter Gladsaxestrategien *radikalt* ned igennem organisationen og ikke følger de rammer, der er sat op. Den radikale oversættelse kan gøre det vanskeligt at genkende den oprindelige strategi (Røvik, 2007). Omvendt siger oversættelsesteorien, at oversættelse er afgørende, når der skal skabes ejerskab. Det er denne balance, der er afgørende at finde, hvilket ser ud til at lykkes i Gladsaxe, hvor den øverste ledelse, jf. ovenstående citat, er positiv over for de initiativer, der igangsættes.

Disse mange initiativer kan tolkes som det fænomen, Røvik kalder *svampe-effekten*, hvor dele af en strategi popper op rundt om i en organisation. Røvik beskriver metaforen som et billede på, at der ikke er styr på oversættelsen af strategien, blandt andet når der mangler en stærk *masterversion* af strategien. Dette ser dog ikke ud til at være begrundelsen i Gladsaxe, hvor de mange verdensmålsinitiativer, der opstår i organisationen, nærmere sker på grund af en stærk oversættelse suppleret med en besked til organisationen om, at de har licens til at handle.

Dermed ser det altså ud til, at den tydelige ledelse har sat en dagsorden i kommunen, som medarbejderne griber og handler på, og at metastyringen og distribueret ledelse virker ved på den ene side at sætte en ramme og på den anden side skabe frihed til at handle inden for rammen.

#### 4.5.5 Opsamling

Formålet med denne analyse har været at undersøge betydningen af den politiske og administrative ledelses rolle i oversættelsen af verdensmålene, og hvilke virkemidler de har brugt til at skabe gennemslag i strategier, organisation og praktisk arbejde.

Afsnittet har vist, at der er en stærk strategisk forankring af verdensmålene i både den administrative og politiske ledelse i Gladsaxe Kommune. Strategien har en stærk ledelsesforankring, og den øverste ledelse har således været meget synlig i forbindelse med oversættelsen af strategien i kommunen. Der bruges en lang række værktøjer til at fremme arbejdet i form af styringsaftaler, mål og indikatorer. Oversættelsesstrategien har udgangspunkt i en modificerende oversættelsesstrategi, som passer godt til metastyring, der giver retning og samtidig et lokalt handlerum. Det lader til, at medarbejderne har frihed til handle, samtidig med at ledelsen har fokus på de syv verdensmål, der er udvalgt. Dermed distribueres arbejdet med verdensmålene ud på flere hænder, og der skabes grobund for en stærk mobilisering af arbejdet i organisationen.

#### 4.6 Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af samskabelse i kommunens arbejde med at fremme verdensmålene?

De ovenstående afsnit har handlet om, hvordan verdensmålene er oversat i Gladsaxe Kommune, samt hvilken rolle den politisk-administrative ledelse spiller i oversættelsen.

I de kommende afsnit vil jeg analysere, hvordan kommunen bruger samskabelse i arbejdet med at fremme verdensmålene. Dermed bidrager afsnittet til at besvare afhandlingens tredje arbejdsspørgsmål: Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af intern og ekstern samskabelse i kommunernes oversættelse af verdensmålene? Spørgsmålet vil blive besvaret med udgangspunkt i to eksempler på henholdsvis intern og ekstern samskabelse. Først vil jeg dog behandle, hvordan det 17. verdensmål indgår i Gladsaxestrategien.

#### 4.6.1 Hvordan indgår det 17. verdensmål i Gladsaxe strategien?

Som det fremgik af indledningen, er partnerskaber et helt centralt verdensmål. I Gladsaxe strategien fremhæves verdensmål 17 om partnerskaber da også som et væsentlig verdensmål for Gladsaxe Kommune. Som nævnt tidligere indeholder strategien seks Gladsaxemål, som refererer til forskellige verdensmål. Partnerskaber for handlinger indgår i alle seks Gladsaxemål, og begrebet partnerskab(er) nævnes 13 gange i strategien (Gladsaxe Kommune, 2018c). Således efterlader Gladsaxe strategien ikke tvivl om, at Gladsaxemålene skal udmøntes i partnerskaber. Borgmesteren taler ligefrem om, at verdensmål 17 er hendes favorit mål: *”Derfor er mit yndlingsverdensmål mål nr. 17. Partnerskaber for handling. For sammen i partnerskaber opnår vi de bedste resultater”* (Græse, 2020). Citatet viser, at partnerskabstanken er forankret i den øverste ledelse i kommunen. Når den øverste politiske ledelse udnævner det 17. verdensmål som et favorit-verdensmål, er det et signal til administrationen om, at samskabelse skal fremmes. Det kan dog også ses en gratis omgang, da det er uforpligtende at tale om partnerskaber og samarbejde – ikke mindst når det har været kommunens politik i mange år.

Det 17. verdensmål fremhæves i en række af kommunens politikker og strategier som eksempelvis kommunens indkøbspolitik og strategien for grøn omstilling (Gladsaxe Kommune, 2020c, 2021b). Kommunen inddrog tidligt lokalsamfundet i deres strategi, hvilket kan ses ved, at strategien blandt andet blev drøftet med virksomhederne i den indledende fase. Eksempelvis var verdensmålene emnet for kommunens erhvervs-konference i 2017 (Gladsaxe Kommune, 2019b). Desuden har kommunen udarbejdet en række tilbud til virksomhederne om FN’s verdensmål, og deler dermed en viden med virksomhederne om, hvordan de kan arbejde med målene. Disse tilbud omhandler både miljø og klima men også sociale mål som fx rekruttering med social profil (Gladsaxe Kommune, 2020b).

Gladsaxe har igennem længere tid haft partnerskaber som en vigtig strategi for den kommunale udvikling. I den forrige planstrategi var partnerskaber også et centralt værktøj, der blev fremhævet (Gladsaxe Kommune, 2016). Således er partnerskabspolitikken ikke opstået som en konsekvens af det 17. verdensmål, hvilket er endnu et eksempel på, at verdensmålene kobles med eksisterende politikker. Som jeg har redegjort for tidligere, skelner jeg ikke mellem partnerskaber og samskabelse, og dermed ser jeg ligeledes ovenstående som et tegn på, at man tænker i samskabelse. Flere kommunale aktører bruger da også samskabelsesbegrebet i de interviews, jeg laver med dem (fx Interview 5 og Interview 7).

#### 4.6.2 Stærkere samskabelse på det organiserede niveau end på borgerniveau

I det kommende afsnit behandles, hvordan kommunens samskabelsesstrategi ser ud til at fokusere mere på det organiserede niveau end på samskabelse målrettet ikke-organiserede borgere. De organiserede aktører skal i denne sammenhæng forstås som virksomheder, boligforeninger, foreningslivet m.v. Gladsaxe Erhvervsby er et eksempel på et sådant samarbejde.

Jeg har deltaget i både borgerrettede processer og processer, der fokuserede på samarbejde med organiserede aktører, og det er min erfaring, at de sidstnævnte er de mest interessante i forhold til verdensmålene, fordi de skaber resultater. De borgerrettede arrangementer har i højere grad handlet om formidling af verdensmålene og herefter drøftelser af, hvordan borgerne eventuelt kan bruge dem. Dermed har samskabelseselementet i disse arrangementer ikke fyldt meget.

Et eksempel på dette var et borgerrettet arrangement i efteråret 2019, hvor kommunens borgere var inviteret til en workshop om, hvordan de kunne få mere bæredygtighed ind i hverdagen. Arrangementet var åbent og annonceret på Gladsaxedagen, men deltagerkredsen var ret snæver og bestod af ressourcestærke borgere i arbejde eller på pension<sup>28</sup>. Jeg observerede arrangementet, jf. boks 7.

Boks 7: Deltagerobservation af borgermøde om bæredygtighed i hverdagen den 12. september 2019 i Verdensmålshuset
<ul style="list-style-type: none"><li>• Fjerde punkt på dagsorden er at gennemgå orienteringsmaterialet og se på, hvordan de hver især kan handle.</li><li>• Dialogen virker meget som en løs snak uden nogle konkrete handlinger. Udveksling af ideer og erfaringer, men ikke noget særlig målrettet.</li><li>• Det er ikke meget tydeligt, hvad formålet med arrangementet er. De har talt lidt om, at man kan gå hjem med handlinger. Men strukturen er meget løs.</li><li>• Deltagerne er umiddelbart ressourcestærke. Alle er i arbejde (eller pensionerede). Mange arbejder med bæredygtighed.</li></ul> <p>NOTE: man når meget begrænset nyt i den form.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Et par stykker deltager ikke i dialogen.</li><li>• De to kollegaer sidder sammen.</li><li>• Facilitatorer er rundt og spørge til status.</li><li>• Kommunens to tilbageværende folk taler med hver en borger/deltager.</li></ul> <p>NOTE: man bringer kun i meget begrænset omfang nye folk sammen.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Opsamling ved Iris.</li><li>• Spørger rundt om bordet om, hvordan man arbejder med bæredygtigt forbrug.</li><li>• Bordet rundt byder ind med egne vaner/mål for det, de gør.</li><li>• Mange sympatiske løsninger bliver nævnt (ingen vatrondel, cykel, minimere spild, begrænse bilkørsel, minimere tøjvask)</li></ul> <p>NOTE: Udveksling af ideer. Virker, som om der er inspiration i rummet (ideer bliver skrevet ned). Men det er virkelig på mikro-niveau.</p>

<sup>28</sup> Det skal bemærkes, at kommunen ikke havde lagt mange kræfter i at formidle arrangementet til borgerne, hvilket formentlig er en del af forklaringen på den snævre deltagerkreds.



Som det fremgår af mine observationer, havde arrangementet en ret løs form. Der var ikke meget fokus på at bringe nye aktører sammen, men der blev dog udvekslet idéer. Alligevel var det svært at se, hvordan arrangementet flytter noget i den store dagsorden, når der deltager 10 ressourcestærke borgere, der alle gav udtryk for at være optaget af bæredygtighed i forvejen. Jeg opfattede ikke arrangementet som samskabelse, men derimod et møde med fokus på at gøre verdensmål til konkrete handlinger, hvilket kan ses som oversættelse af verdensmålene til hverdagshandlinger.

Jeg talte efterfølgende med en ledende embedsmand om at fokusere på dialogen med organiserede aktører, jf. nedenstående boks.

Boks 8: Uddrag fra interview med direktør i Gladsaxe Kommune 15. september 2020
<ul style="list-style-type: none"><li>• Informant: "Men det, jeg tror, der flytter noget derude, det er, når affaldssorteringen bliver lagt om, og hvis den overhovedet kommer til at virke. Hvis man ændrer på den måde, man driver grønne arealer, så rent fysisk kan se, at nu vokser græsset, i stedet for, at det bliver slået tre gange om, I don't know. Hvis man begynder at stille el-ladestander op (...) Men de der visuelle elementer, der hvor de færdes i dagligdagen. Hvis der ligger en fortælling i det, det tror jeg er meget vigtigere end sådan et møde, hvor vi mødes 50 mennesker med dem, vi alle sammen kender i forvejen."</li><li>• Jannik: "Og det er i virkeligheden civilsamfundsorganisationer, man skal tage fat i, i højere grad, end det er den enkelte Hr. og fru Jensen?"</li><li>• Informant: "Det er det, vi har satset på, og så kommer der selvfølgelig møder med andre. Men jeg tror meget mere på organisationstanken, der flytter du mere" (Interview 10).</li></ul>

Dialogen viser, at det har været et strategisk indsatsområde at arbejde målrettet med civilsamfundet igennem organisationer og foreninger, fordi det har en større effekt. Som det fremgår til sidst i dialogen, betyder det dog ikke, at den borgerrettede dialog ikke spiller en rolle, og det lader også til, at dette fokus blev større i slutningen af strategiperioden fra medio 2020. Eksempelvis fortalte en centralt placeret medarbejder i oktober 2020, at de arbejder med at prøve målrettet dialog med borgerne og de unge i kommunen (Interview 11). Det skal i den forbindelse også bemærkes, at corona-pandemien har vanskeliggjort store borgerarrangementer siden marts 2020, hvilket er en problemstilling, jeg har mødt i alle tre kommuner.

Risikoen ved at have en strategi, der er meget fokuseret på det organiserede niveau, er, at den risikerer at blive professionaliseret og aldrig kommer ud til de borgere, der er nødvendige for at skabe et bæredygtigt samfund, fx igennem affaldssortering og ændring af forbrugsvaner. Som det fremgår ovenfor, så er kendskabet til verdensmålene generelt meget stort i Danmark, hvilket potentielt giver et grundlag for at lave borgerrettet samskabelse om verdensmålene.

Som det fremgik af teorikapitlet, er det en almindelig forudsætning for samskabelse, at der er borgere med i processerne, og at der ikke er tale om samskabelse, hvis deltagerne alene er professionelle aktører. Dette er dog ikke mit perspektiv på samskabelse, men jeg anerkender, at det kan være et problem, hvis

samskabelse bliver en arbejdsform, der kun bruges af professionelle, der taler det rigtige sprog og forstår alle koderne, men ikke lader sig udfordre og får tilstrækkeligt med nye vinkler ind. Omvendt er styrken ved at fokusere på det professionelle niveau, at det typisk repræsenterer en masse aktører, og dermed kan man rykke meget, jf. ovenstående citat.

#### 4.6.3 Eksempler på, hvordan kommunen bruger samskabelse til at fremme verdensmålene

I de kommende afsnit analyseres to eksempler på, hvordan Gladsaxe Kommune bruger intern og ekstern samskabelse i arbejdet med verdensmålene:

- Tværfagligt netværk – samskabelse om udvikling og implementering af Gladsaxestrategien.
- Gladsaxe Erhvervsby – et eksempel på, hvordan verdensmålene bruges i samarbejdet med virksomhederne i Gladsaxe.

Nedslagspunkterne er udvalgt til at vise eksempler på, hvordan samskabelse bruges til at fremme verdensmålene i Gladsaxe Kommune.

#### 4.6.4 Tværfagligt netværk – samskabelse om udvikling og implementering af Gladsaxestrategien

Det første nedslagspunkt, jeg vil fremhæve, er det interne tværfaglige netværk, som jeg tidligere har omtalt. Netværket er et eksempel på, hvordan kommunen har brugt intern samskabelse til oversættelse af verdensmålene i organisationen – både i udviklingsprocessen og den efterfølgende formidling i organisationen. Flere af de aktører, jeg har talt med i kommunerne, har talt om udfordringerne med det tværgående arbejde mellem forvaltninger. I Gladsaxe Kommune forsøger de blandt andet at imødegå denne udfordring igennem et internt tværfagligt netværk i kommunen.

Analysen af netværket bygger på deltagerobservation, dokumentstudier og interviews.

##### 4.6.4.1 Om det tværfaglige netværk

Det tværfaglige netværk består af repræsentanter fra alle forvaltninger i Gladsaxe Kommune, som for de flestes vedkommende er erfarne medarbejdere, der arbejder tæt på ledelsen. Netværket har spillet en central rolle i udviklingen og implementeringen af Gladsaxestrategien. Formålet er at sikre, at der koordineres mellem de enkelte forvaltninger, samt at der foregår en tværfaglig sparring på konkrete opgaver. Desuden spiller netværket en central rolle i strategiske udviklingsopgaver samt i udformningen af direktørkredsens årsplan (Bilag fra direktørmøde den 3. oktober 2017).

Netværket afholder som udgangspunkt to møder om måneden af op til to timers varighed, men i perioder mødes man dog oftere. Netværket betjenes af en medarbejder fra kommunaldirektørens stab, men mødeafviklingen beskrives som uformel. Netværket er nedsat af direktionen og dermed forankret og sanktioneret i den øverste administrative ledelse (Mail fra medarbejder den 24. sep. 2021).

I forbindelse med min deltagelse i netværket i oktober 2019 noterede jeg følgende om min opfattelse af stemningen.

Boks 9: Noter fra deltagerobservation af møde i det tværfaglige netværk i Gladsaxe Kommune den 25. oktober 2019
<ul style="list-style-type: none"><li>Efterskrift: Der er generelt god stemning til mødet. De har en god indbydes dialog. Det er klart for mig, at de kender hinanden. De har en venskabelig tone. Jeg ved jo også, de har holdt mange møder igennem de sidste par år. Netværket spiller en stor rolle i udmøntningen af strategien. De er enten ledere eller konsulenter. De har umiddelbart alle en mere eller mindre tæt kontakt til linjeledelsen. De er ikke enige igennem hele seancen. De har uenigheder på tværs.</li></ul>

Jeg hæftede mig altså ved, at der var en uformel og afslappet stemning på mødet. Der var plads til en professionel uenighed, som blev håndteret med dialog. Dette taler for, at aktørerne i netværket har *tillid* til hinanden, hvilket fremhæves som afgørende for samskabelsesprocesserne (Fledderus, 2018).

Netværket kan både opfattes som en arena for intern samskabelse og en intra-organisatorisk udviklingsarena. I dette tilfælde er der ikke noget modsætningsforhold mellem de to, men her analyseres arbejdet som intern samskabelse.

#### 4.6.4.2 Oversættelse af verdensmål igennem samskabelse

Her fortæller en ledende embedsmand om netværkets centrale rolle i udviklingen og implementeringen af Gladsaxestrategien:

”Det [netværket] har været et af de værktøjer, vi har haft for overhovedet at kunne få denne her strategi formuleret. Det er der, hvor man har diskussionerne. Det har i starten været (...) den der markedsplads for, hvordan din egen forvaltnings interesser ift. de andre (...) Og alle sammen vidste jo godt fra starten, at det handlede om tværgående samarbejde. Vi siger også til hinanden, at der er ikke noget, der kan løses, hvis vi ikke arbejder sammen. Men det netværk, det har været ekstremt vigtigt for at komme derhen, hvor vi har været, og i virkeligheden også meget på oversættelsen fra det abstrakte FN-hejs og så hen til noget konkret i en kommune” (Interview 10).

Denne opfattelse understøttes af observationer, der viser, at processen er udtryk for samskabelse, samt at den har haft stor betydning for udarbejdelse af strategien og oversættelsen af verdensmålene. At netværket er udtryk for intern samskabelse, ses ved, at der foregår en proces, hvor flere aktører fra forskellige forvaltninger laver løsninger på komplekse problemstillinger, som den enkelte ikke kan løse selv (*vi kan ikke*

*løse det, hvis vi ikke arbejder sammen*). Netværket omtales som en markedsplads, hvor de forskellige forvaltningers interesser bliver afklaret og handlet af, hvilket tyder på, at der har været en forhandling om, hvad der skulle med i strategien. Dermed lever netværket op til afhandlingens definition af samskabelse.

Desuden har netværket diskuteret input og ideer allerede i visionsfasen og har spillet en vigtig rolle i at oversætte arbejdet i organisationen. Som det fremgår, er fortællingen, at netværket har arbejdet med at oversætte de abstrakte FN-mål til en konkret strategi i kommunen. Det er den proces Czarniawska (2005a) omtaler som *lokalisering*. Oversættelsen har bestået i at finde nogle fælles formuleringer af verdensmålene, som kunne flugte med de målsætninger, der var i de forskellige forvaltninger. Dermed ser det ud til, at netværket har bidraget til, at alle forvaltninger har kunnet se sig selv i strategien:

”Altså, de har brugt rigtig lang tid på og gået tilbage til deres forvaltningsmiljø og hørt, hvordan kan vi tale om det her på en måde, så vi rammer ind i verdensmålene” (Interview 10).

Citatet er et eksempel på, hvordan deltagerne i det tværgående netværk har haft en brobyggende rolle til de enkelte forvaltninger. I samskabelsesteorien fremhæves det som en gevinst, at deltagerne kan agere som ambassadører for de beslutninger, der laves i netværkene (Brandsen & Honingh, 2018), og denne pointe mener jeg kan overføres på den interne samskabelsesproces.

Opfattelsen af, at netværket har spillet en rolle i, at Gladsaxe-strategien er samskabt, deles i netværket selv. Jeg deltog på et møde i oktober 2019, hvor vi talte om dette emne. I boks 10 fremgår nogle noter fra dette møde.

Boks 10: Noter fra deltagerobservation af møde i det tværfaglige netværk i Gladsaxe Kommune den 25. oktober 2019

- Vi taler lidt om, at samskabelse kan ske inden for forvaltningen.
- Jeg fortæller om mine overvejelser om, at samskabelse skal ske internt i en kommune, hvor flere aktører sammen laver nye løsninger på fælles problemstillinger. Det er der opbakning til.
- Medarbejder fra kommunen mener, at det er det, der sker i netværket. De har spillet en central rolle i udviklingen af strategien. Alle forvaltninger har været involveret i processen og bidraget til at skrive konkrete input. At strategien er blevet til i samskabelse i netværket.
- Medarbejder fra kommunen mener, at strategien er skabt sammen og ikke udtryk for top down (jeg karakteriserede strategien som en top down-strategi). Det taler vi lidt om.

Som det fremgår, resonerede opfattelsen af, at netværket bidrager til intern samskabelse, herunder at strategien er udviklet med udgangspunkt i samskabelse. Det er udtryk for, at netværket har en oplevelse af, at de har haft stor indflydelse på strategien, hvilket i sig selv kan ses som en gevinst ved at bruge samskabelse, da det formentlig medfører, at en række interne aktører har stort ejerskab til strategien.

Udover at det har været centralt i udarbejdelsen af strategien, så spiller netværket en central rolle i at skabe konkrete løsninger efterfølgende. En medarbejder, der deltager i netværket, fortæller om arbejdet:

”Jeg tænker noget af det, det kan, er, at der sidder nogle medarbejdere med hver deres ting i de forskellige dele af organisationen (...) Det er jo et specielt forum på den måde, at vi samarbejder godt på tværs (...) lige nu sidder vi også og arbejder med børnevenlig by i det samme netværk [en udmøntning af dele af Gladsaxe-strategien]. Og skal prøve at få fundet ud af, hvordan er det, vi skal arbejde med det i Gladsaxe Kommune. For det er jo også en af de ting som går super meget på tværs. Og skal det bo i Børne og kulturforvaltningen? Nej det skal det ikke, for det skal være en tænkning og en indsats, som breder sig ud over alt, hvad vi laver i kommunen. Så det er sådan et andet emne. Så det er sådan et forum, hvor man kan arbejde med den type ting og så have hver sit bagland, man kan gå tilbage og diskutere med, men så prøve at få lavet noget fælles” (Interview 12).

Citatet viser, hvordan netværket bruges til at finde løsninger på initiativer i Gladsaxe-strategien – og derigennem verdensmålene. Det understreger ovenstående pointe om, at netværket er en del af oversættelsen af Gladsaxe-strategien til konkrete handlinger.

#### 4.6.4.3 Platform for tværfagligt samarbejde

Som det fremgik af indledningen, lægger verdensmålene op til at styrke tværfaglige løsninger både internt og eksternt i kommunerne. Det interne netværk er et eksempel på, hvordan kommunen har skabt en platform for samskabelse af tværfaglige strategiske problemstillinger. I ovenstående citat fortæller medarbejderen om, at netværket kan drøfte ting på tværs, som har udgangspunkt i baglandet. Dermed bliver netværket en form for forhandlingsrum, der kommer med konkrete løsninger på de ønsker, der måtte være i de enkelte forvaltninger. Dermed sikres det, at de enkelte forvaltninger bliver repræsenteret i de tværfaglige strategiske indsatser.

Det tværfaglige netværk er et empirisk eksempel på en *platform* for samskabelse, fordi det har en varig karakter, hvor der foregår kontinuerlig interaktion og udvikling af diverse løsninger. Netværket bliver beskrevet som et centralt værktøj til at samskabe udviklingen af strategien internt i organisationen, hvilket har bidraget til at sikre en stærk forankring og styrket det tværfaglige samarbejde.

En af årsagerne til, at netværket fungerer godt som platform er, at parterne har kendskab og tillid til hinanden, hvilket er en central forudsætning for at promovere platformstænkning i kommunerne (Ansell & Torfing, 2021).

Deltagelse i netværket sikrer altså både, at de enkelte forvaltningers ønsker bliver bragt ind i tværfaglige diskussioner, og, at de ved, hvad der foregår i de øvrige områder, hvilket er en forudsætning for at kunne samarbejde tværfagligt (Huxham & Vangen, 2005). Den førnævnte medarbejders chef siger:

”[Navn på medarbejder], som er med i netværket hos os, hun har jo lige præcis den der gode fornemmelse af, hvad sker der i vores forvaltning, hun er sekretær på vores chefgruppe, dvs. at hun er med til alle chefmøder og er projektleder på nogle af de strategiske projekter, så hun har en super god fornemmelse af, hvad kan hun bringe ind, og hun har en stærk platform for at bringe tilbage” (Interview 7).

Informanten fortæller her om, hvordan den konkrete medarbejder bidrager til at sikre, at viden bringes fra forvaltningen til netværket og tilbage igen. Medarbejderens rolle er altså at agere *boundary spanner*<sup>29</sup> og forbinde forskellige enheder i organisationen. For ledelsen i den enkelte forvaltning kan dette ses som et hands off-metastyringsgreb, jf. tabel 5 i teorikapitlet, fordi det er en mulighed for at have styr på, hvad der sker i det tværfaglige netværk, uden at lederen selv behøver at deltage. Når medarbejderen er tæt på ledelsen i sin forvaltning og samtidig en del af forhandlingerne i netværket, så giver det den enkelte leder mulighed for at få indflydelse på arbejdet i netværket igennem en stedfortræder. Netværket kan også ses som en måde at understøtte *distribueret ledelse* i organisationen, fordi ledelsen uddelegerer ledelse og opgaveløsning til deltagerne i netværket.

Dermed ser det ud til, at styrken ved netværket dels er, at medarbejderne har licens til at lave løsninger sammen og samtidig leverer et stærkt tilbagespil til de enkelte forvaltninger. På den måde sker samskabelse i netværket med en stærk faglig og ledelsesmæssig rygdækning. Netværket er dermed et bud på, hvordan kommunerne kan styrke tværfaglige løsninger igennem intern organisering og samskabelse.

#### 4.6.4.4 Refleksion over casen

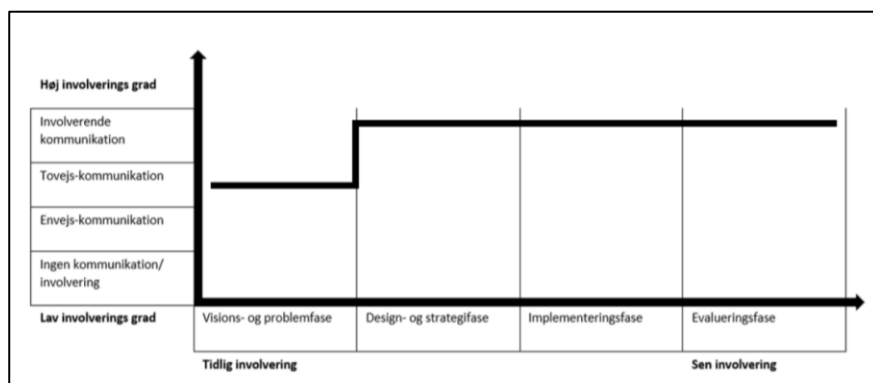
Casen er et eksempel på, hvordan kommunen har brugt intern samskabelse i oversættelsen af Gladsaxe-strategien, og at denne samskabelse også er central for oversættelsen af verdensmålene, fordi den brede involvering har betydet, at oversættelsen efterfølgende har været forankret mange steder i organisationen.

Som det fremgår af involveringsmodellen, er det interne netværk et eksempel på en strategi, der scorer meget højt på samskabelse af oversættelse. Som tidligere nævnt har det interne netværk været med i dialogen helt fra start. Da visionen i høj grad blev vedtaget i en dialog mellem den administrative og politiske ledelse, placeres det interne netværk på ”tovejs-kommunikation” i modellen. Dette er udtryk for, at netværket var involveret fra start i visionsfasen, men beslutningen blev truffet af ledelsen. Beslutningen er altså ikke udtryk for distribueret ledelse, mens udarbejdelsen af strategien er. Til gengæld har der været en involverende kommunikation i både strategi- og implementeringsfasen, ligesom netværket spiller en

---

<sup>29</sup> Boundary spanner er et begreb for en aktør, der forbinder organisatoriske grænser ved at oversætte og formidle mellem de forskellige organisationer (Williams, 2002). Begrebet bruges ofte om aktører, der indgår i netværk og samskabelse, og påtager sig en rolle som brobygger (van Meerkerk & Edelenbos, 2014).

central rolle i evalueringen af den eksisterende strategi og udviklingen af den kommende (Interview 11).



Figur 4: Det interne netværk i involveringsmodellen

En pointe i den forbindelse er, at det lader til, at samskabelse foregår i søjler, hvor der ikke er udveksling mellem det administrative og politiske niveau. Dette kan ses som et eksempel på, at der er begrænset vertikal samskabelse. Udfordringen herved kan være, at kommunen ikke får udarbejdet en samlet og integreret ledelsesstrategi. Det ser dog ikke ud til at være et problem i Gladsaxe. Derfor er det min opfattelse, at det interne styringsnetværk er udtryk for, at Gladsaxestrategien er samskabt, hvilket må formodes at have betydning for, at strategien har stor gennemslagskraft.

#### 4.6.5 Gladsaxe Erhvervsby – samskabelse med fokus på bæredygtighed

Det andet nedslagspunkt er Gladsaxe Erhvervsby. Formålet er at vise, hvordan Gladsaxestrategien bliver implementeret igennem ekstern samskabelse i Gladsaxe Erhvervsby, og hvordan verdensmålene i praksis påvirker samskabelsesprocesser med eksterne aktører.

Analysen bygger på interviews, deltagerobservation af møder i Gladsaxe Erhvervsby og dokumenter.

##### 4.6.5.1 Om Gladsaxe Erhvervsby

Gladsaxe Erhvervsby er et partnerskab mellem kommunen og en lang række virksomheder. Partnerskabet er etableret i 2017 med udgangspunkt i et stort, centralt placeret erhvervsområde, men er siden udvidet til også at involvere kommunens øvrige virksomheder.

Partnerskabet er etableret af Gladsaxe Kommune med udgangspunkt i et ønske om fysisk udvikling af erhvervsområdet. Således er det værd at bemærke, at partnerskabet ikke har udgangspunkt i verdensmålene,

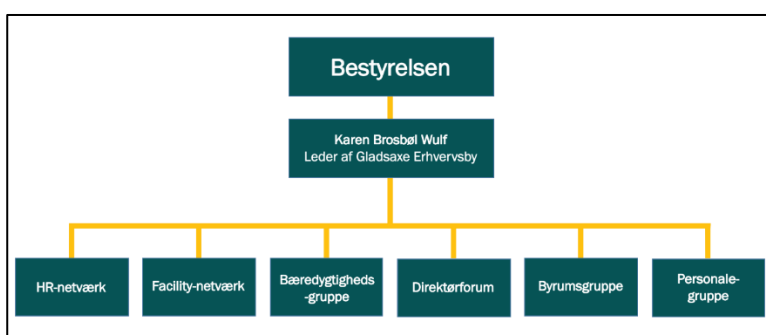
men Gladsaxe-strategien har alligevel stor indflydelse på arbejdet i Erhvervsbyen. Erhvervsbyen har bæredygtighed som omdrejningspunkt, og formålet med projektet er at understøtte en ambition om at blive det mest bæredygtige erhvervs-kvarter i Danmark, hvilket er i overensstemmelse med Gladsaxe-strategien (Gladsaxe Erhvervsby, 2020a).

Området består af ca. 250 virksomheder, hvoraf nogle er blandt Danmarks største (fx Novo Nordisk). Størstedelen af virksomhederne er dog små og mellemstore. Der er aktuelt ca. 12.000 arbejdspladser i området.

Partnerskabet består af en bestyrelse, en medarbejder og en række netværk baseret på frivillige medlemmers deltagelse, jf. figur 5. Der er aktuelt et HR-netværk, en transportgruppe, en byrumsgruppe, en bæredygtighedsgruppe m.v. Deltagerne i de enkelte netværk er typisk medarbejdere i de virksomheder, som har interesse for det konkrete emne. I bæredygtighedsnetværket, som jeg har haft adgang til, har deltagerne typisk været relativt højt placerede medarbejdere i virksomhederne.

Der er ansat én medarbejder, som er daglig leder i foreningen. Hun refererer til bestyrelsen for foreningen. Medarbejderen er overvejende finansieret af Gladsaxe Kommune, da foreningens midler ikke er tilstrækkeligt til at dække hendes løn. Derfor har partnerne valgt en løsning, hvor medarbejderen formelt er ansat i kommunen.

Gladsaxe Kommune var initiativtager til foreningen, ligesom kommunen har investeret penge og ressourcer i projektet, som derfor kan ses som et eksempel på, at kommunen har skabt en platform, der kan bruges til udmøntning af Gladsaxe-strategien. I dag er kommunen medlem af foreningen på lige fod med de øvrige virksomheder. Kommunen er dog stadig en helt afgørende aktør, da den finansierer en stor del af netværket og har fast sæde i bestyrelsen.



Figur 5: Organisationsdiagram over Gladsaxe Erhvervsby (Gladsaxe Erhvervsby, 2020b)

Samskabelse er omdrejningspunktet for arbejdet i Erhvervsbyen. Eksempelvis står der i vedtægterne:



”[Formålet er] at udvikle Gladsaxe Erhvervsby til et attraktivt erhvervsområde gennem samarbejde mellem medlemmerne, Gladsaxe Kommune og andre interessenter i øvrigt. Målet er at skabe fremtidens erhvervs kvarter” (Gladsaxe Erhvervsby, 2018).

Som det fremgår, er der fokus på at samarbejde om udvikling af erhvervsområdet, hvilket er et projekt, som både kommune og lokale erhvervsaktører har en direkte interesse i, men, som det vil fremgå af analysen, har samarbejdet udviklet sig til mere end et byudviklingsprojekt. Samskabelsen består konkret i et samarbejde mellem offentlige og private aktører, der i fællesskab søger at skabe innovative løsninger på fælles problemer. Dermed falder projektet inden for afhandlingens definition af samskabelse. Gladsaxe Kommune betragter også selv Erhvervsbyen som et samskabelsesprojekt. Fx nævner en ledende embedsmand, at: *”Hun [lederen af erhvervsbyen] står jo med en meget, meget bred vifte af fagligheder i ryggen, som hun bringer ind i samskabelsen”* (Interview 7). Som det fremgår, omtaler kommunens embedsmænd også selv Erhvervsbyen som samskabelse, når de skal karakterisere aktiviteterne her.

#### 4.6.5.2 Fokus på bæredygtighed i erhvervsbyen

Som beskrevet er bæredygtighed et centralt omdrejningspunkt for arbejdet i Erhvervsbyen, der ønsker at være Danmarks mest bæredygtige erhvervs kvarter. Det sker eksempelvis igennem en *Bæredygtighedsgruppe*. Deltagerne i gruppen er blandt andet CSR-chefer og ledere med ansvar for bæredygtighed i virksomhederne. Fælles for dem er, at de har et ønske om at styrke bæredygtigheden i deres egne virksomheder, samt bidrage med viden til de øvrige virksomheders udvikling (Interview 13). Netværket mødes ca. hver anden måned hos de forskellige deltagere. På grund af corona-pandemien blev møderne i perioden august 2020 til maj 2021 afholdt online.

Bæredygtighedsgruppen blev etableret i 2019 – altså efter kommunens vedtagelse af Gladsaxestrategien. Aktuelt er der nedsat fire arbejdsgrupper under Bæredygtighedsgruppen:

- En Transportgruppe, der undersøger, hvordan parterne kan forbedre transportforhold for medarbejderne i området fx i form af en samkørsels-app.
- En Madspildsgruppe, der kigger på at minimere madspild i området.
- En Energispildsgruppe, der skal se på, om energispild kan mindskes, samt om der er mulighed for at udnytte eventuel overskudsenergi fra produktion.
- En Byggespildsgruppe, der undersøger, hvordan parterne kan mindske byggespild og genbruge materialer.

I forbindelse med deltagerobservation i Bæredygtighedsgruppen fortalte en af medlemmerne om arbejdet i Byggespildsgruppen, jf. boks 11.

Boks 11: Noter fra deltagerobservation af møde i Bæredygtighedsgruppen den 30. september 2020
<ul style="list-style-type: none"><li>• Leder fra entreprenørvirksomhed: Fortæller om Byggespildsgruppen. De snakker om genbrug; kan man recirkulere gamle ting. Det har alle deltagere forpligtet sig til at chippe ind i.</li><li>• Leder af Erhvervsbyen: Der sker meget i Byggespildsgruppen. Fortæller lidt om arbejdet i gruppen</li></ul> <p>NOTE: Det er et projekt, hvor de forskellige virksomheder smider i puljen. Igennem netværket kan man dele bygmaterialer.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Leder af Erhvervsbyen: "Orbito har en forretning, hvor de henter gamle møbler og gensælger. Lars er her ikke i dag, men han ville nok sige det, hvis han var".</li></ul> <p>NOTE: Igen et eksempel på, at lederen af Erhvervsbyen tager et ansvar for at formidle på tværs.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Leder af Erhvervsbyen: "Byggespild er i øvrigt et emne, aktørerne der selv har fundet på det. Det er ikke noget, jeg har fundet på. Jeg bakker bare op".</li><li>• Leder af Erhvervsbyen: "I kan se det på bygcirculær.dk – en portal, hvor de kan dele gamle byggematerialer. Jeg tænker, det er godt at få det nævnt her. Det tager lidt tid, men sådan er det jo med samskabelsesprocesser. Det er landsdækkende, og vi forsøger at få noget opmærksomhed på portalen."</li><li>• Leder fra entreprenørvirksomhed: Er tydelig på, at det er et forsøgsprojekt. Nævner udfordring ift. materialeopbevaring – ingen har et sted, man kan opbevare. "Der er mange aktører, der forsøger at lave penge på genbyg, og det kan være en udfordring. Er tænkt som et forsøg på at skabe et fællesskab i Gladsaxe. Så kan vi skalere op efterfølgende".</li></ul>

Som det fremgår af observationerne, ønsker parterne med Byggespildsgruppen at opbygge en digital platform, hvor forskellige aktører kan dele og genbruge byggematerialer, som enten rives ned eller er i overskud. På den måde undgår de byggespild og bidrager til mindre CO2-udledning. Det er et forsøgsprojekt, som er initieret af virksomhederne i Gladsaxe, men portalen er i princippet landsdækkende. Om Byggespildsgruppen siger en ledende figur i netværket:

"Vi har en masse entreprenører, developers, Casa, Moe, MT Højgaard og NCC, nogle af de helt store aktører inden for developer-branchen. De har nogle kæmpeudfordringer omkring, hvad de gør med de her materialer, hele tiden en cirkulært byggeri-tankegang. Og lige nu har de lavet sådan en liste med forskellige materialer omkring, hvad gør man med gips, hvad gør man med vinduer, hvad gør man med vandrør" (Interview 5).

Citatet viser, at de igennem netværket formår at få nogle store konkurrerende virksomheder til at samarbejde om at skabe løsninger på udfordringer med byggespild.

Projektet er et eksempel på, hvordan *platformen* Gladsaxe Erhvervsby samskaber innovative bæredygtige løsninger ved at bringe relevante aktører sammen og dermed skabe en *arena* for samskabelse, jf. teorikapitlet. Som det fremgår, er det ikke lederen af Erhvervsbyen, der har opfundet projektet. Det er heller ikke et projekt, der er opfundet eller drevet af Gladsaxe Kommune. Men det understøtter kommunens ambition

om bæredygtighed og er et eksempel på en gevinst, kommunen opnår ved at facilitere samskabelse. Det er ikke et projekt, kommunen ville kunne få op at stå alene, og projektet var formentlig slet ikke blevet ud-tænkt, hvis ikke de relevante parter var blevet sat rundt om et bord med det formål at arbejde for bæredygtighed i bred forstand.

Observationerne i boks 11 viser desuden, hvordan lederen af erhvervsbyen *oversætter* interesser på tværs i netværket ved at fortælle om virksomheden Orbitos interesse for at deltage i arbejdet. Det er et eksempel på *boundary spanning*, hvor netværkslederen agerer oversætter og brobygger mellem deltagerne i netværket (van Meerkerk & Edelenbos, 2018a). Det er en rolle, jeg har observeret netværkslederen indtage flere gange, hvor hun sørger for at oversætte aktørernes indbyrdes interesser ved eksempelvis at sige ting som: *"I har interesse i energi- og varmedeling med andre virksomheder som følge af energiaftalen"* (Noter fra deltagerobservation af møde i Erhvervsbyen om bæredygtighed den 22. juni 2020). Dermed oversætter hun og skaber en sammenhæng mellem netværksaktørernes interesser. Det opfatter jeg som en vigtig hands-on-metastyringsopgave for en leder af samskabelsesprocesser, fordi fælles interesser er en væsentlig drivkraft for at skabe fremdrift og løsninger i samskabelsesprocesser (Sørensen & Torfing, 2005). Det er altså et empirisk eksempel på, at oversættelse kan bidrage til at styrke samskabelsesprocesser.

Når Erhvervsbyen lykkes med at samskabe innovative løsninger om byggespild, handler det ifølge en informant fra Erhvervsbyen om, at de med Gladsaxe Erhvervsby formår at skabe en neutral platform, hvor virksomhederne tør åbne op og dele deres overvejelser:

"Bæredygtighedschefen i MT Højgaard, hun vil præcis kunne sige netop det, at vi skaber en neutral platform, fordi ellers vil MT Højgaard og NCC ikke sidde i de her dialoger. Ikke på samme måde i hvert fald. Bæredygtighedsdagsordenen skaber i sig selv lidt en neutral brændende platform, kan man sige. Så ja, vi er den neutrale platform kan man sige" (Interview 5).

Citatet understreger potentialet for, hvad en kommune kan opnå ved at tænke i at skabe neutrale platforme for samskabelse, hvor virksomheder og andre aktører bringes til bordet og drøfter konkrete emner. Samtidig dokumenteres det, at Gladsaxe Kommune med Erhvervsbyen har skabt en platform, hvor Gladsaxe-strategien og verdensmålene oversættes til konkrete handlinger igennem samskabelse.

#### 4.6.5.3 Platform for udmøntning af Gladsaxe-strategien

Med Erhvervsbyen har kommunen fået en platform at drøfte konkrete initiativer med virksomhederne på. Dermed er virksomhederne og de deltagende aktører med i oversættelsen af verdensmålene og med til at udmønte dem i Gladsaxe. Eksempelvis var kommunen primo 2021 ved at udmønte Gladsaxe-strategien i

Strategi for grøn omstilling (vedtaget i byrådet i april 2021). Bæredygtighedsgruppen i Erhvervsbyen var inddraget i udviklingen af denne strategi:

”De har også haft vores strategi [for grøn omstilling] i meget tidlige udkast og sendt ud til nogle af personerne i netværket. Jeg vil ikke sige, at de har kommenteret særlig konkret. Men de har sagt, at det var utroligt dejligt, at vi ville sende nogle arbejds papirer ud og være åbne med, hvad vi var i gang med” (Interview 12).

Citatet viser, at kommunen har fokus på at involvere parterne i Erhvervsbyen tidligt i processen for at få input til oversættelse og udmøntning. Jeg har selv deltaget på flere møder i Erhvervsbyen, hvor Gladsaxe Kommune har præsenteret strategien. I den forbindelse har deltagerne været begejstret for, at kommunen drøfter strategien med netværket, og er kommet med konkrete input til fokusområder, herunder blandt andet affaldssortering og transport (Noter fra deltagerobservation af møde i Gladsaxe Erhvervsby den 22. juni 2022 og den 11. februar 2021). Når kommunen inddrager virksomhederne i udviklingen af nye strategier, vil det have en positiv betydning for deres implementering, jf. samskabelsesteorien. Det skyldes, at der skabes et større ejerskab, samt at de politikker, der udvikles, er synkroniseret med omverdenen. Derudover kan samskabelse bidrage til oversættelse af verdensmålene både ud til virksomhederne men også ved at komme med konkrete input til kommunen. Eksempler på dette fremgår af boks 12.

Boks 12: Noter fra deltagerobservation af møde i Gladsaxe Erhvervsby den 11. februar 2021

- En taler om at fremme gode cykelparkeringer i konstruktion. GLX er en kørekommune, fordi folk kører på arbejde, tror ikke på, at det er en god idé at gøre det besværligt at køre.
- Leder fra Alfa Laval: vi har besluttet at have kødfrie dage i Alfa + kødløse alternativer. Der kan vi som virksomheder gå forrest.
- Leder fra Jespers Torvekøkken: vi har brug for viden om, hvad der sker på Vestforbrænding, vi kører vores affald til Holland. Det kan bedre betale sig, vi har behov for løsninger på erhvervsaffald.

Eksemplerne viser, hvordan parterne kom med input til grøn omstilling. Citaterne er en blanding af eksempler på, hvad virksomhederne selv gør, samt konkrete ting, de efterspørger at kommunen arbejder med. Formålet hermed er både at give et tilbagespil til kommunen og samtidig inspirere de andre deltagere på mødet. Det er et eksempel på, hvordan virksomhederne igennem platformen Gladsaxe Erhvervsby er med til at oversætte Gladsaxestrategien og verdensmålene til konkrete løsninger.

Jeg talte med en informant fra kommunen om, hvordan de tænker udmøntning af Gladsaxestrategien sammen med virksomhederne i Erhvervsbyen:

”For mig er det sådan en kæmpe platform for at kunne implementere de mål, politikerne har om grøn omstilling. For ellers ville jeg ikke ane, hvad jeg skulle gribe og gøre i. Så kunne jeg sidde og håbe, at de ville levere selv” (Interview 7).

Citatet understreger, at kommunen opfatter erhvervsbynetværket som en *platform*, der kan bidrage med at implementere kommunens politik. Et andet eksempel på nødvendigheden af sådan en platform er kommunens ambitioner for CO<sub>2</sub>-reduktion. Kommunen er ansvarlig for ca. 3 pct. af den samlede CO<sub>2</sub>-udledning inden for kommunegrænsen (Gladsaxe Kommune, 2021b). Dermed er de altså helt afhængige af virksomhederne og borgerne, hvis de vil leve op til Folketingets målsætning om 70 pct. CO<sub>2</sub>-reduktion inden 2030:

”Hvis du kigger på CO<sub>2</sub>-belastningen i Gladsaxe Kommune som geografi, så tror jeg nok, at Gladsaxe Kommune som virksomhed og arbejdsplads står for sådan et sted mellem 6 og 7<sup>30</sup> pct. Så hvis vi skal i mål med (...) den nationale målsætning. Altså glem det. Det kan vi jo ikke (...) vi bliver nødt til at lave partnerskaber med borgerne og virksomhederne, hvis det her skal lykkes” (Interview 7).

Erhvervsbyen beskrives altså som en vigtig platform, hvis kommunen skal lykkes med sine ambitioner om at nedbringe CO<sub>2</sub>-udledningen i Gladsaxe Kommune. Jeg har hørt om flere eksempler på, at virksomhederne arbejder målrettet med bæredygtighed, herunder reduktion af CO<sub>2</sub>-udledning (Interview 6). Således ser det altså ud til, at kommunen lykkes med at få virksomhederne til at bidrage til CO<sub>2</sub>-reduktion. Dette anerkendes også af en informant fra en virksomhed, der deltager i projektet:

”Jeg opfatter det [Erhvervsbyen] som et (...) mega sejt kommunalt projekt, som prøver at få gang i erhvervslivet i Gladsaxe eller få omstillet erhvervslivet til at blive mere bæredygtigt” (Interview 13).

Citatet understreger, at virksomhederne opfatter projektet som et forsøg fra kommunen på at styrke virksomhedernes arbejde med bæredygtighed, hvilket er i direkte forlængelse af Gladsaxestrategiens ambition om at bruge partnerskaber til det formål.

#### 4.6.5.4 Refleksion over casen

Ovenstående analyse har vist, hvordan Gladsaxe Kommune sammen med en række aktører i Gladsaxe Erhvervsby oversætter Gladsaxestrategien og FN's verdensmål til en lokal kontekst og skaber konkrete løsninger. Projektet er et eksempel på den platformstænkning for samskabelse, der blev præsenteret i teorikapitlet, hvor en kommune igennem etablering af platforme kan sikre et kontinuerligt rum for samskabelse, der opbygger tillid og relationer, der fremmer samskabte løsninger. Erhvervsbyen var oprindeligt tænkt som et byudviklingsprojekt, men har siden udviklet sig som en platform for samarbejde mellem kommunen og erhvervslivet. Erhvervsbyen blev etableret før Gladsaxestrategien, men Gladsaxestrategien og verdensmålene har bidraget til at styrke platformens fokus på bæredygtighed. På den måde bliver arbejdet i Erhvervsbyen

---

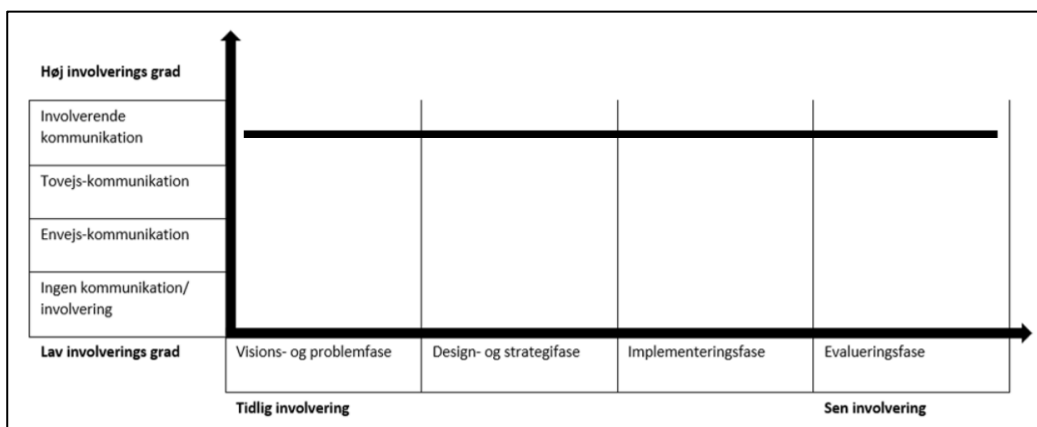
<sup>30</sup> Ifølge Gladsaxe Kommunes Strategi for grøn omstilling står kommunen for 3 pct. af CO<sub>2</sub>-udledningen (Gladsaxe Kommune, 2021b)

en konkret udmøntning af strategien. Desuden peger analysen på en af de styrker, der er ved, at kommunen faciliterer samskabelse, nemlig at de kan agere neutral facilitator for arbejdet og dermed bringe relevante aktører sammen. I forlængelse heraf har analysen også tydeligt vist, at lederen af netværket har en helt central rolle som *boundary spanner*, ved at hun oversætter mellem kommunen og virksomhederne samt mellem de enkelte aktører på møderne. Det er en rolle, hun kan indtage, fordi hun har et grundlæggende kendskab til de mange aktører.

Analysen peger videre på, at kommunen opnår en række gevinster i forhold til arbejdet med verdensmålene igennem Gladsaxe Erhvervsby. Der kan ud fra et samskabelsesperspektiv også findes andre gevinster, men jeg fokuserer her alene på de værdier, der har en sammenhæng med verdensmålene. Helt centralt står, at kommunen får sat fokus på bæredygtighed hos virksomheder, skabt innovative løsninger og et stærkt fagligt netværk, der kan bidrage til at udvikle og implementere kommunens strategier.

At opnå gevinster kræver altså en indsats fra kommunen i form af investeringer i både medarbejderressourcer og økonomi i Erhvervsbyen.

Som det fremgår af analysen, er det kommunen, der har taget initiativ til arbejdet i Erhvervsbyen. Men erhvervsbysamarbejdet var fra kommunens side ikke oprindeligt planlagt til at have den form, det har i dag, så jeg mener, at de eksterne deltagere har været involveret helt fra visionsfasen, ved at de har været med til at lave vedtægterne for samarbejdet og definere, hvad erhvervsbysamarbejdet skulle bruges til. De eksterne parter er ligeledes involveret i design- og strategifasen samt i implementerings- og evalueringsfasen. Der er altså tale om tidlig inddragelse. Ligeledes er det min vurdering, at parterne har været involveret i kommunikationen lige fra start – igen ved at være med til at definere, hvad arbejdet skulle bruges til. Derfor er projektet båret af en meget høj involveringsgrad, jf. figur 6.



Figur 6: Gladsaxe Erhvervsby i involveringsmodellen

#### 4.6.6 Opsamling

Formålet med denne analyse har været at undersøge, hvordan det 17. verdensmål om samskabelse indgår Gladsaxes arbejde med at fremme verdensmålene, og hvilken rolle intern og ekstern samskabelse har spillet i oversættelsen af verdensmålene.

De ovenstående afsnit har givet eksempler på, hvordan Gladsaxe Kommune bruger intern og ekstern samskabelse i arbejdet med verdensmålene. Kommunen er grundlæggende fokuseret på, at brugen af partnerskaber og samskabelse er central for at lykkes med verdensmålene. Dermed får det 17. verdensmål stor betydning i arbejdet.

Inddragelsesprofilerne fra de to cases i Gladsaxe ligner hinanden, bortset fra at Erhvervsbyen har en tidligere involverende kommunikation. De to processer er vanskelige at sammenligne, men de er begge udtryk for, at samskabelse er en arbejdsform, Gladsaxe Kommune er fortrolig med. Det lader til, at kommunen har tillid til, at processerne vil kunne fremme verdensmålene, og deltagerne i processerne inddrages generelt tidligt og har stor indflydelse. Det kan skyldes, at kommunen er lykkedes med at skabe en metastyringsramme, der sætter en klar retning for arbejdet. Den høje grad af involvering er ligeledes udtryk for, at kommunen bruger distributiv ledelse og deler ansvar for opgaveløsningen ud på flere aktører.

Begge processer har indflydelse på oversættelsen af verdensmålene i kommunerne. Den interne samskabelsesproces har haft indflydelse på oversættelsen i udviklingsfasen, men eksemplerne er centrale for oversættelse i udmøntningsfasen af strategien.

Jeg har ikke kunnet identificere egentlige udfordringer i arbejdet med samskabelse i Gladsaxe i de processer, jeg har undersøgt. Om det skyldes, at arbejdet fungerer godt, eller at de processer, jeg har kigget på, ikke har været konfliktfyldte, ved jeg ikke. Til gengæld tyder noget på, at kommunen er bedre til samskabelse med ligeværdige, organiserede aktører end samskabelse, der målrettet mod borgerne. Det er et område, kommunen med fordel kan arbejde med at styrke i de kommende år, hvis verdensmålene for alvor skal ud at leve blandt borgerne.

Grundlæggende kan man sige, at de processer, jeg har set på, ikke har været nogle, hvor de enkelte aktører har haft så meget på spil, og dermed har de eksempelvis ikke været påvirket af store magtkampe. I begge samskabelsesprocesser har aktørerne talt positivt om verdensmålene, og dermed bidrager samskabelsesprocesserne til opfattelsen af, at verdensmålene er et magisk begreb, der skaber positive konnotationer hos aktørerne i Gladsaxe, hvilket fremmer den positive forståelse af arbejdet, der opleves i Gladsaxe.

## 4.7 Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af FN's verdensmål?

I det kommende afsnit vil jeg belyse, i hvilken grad ledelsens tilgang bidrager til, at kommunen får indlejret arbejdet med verdensmålene i den kommunale organisation og i lokalsamfundet, og hvilken rolle samskabelse spiller heri. Dermed vil afsnittet bidrage til at besvare arbejdsspørgsmålet: Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af verdensmålene for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde, herunder i forhold til intern og ekstern samskabelse?

Med udgangspunkt i oversættelsesteorien må man antage, at Gladsaxe Kommune har gode forudsætninger for at lykkes med oversættelsen i organisationen, da der på den ene side er et stærkt ledelsesmæssigt ejerskab til arbejdet og på den anden side er brugt distribueret ledelse til at inddrage organisationen bredt i arbejdet. Kommunen har desuden en tydelig strategi for arbejdet, hvilket skaber gode rammer for metastyring. Analysen har peget på, at oversættelsesstrategien overvejende er modificerende og med et meget tydeligt verdensmålsaftryk. Derfor er det interessant, om dette medfører modstand i organisationen, eller om mellemledere og medarbejdere tager strategien til sig. Oversættelsesteorien peger som bekendt på, at det er nødvendigt at lokalisere og oversætte en strategi, idet man ellers risikerer, at der opstår modstand i organisationen.

### 4.7.1 Bredt ejerskab til Gladsaxestrategi og verdensmål

Afhandlingen ønsker at undersøge, om den politiske og administrative ledelsens oversættelse har betydning for gennemslaget i strategi, organisation og praktiske opgaver. I Gladsaxe Kommune lader det til, at strategien har fået stor gennemslagskraft, og når meget langt ud i organisationen, hvilket betyder, at den kan identificeres mange steder både centralt og decentralt, både i den forstand, at den bidrager til en forskel i opgaveløsningen for medarbejderne, og fordi strategien påvirker det arbejde, medarbejdere i primærsektoren udøver. Her kan det formodes, at den interne samskabelsesproces har haft en betydning, fordi de enkelte forvaltninger har haft stor indflydelse på udarbejdelsen af strategien, hvilket ifølge samskabelsesteorien gerne skulle styrke ejerskabet. Samtidig har det betydet, at strategien er udformet i et sprog og med nogle mål, som er genkendelige i de enkelte forvaltninger, hvilket må formodes at hjælpe i det efterfølgende oversættelsesarbejde nedad i forvaltningerne.

Dette citat stammer fra borgmesteren i forbindelse med en debat i Altinget den 25. september 2020:

”Altså, jeg har været med i lokalpolitik i tyve år. Jeg har aldrig været med til at vedtage en strategi, som på den måde kommer ud og leve i organisationen, og som alle medarbejdere generelt over hele kommunen har taget til sig” (Altinget, 2020, p. (Tid: 12.20)).

Samme pointe kom frem i forbindelse med et interview med en ledende embedsmand, der fortalte:



”Jeg tror, i de 30 år jeg har lavet strategier, så er det første gang, jeg har oplevet en strategi, der sådan har bidt sig fast på alle mulige og umulige måder. Det har givet en ramme for de medarbejdere, eller du kan sige en licens til at arbejde med bæredygtighed” (Interview 10).

Begge citater peger på, at Gladsaxestrategien har stor gennemslagskraft i organisationen. En mellemlider på skoleområdet fortalte ligeledes, at: *”altså jeg tror faktisk aldrig, vi har haft en strategisk aftale, som har fået det liv, som denne her har fået”* (Interview 8 – leder). Her refererer mellemlideren til den strategiske aftale, der er indgået på skoleområdet.

De tre citater viser, at det er en udbredt forståelse i ledelsen af organisationen, at Gladsaxestrategien har stor gennemslagskraft i organisationen. En medarbejder med lang anciennitet fra forvaltningen bekræftede billedet:

”Jeg tror aldrig, jeg har oplevet en overordnet kommunestrategi have så stor bevågenhed og have så meget fokus fra alle dele af organisationen” (Interview 12).

Der er altså både hos ledelsen og hos medarbejderne en opfattelse af, at strategien er nået langt ud i organisationen. Spørgsmålet er selvfølgelig, hvorfor strategien slår så stærkt igennem. Oversættelsesteorien vil pege på, at den tydelige ledelse spiller ind, men hvis det alene er ledelsen, der er afgørende, så har verdensmålene ikke nødvendigvis noget med sagen at gøre. Ser man på samskabelsteorien vil samskabelsen af strategien blive fremhævet som et positivt bidrag til det store gennemslag. I organisationen lader det til at være en generel forståelse, at sammenhængen med verdensmålene er afgørende for gennemslagskraften. Det vender jeg tilbage til.

At strategien ikke kun slår igennem i den centrale forvaltning, men også lader til at gøre en forskel decentralt, kan illustreres med to konkrete eksempler på, hvordan medarbejderne tager verdensmålene til sig.

#### 4.7.1.1 Eksempel 1 – driftsmedarbejder vil ikke fælde et træ

En politiker fortæller:

”Vores driftsafdeling. Der er sådan set flere eksempler derudefra. De har også hørt de her tanker med bæredygtighed og natur og biodiversitet osv. De er begyndt at arbejde på en hel anden måde med deres pleje af områderne. De klipper ikke græsset så tæt. Nogen steder så siger de ”nå ja men her kunne vi godt lade det stå, fordi det er godt for biodiversiteten”. Vi klipper hækkene lidt senere, sådan så de når at blomstre. Og så et helt konkret eksempel. En af vores [bolig]afdelinger, der er nabo til en af vores institutioner, siger ”det her træ, det vil vi rigtig gerne have fældet”. Der er en institution, der siger ”nå, vi vil gerne stå på god fod med naboen bob bob, hvad skal vi bruge det træ til, vi sender sgu bud efter nogen til at fælde det”. Så får de en rekvisition ude i driftsafdelingen til at gå ud og fæld det der træ. Ham ude i driftsafdelingen, der skal føre saven, han siger ”det her det gør jeg altså ikke. Det er da imod alt, hvad vi tænker (...) ej det gør vi ikke”. Så nu går den lige hele vejen op [i systemet], og så kommer den herop og siger, de vil altså ikke fælde træet derude, ikke. Så siger

jeg ”det synes jeg er rigtig godt”, dygtigt mand, ikke? Fordi det skal ikke fældes, det træ” (Interview 1).

Politikeren har altså det indtryk, at medarbejdere i driftsafdelingen i kommunen bruger verdensmål og bæredygtighed som argumenter for, hvordan opgaverne skal løses, ved eksempelvis at undlade at fælde et træ og lade græsset vokse med henvisning til, at det er godt for biodiversiteten (verdensmål 15.5), hvilket ifølge informanten er nyt. Informanten lod forstå, at træet formentligt var blevet fældet før i tiden uden en reflektion om bæredygtighed, og at det er et eksempel på Gladsaxestrategiens gennemslagskraft.

Citatet antyder, at verdensmålene har medført nye perspektiver på opgaveløsningen i driften, og, at den strategiske tænkning omkring bæredygtighed og biodiversitet er nået helt ud blandt nogle frontlinjemedarbejdere.

#### 4.7.1.2 Eksempel 2 – demenskoordinator laver verdensmålsstrategi

Et andet eksempel på, at strategiens gennemslag er stor og har en indvirkning på arbejdet decentralt i organisationen, stammer fra min deltagerobservation i forbindelse med Gladsaxedagen, der er en årlig festival i kommunen, der afholdes i august. I den anledning udstiller en del lokale foreninger og kommunale tilbud. I udstillingsområdet mødte jeg en medarbejder, der er demenskoordinator på et plejehjem i kommunen, der udstillede en plakat med plejehjemmets strategi, jf. billede 2.



Billede 2: Plakat med plejehjemmets strategi (eget foto taget i forbindelse med Gladsaxedagen den 24. august 2019)

Som det fremgår af billedet, havde plejehjemmet udarbejdet en strategi med tre verdensmål. I boks 13 er et uddrag fra en dialog med den pågældende demenskoordinator.

Boks 13: Noter fra deltagerobservation på Gladsaxedagen den 24. august 2019
<ul style="list-style-type: none"><li>• Jeg går en tur i udstillingsområdet på hovedstrøget. Jeg kommer lidt tilfældigt forbi [navn på medarbejder]. Det er den eneste stand på hovedstrøget, hvor verdensmålpiktogrammerne er synlige. Derfor springer den stand i øjnene.</li><li>• Medarbejder fortæller, at hun er demenskoordinator.</li><li>• De [plejehjemmet] har besluttet at arbejde med 3 verdensmål: Sundhed, Bæredygtig by og Partnerskaber.</li><li>• Demensprojektet er et kommunalt tilbud. Medarbejderne er kommunalt ansatte.</li><li>• De har selv besluttet at tænke sig ind i verdensmålene med udgangspunkt i Gladsaxestrategien. [Navn på medarbejder] blev opmærksom på den kommunale strategi, som inspirerede hende. Efterfølgende har hun haft kontakt med kommunikationsafdelingen, som synes, det var en god ide [at de lavede deres egen strategi].</li><li>• Medarbejder taler begejstret om verdensmålene og om, at kommunen bruger dem. Hun mener, at det har betydning at være en del af en større sammenhæng. Både personligt og for kollegaerne.</li><li>• De har selv valgt, hvilke mål de ville bruge, og de har selv lavet den plakate, de bruger.</li><li>• Får meget feedback på det.</li></ul>

Af boksen fremgår det, at de er blevet inspireret af Gladsaxestrategien til at lave deres egen strategi på plejehjemmet med udgangspunkt i verdensmålene. Plejehjemmet fokuserer på mål 3 (Sundhed og Trivsel), mål 11 (Bæredygtige byer og Lokalsamfund) og mål 17 (Partnerskaber for handling). Det er tre af de syv verdensmål, som er prioriteret i Gladsaxestrategien. Som det fremgår af samtalen, var det medarbejderne på plejehjemmet, der har taget beslutningen om at bruge verdensmål, efter de blev opmærksomme på Gladsaxestrategien, hvilket viser, at strategien når en målgruppe decentralt i kommunen.

I et efterfølgende interview med den pågældende demenskoordinator, forklarede denne, hvilken forskel verdensmålene har gjort i det konkrete arbejde. Hun gav et eksempel, der tager udgangspunkt i, at de har valgt verdensmål 11 (Bæredygtige byer og Lokalsamfund), hvilket de på plejehjemmet har omskrevet til "Demensvenlig bydel".

"Så går vi i gang med det der bydelsarbejde, og de familiemedlemmer, der er med her, de har nogle helt særlige behov. De siger "vi har brug for rådgivning, åben rådgivning, og vi har brug for at gå kunne ud at spise med vores mænd i en restaurant, uden at føle os pinlige". Så gik vi rundt i restauranter og spurgte, om de ville åbne venlige hjørner. Vi nedtonede ordet demens, fordi jeg sagde, hvad ville lyde bedst, og det er "venligt hjørne". Så nu har de lavet venlige hjørner, der kan man bestille bord i et venligt hjørne. Der får man lidt ekstra omsorg og sådan" (Interview 3).

Citatet viser, hvordan plejehjemmet arbejder med at konkretisere Gladsaxestrategien i en strategi, som kan omsættes til deres egne udfordringer.

De to eksempler illustrerer, at der er ejerskab til Gladsaxe-strategien og verdensmålene helt ude blandt de enkelte medarbejdere og de lokale institutioner. Dette indtryk understøttes af udsagn fra en række respondenter.

#### 4.7.2 Styrker det tværgående samarbejde

I dette afsnit vil jeg behandle, hvordan verdensmålene har haft en betydning for det tværgående samarbejde i kommunen, hvilket er en udfordring, informanter fra alle tre kommuner har talt om. Dette forhold er relevant, fordi verdensmålenes kompleksitet og tværfaglige rækkevidde kalder på, at kommunerne tilpasser deres samarbejdsrelationer i overensstemmelse med disse krav, hvis målene skal realiseres.

I flere af de interviews, jeg har lavet, har informanterne talt om, at det tværgående samarbejde er en udfordring i kommunerne.

”Hver gang vi laver tilfredshedsmålinger, så siger folk, det er fint at gå på arbejde, vi kunne blive lidt bedre til det tværgående” (Interview 10).

”Der har været en meget stærk dagsorden på, at vi arbejder på tværs, men det er sådan for alvor fået vind i sejlene inden for det sidste år” (Interview 12).

Citaterne her er fra henholdsvis en ledende embedsmand og en medarbejder, der begge taler om, at tværfagligt samarbejde er på dagsordenen. I Gladsaxe Kommune ser det ud til, at verdensmålene bidrager til at styrke det tværfaglige samarbejde. En ledende embedsmand siger:

”Det [verdensmålene] har givet fælles sprog og en fælles ramme, det hører jeg gang på gang på gang. Og stærkere end jeg egentlig troede (...) Alle sammen siger stort set det samme, det giver en fed fortælleramme, det har givet en forståelsesramme, når man taler med hinanden. Det har været licensen til at kunne arbejde med de her begreber, uden der bliver stillet spørgsmål, for når du siger verdensmålsstrategien, så siger de nå ja, det er det, Gladsaxe gerne vil, vi kører den vej” (Interview 10).

Verdensmålene styrker altså det tværfaglige samarbejde og giver en fælles referenceramme for medarbejderne. En anden ledende embedsmand siger, at: *”[verdensmålene] betyder, at hele organisationen tænker på tværs”* (Noter fra deltagerobservation af møde i Gladsaxe Erhvervsby den 22. juni 2020). Samme embedsmand uddyber i et interview:

”Netop fordi vi for første gang har sådan en meget specifik synlig fælles referenceramme. Eksempel: da vi sad nogle stykker og skulle lave vores strategi for social balance for efterhånden nogle år siden. Så brugte vi de første mange møder på overhovedet at få et fælles sprog. Hvad er det egentlig, vi mener, når vi siger social balance, når vi arbejder med by. Så har man sådan en tendens til at gå meget GIS-kort-agtigt til værks. Hvad er det for nogle mønstre, man kan se der? Når man arbejder på børneområdet, så har man en anden vinkel ind i det der. Og det der med at finde ud af, hvad er det overhovedet for en opgave, vi skal løse, og

hvor kan vi mødes, det tog lang tid. Der er masser af gevinster ved at bruge tiden på det, men det, verdensmålene på en eller anden måde gør, er, at man per definition lige får vendt blikket og siger ok, det er verdensmålene i nogle andre farver, de andre er stærke i, men vi har alligevel en fælles dagsorden" (Interview 7).

Det er altså en opfattelse i Gladsaxe Kommune, at verdensmålene giver et fælles sprog og en fælles referenceramme, som styrker det tværgående samarbejde. Men det er ikke kun i ledelsen, at der er en forståelse af, at det tværgående samarbejde styrkes af verdensmålene. En medarbejder udtalte det samme:

"Jeg tror strategien (...) har gjort det lettere at forstå vigtigheden af det [at tænke på tværs], fordi dagsordenerne har været mere [tværgående]. De [kollegaerne] har været taget lidt væk fra "jamen, det er jo noget, de arbejder med ovre i sundhed, eller det er noget, de arbejder med i et andet område", til "jamen, vi har nogle fælles målsætninger"" (Interview 12).

Det er en af de tydelige gevinster i Gladsaxe Kommune, at medarbejderen oplever, at verdensmålene bidrager til at styrke det tværgående perspektiv.

På trods af denne fortælling om styrket tværfaglighed er det ikke min forståelse, at kommunen på de store linjer har ændret i selve organiseringen. Dermed ser det altså ud til, at verdensmålene i sig selv kan bidrage til at styrke det tværfaglige perspektiv. Ifølge de ovenstående citater handler det i stedet om, at verdensmålene bidrager til at skabe et fælles sprog, fælles referenceramme og fælles målsætninger. Fælles mål og fælles viden fremhæves i forskningen som centrale forudsætninger for at lykkes med tværfagligt samarbejde (Gittell, 2012; Huxham & Vangen, 2005). Den stærke brug af visuel kommunikation og piktogrammer fra verdensmålene ser i den forbindelse ud til at have betydning for at verdensmålenes gennemslag i organisationen:

"Det, der binder os sammen, det er jo piktogrammer. Vi går jo ikke og snakker om mål og delmål i hverdagen. Men piktogrammerne har gjort, at vi har fået noget fælles i organisationen. Og så bliver det oversat og testet på alt muligt mærkeligt, alt efter hvilken kontekst det fungerer i" (Interview 7).

Dette taler for, at de konkrete mål, Gladsaxe har prioriteret, har mindre betydning for gennemslaget end den stærke brug af visuel kommunikation og artefakter fra verdensmålene.

Citaterne i det foregående fremhæver styrkede samarbejdsrelationer i kommunen som en gevinst, verdensmålene har bidraget til i Gladsaxe Kommune.

#### 4.7.3 Påvirker virksomhederne i en bæredygtig retning

Gladsaxestrategien ser ud til at have stort gennemslag i organisationen. En anden af de gevinster, der fremhæves ved verdensmålsstrategien, er, at kommunen lykkes med at påvirke virksomhederne og flytte deres

fokus i en bæredygtig retning, hvilket den eksterne samskabelse også tyder på. Et eksempel på dette omtaler en ledende embedsmand:

”Da jeg hørte ham [virksomhedsejer] tale (...) så siger han ”hvis kommunen ikke havde været i gang med det her [verdensmålene], så var vi heller ikke havnet her, hvor vi var i dag” (Interview 10).

Informanten fortæller, at en virksomhedsejer på en konference talte om, hvordan kommunen har flyttet virksomheden i en bæredygtig retning med udgangspunkt i en dialog om verdensmålene. Dette billede bekræfter virksomhedsejeren over for mig:

”Grundlæggende kan man jo sige, at det var Gladsaxe Kommunes erhvervschef, der inspirerede mig og begyndte med de her verdensmål” (Interview 6).

Det understreger, at medarbejdere i kommunen har brugt verdensmålene i dialogen med virksomhederne, hvilket er endnu et eksempel på, at de bruger strategien i praksis. Jeg talte med samme informant om, hvad en kommune kan bidrage med i en virksomheds arbejde med bæredygtighed:

”Altså for det første, de er jo en vigtig spiller i lokalsamfundet i alle mulige sammenhænge. De er en vigtig kunde i alle mulige sammenhænge. Så man vil være med på de dagsordener, når de så går forrest (...) Når jeg begynder at påvirke min leverandør og siger ”let røven, ellers ryger I ud”, så bliver de jo tvunget til det, og det er der jo tusinder af virksomheder, der gør (...) Så der er kommunen sindssyg vigtig (...) og det [kommunen] er jo en kæmpe virksomhed, der italesætter en dagsorden” (Interview 6).

Citatet viser, at kommunerne kan skubbe til en dagsorden og dermed en lang leverandørkæde, når de går forrest med bæredygtighedsdagsordenen.

Eksemplet i dette afsnit stammer fra en virksomhedsejer, der spiller en central rolle i kommunens erhvervsbysamarbejde, blandt andet fordi han har været formand for Gladsaxe Erhvervsby. Billedet af, at kommunens strategi påvirker virksomhederne, har jeg både hørt om i andre interviews (fx Interview 5 & Interview 13) og igennem deltagerobservation i Gladsaxe Erhvervsby, jf. det konkrete eksempel på ekstern samskabelse. Billedet er, at Gladsaxes offensive brug af verdensmålene har bragt målene og dermed bæredygtighed på dagsordenen i de eksterne samarbejdsrelationer. En mellemlider i kommunen opsummerede det sådan her på et møde i Gladsaxe Erhvervsby:

”Der starter over 600 nye virksomheder i 2020 i Gladsaxe Kommune. Mange af dem har bæredygtig profil. Vi tiltrækker bæredygtige virksomheder i kommunen. Vi er ved at få en profil på bæredygtighed” (Citat fra møde i bæredygtighedsgruppen i Gladsaxe Erhvervsby den 9. december 2020).

Citatet illustrerer, at Gladsaxe Kommune er lykkedes med at skabe en bæredygtighedsprofil, hvilket blandt andet er et resultat af en tydelig oversættelse og branding igennem verdensmålene. Antallet af nye

virksomheder i Gladsaxe Kommune i 2020 endte på 629 ifølge kommunens årsrapport, hvilket er knapt det dobbelte af kommunens målsætning i Gladsaxestrategien (Gladsaxe Kommune, 2021a).

#### 4.7.4 En del af noget større – udnytter, at verdensmålene er et magisk begreb

Gladsaxestrategien har altså stor gennemslagskraft i kommunen. Blandt andet, fordi den politisk-administrative ledelse har oversat den meget tydeligt, og fordi de bruger verdensmålene meget eksplicit. Ingen kan være i tvivl om, at verdensmålene står højt på den strategiske dagsorden i Gladsaxe Kommune. En medvirkende forklaring på den store gennemslagskraft kan være, at mange oplever det som inspirerende at være en del af noget større igennem verdensmålene. Altså opleves det forhold, at verdensmålene ikke kun er en strategi for Gladsaxe, men har et nationalt og globalt sigte. En politisk leder fra Gladsaxe Kommune siger:

”Det at være en del af noget større. Og en rigtig stor global sindssyg vigtig dagsorden, den betyder noget hos os” (Interview 1).

En mellemlider fra kommunen siger:

”Den forståelse af, at jeg og min arbejdsplads (...) vi er en del af noget større. Det er jo helt væsentligt forskelligt fra den gamle kommunestrategi, ikke? (...) altså det giver en rigtig fed følelse for medarbejdere, der føler sig som en del af noget større. Ikke kun en del af Gladsaxe Kommune men noget, der rækker længere ud” (Interview 9).

En medarbejder siger:

”Jeg læste verdensmålene igennem, og så på et af vores møder fremlagde jeg det så for gruppen og sagde, at jeg var simpelthen inspireret af det her og syntes simpelthen bare, det var vidunderligt at kunne sætte tingene op i en større sammenhæng, og det synes de også. De var også meget inspirerede. Særligt én af dem, hun har også en særlig historie, fordi hendes mor og mormor har været virkelig kvindesagsforkæmpere. Altså de har åbnet krisehjem. Og hun købte med det samme, at i hendes familie havde man jo også committet sig til konventioner, menneskerettighedskonventioner og kvinderettigheder og så videre. Så hun har været vant til i sit liv, at connecte sig og sige hov, det er ikke kun lige vores lille kvindekreds. Det er simpelthen samfunds- og verdensomspændende. Så hun var hurtig til at sige yes, det giver rigtig god mening” (Interview 3).

Citaterne understreger, at informanter oplever, at det forhold, at Gladsaxestrategien tager udgangspunkt i FN og verdensmålene, har en betydning for, at strategien lever i hele organisationen. På alle niveauer taler informanter om at være en del af noget større, og at det giver noget særligt for forståelsen af egne opgaver at kunne sætte dem ind i et større perspektiv. Her kan det også have indflydelse, at kendskabet til

verdensmålene generelt er stort i Danmark. I 2019 kendte 75 pct. af danskerne til verdensmålene (Advice, 2019)<sup>31</sup>. Dermed kan kommunerne potentielt udnytte, at mange medarbejdere både møder verdensmålene privat og professionelt. Dette kan ses som et *outside in-perspektiv* på oversættelse, hvor ydre omstændigheder og strømninger påvirker strategiarbejdet i Gladsaxe Kommune positivt og bidrager til at få strategien ud i organisationen. Det viser dog også, hvordan de er lykkedes med at lokalisere verdensmålene og gøre det klart, at der er en sammenhæng mellem de lokale opgaver og det større verdensmålsperspektiv.

Jeg talte også med en informant fra en virksomhed i Gladsaxe Kommune om hendes erfaring med, hvordan verdensmålene kan bruges i deres organisation:

”Jeg kan mærke en stolthed i organisationen om, at vi tager den her dagsorden [verdensmål] seriøst (...) Men det giver klart en arbejdsglæde og en stolthed at være en del af en virksomhed, der tager et bæredygtigt ansvar” (Interview 13).

Citatet viser, at glæden ved arbejdet med verdensmålene ikke er et fænomen, der kun gælder for kommunen men også for en privat virksomhed.

Samlet set peger analysen på, at Gladsaxe har haft stor nytte af verdensmålene i deres strategiarbejde.

Spørgsmålet er, om de kunne have opnået samme resultat ved at styrke fokus på bæredygtighed uden brug af verdensmålene? Til dette siger en ledende embedsmand:

Jeg tror ikke, bæredygtighed for os vil give nok energi i organisationen, jeg tror, vores medarbejdere vil sige ”for fanden (navn), der har vi været siden 89, hvor Brundtland hun lavede sin rapport, what's new?”. Det her det lagde lige det her lag ind i rammefortællingen. Og gav lige det der fælles sprog til organisationen, som har givet et ekstra ryk. Det er i hvert fald sådan, jeg har oplevet det” (Interview 10)

Jeg ser de ovenstående citater som indikation af, at verdensmålene er et *magisk begreb*. Magiske begreber er attraktive og vanskelige at være imod. Det lader netop til at være tilfældet i Gladsaxe Kommune, hvor jeg oplever, at verdensmålene i sig selv omtales som noget positivt. I Gladsaxe bliver det en styrke, fordi det at være en del af noget større skaber begejstring og fælles fodslag, men analysen har desuden fremhævet en række eksempler på, at det også lader til at skabe konkret handling i kommunen. Dermed ser det ud til, at Gladsaxe Kommune er lykkedes med at koble den kommunale strategi til et magisk begreb og en større dagsorden og udnytte det til at skabe et stærkt gennemslag i organisationen, hvilket teoriafsnittet netop pegede på at magiske begreber kan bruges til.

I teoriafsnittet omtalte jeg, hvordan interne og eksterne udviklingsarenaer ifølge Røvik kan påvirke oversættelsen af strategier i en organisation, fordi ledere og medarbejdere møder konkurrerende oversættelser

---

<sup>31</sup> Undersøgelsen er udarbejdet af virksomheden Advice for Udenrigsministeriet i september 2019, og bygger på en spørgeskemaundersøgelse besvaret af mindst 2000 repræsentativt udvalgte danskere (Advice, 2019).



eksternt. Dette bliver særlig markant, når strategien bygger på et modfænomen som verdensmålene. Verdensmålene blev introduceret til den øverste ledelse på en ekstern udviklingsarena – et bystrategisk seminar – men derudover har de eksterne udviklingsarenaer ikke fyldt i de interviews, jeg har lavet i Gladsaxe Kommune.

#### 4.7.5 Opsamling

Formålet med denne analyse har været at undersøge, hvordan ledelsens oversættelse af verdensmålene, og herunder mål 17, har bidraget til at sikre en bred forankring af dem i organisationen og lokalsamfundet. Både udtalelser fra ledelsen, fortællinger fra organisationen og mine egne observationer peger på, at Gladsaxe Kommune er lykkedes med at få skabt en strategi, der arbejder og lever i organisationen.

Analysen viser, at både den politiske og administrative ledelse har spillet en rolle i oversættelsen af Gladsaxe-strategien i organisationen. Det har bidraget til at skabe en bred forankring, hvilket blandt andet har styrket det tværgående samarbejde, fordi medarbejderne arbejder efter nogle fælles mål og begreber. Intern og ekstern samskabelse har ydet væsentlige bidrag til forankringen af verdensmålene både i organisationen og i lokalsamfundet. Strategien ser dog ikke ud til at være slået så markant igennem på borgerniveau, hvor samskabelsesprocesserne ikke har været målrettet i første omgang.

Gladsaxe Kommune har udnyttet, at verdensmålene er et aktuelt fænomen, der er kendt i bredere sammenhænge end blot i kommunen. Verdensmålene er en dagsorden, der eksempelvis jævnligt optræder i medierne, ligesom tre fjerdedele af danskerne kender til dem. Dermed har både politikere, ledere og medarbejdere kendskab til verdensmålene fra andre kontekster end den kommunale, hvilket gør, at de oplever, at de er en del af en større dagsorden, når de arbejder med Gladsaxe-strategien. Dette ser ud til at have bidraget til, at verdensmålene opnår stort gennemslag i strategier, organisation og praktisk arbejde.

#### 4.8 Konklusion på analysen af Gladsaxe Kommunes arbejde med verdensmålene

Analysen af Gladsaxe Kommunes arbejde med verdensmålene har vist, at kommunen har indarbejdet verdensmålene som en central del i kommunens strategiske arbejde. Kommunen var en af de første i Danmark til at arbejde med verdensmålene, og det har også betydet, at de har kunnet udnytte denne position til at brande sig som en verdensmålskommune. Gladsaxe har valgt en modificerende strategi for oversættelse med tydelig visuel brug af verdensmålene. Generelt skabes der dog en tæt kobling mellem Gladsaxe-strategien og verdensmålene. På den baggrund kalder jeg Gladsaxes strategi for *den eksplícitte strategi*.

Analysen har vist et meget stærkt ejerskab såvel politisk som administrativt, hvilket har medvirket til, at oversættelsen af verdensmålene har stort gennemslag i det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde. Kommunen bygger videre på en række indsatser, de allerede har iværksat, men som de nu i højere grad kalder verdensmålsindsatser. Det medfører ikke nødvendigvis de helt store forandringer i første omgang, men strategien har bidraget til, at verdensmålene bliver båret frem i organisationen, og at der er kommet et styrket fokus på bæredygtighed, hvor der igangsættes en række større og mindre initiativer.

Kommunen har i strategien udpeget syv verdensmål, som de i første omgang fokuserer på. Analysen peger dog på, at medarbejderne i kommunen ikke lader sig begrænse af de syv mål, men bruger dem, de mener giver mening. Her er det i praksis vanskeligt at skille verdensmålene og Gladsaxe-strategien fra hinanden.

Verdensmålene er oversat og lokaliseret i kommunen igennem kommuneplanstrategien, og i dette arbejde har intern samskabelse spillet en central rolle, da et tværfagligt netværk har været omdrejningspunkt for arbejdet. Dette netværk har efterfølgende været stærkt involveret i udbredelsen af strategien i organisationen.

Analysen peger på, at det organiserede niveau har været et fokusområde i kommunens samskabelsestænkning frem for initiativer rettet mod borgerne, hvilket også gør, at strategien ikke er slået så stærkt igennem på borgerniveau i første omgang.

Kommunen har brugt samskabelse i samarbejdet med virksomheder i kommunen om verdensmålene. Flere virksomheder giver udtryk for, at kommunens offensive tilgang til verdensmålene har været med til at inspirere deres eget arbejde med verdensmålene. Det ses helt konkret i casen med Gladsaxe Erhvervsby, hvor kommunen har skabt en platform for samskabelse med virksomhederne med fokus på bæredygtighed. Her bidrager parterne til løsninger, der kommer både de enkelte virksomheder og kommunen til gode.

I Gladsaxe Kommune ser det ud til, at verdensmålene er et magisk begreb, og at det bidrager til, at Gladsaxe-strategien har stor gennemslagskraft i det strategiske arbejde, organisationen og den praktiske opgaveløsning. Flere informanter giver således udtryk for, at de aldrig har oplevet en strategi leve så stærkt i organisationen. Denne fælles ramme bidrager til at styrke det tværgående samarbejde i kommunen.

## Kapitel 5: Caseanalyse 2 – Guldborgsund Kommune – ”den tøvende strategi”

### 5.1 Indledning

I dette kapitel analyserer jeg Guldborgsund Kommunes arbejde med FN's verdensmål. Der indledes med en kort præsentation af casen samt en tidslinje med de centrale beslutninger i relation til målene. Herefter analyserer jeg kommunens strategi for verdensmålene, samt hvordan verdensmålene bliver oversat og indlejret i centrale policy-dokumenter. Dette vil besvare arbejdsspørgsmålet: Hvordan oversættes FN's verdensmål i kommunen. Derefter analyserer jeg den politiske og administrative ledelses rolle i oversættelsen, herunder ejerskabet til verdensmålene. Dette vil besvare arbejdsspørgsmålet: Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i kommunens oversættelsesarbejde af verdensmålene. Efterfølgende kigger jeg på, hvordan Guldborgsund bruger samskabelse til at realisere og oversætte verdensmålene, hvilket sker med udgangspunkt i to konkrete eksempler på samskabelse. Dette skal besvare arbejdsspørgsmålet: Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene? Afslutningsvist analyserer jeg, hvilke effekter verdensmålene ser ud til at have for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde i kommunen. Dette skal besvare arbejdsspørgsmålet: Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af verdensmålene for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde, herunder i forhold til intern og ekstern samskabelse?

### 5.2 Kort om casen

Der bor ca. 61.000 borgere i Guldborgsund, der dermed er Danmarks firetyvendestørste kommune. Kommunen ligger i Region Sjælland, og er med 900 km<sup>2</sup> landets tolvtestørste kommune målt på areal. Den største by i kommunen er Nykøbing Falster med ca. 17.000 borgere.

Guldborgsund Kommune blev dannet ved kommunalreformen i 2007 ved sammenlægningen af seks mindre kommuner. Guldborgsund blev i 12 år styret politisk af den lokale Guldborgsundlisten. Bag konstitueringsaftalen for 2017-2021, som er interessant i denne sammenhæng, stod Guldborgsundlisten, Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten (Guldborgsund Kommune, 2017c). Ved kommunalvalget i november 2021 fik kommunen ny borgmester fra Socialdemokratiet.

Guldborgsund Kommune er udfordret af at have relativt mange borgere med en lav beskæftigelsesgrad, et lavt gennemsnitligt indkomstniveau og lavt uddannelsesniveau sammenlignet med andre kommuner i Danmark (Danmarks Statistik, 2019).

Det fremgår af kommuneplanstrategien fra 2018, at ”Guldborgsund vil benytte FN’s 17 verdensmål som pejlemærker og værdigrundlag for kommunens arbejde. Med de 17 verdensmål kommer en værktøjskasse, der kan sætte bæredygtigheds-arbejdet i system” (Guldborgsund Kommune, 2018a).

Arbejdet med bæredygtighed og verdensmålene har i den periode, analysen bygger på, været administrativt forankret i Teknik- og Miljøforvaltningen<sup>32</sup>. Politisk har arbejdet været placeret i Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget.

### 5.3 Tidslinje

I tabel 22 præsenteres en tidslinje over centrale begivenheder for verdensmålene med relation til analysen af Guldborgsund Kommune i perioden 2017-2021. Som det fremgår af tidslinjen, blev verdensmålene introduceret igennem et §17, stk.4-udvalg<sup>33</sup> allerede i 2017. Efterfølgende har kommunen brugt kræfter på at finde ud af, hvad den konkrete strategi for arbejdet med verdensmålene skulle være. Løbende er der dog sat gang i en række projekter, der har rødder i arbejdet med verdensmålene.

Tidspunkt	Begivenhed
November 2016	Guldborgsund Kommune nedsætter § 17, stk.4-udvalg, der skal komme med input til kommunens strategi for bæredygtighed og Lokal Agenda 21 <sup>34</sup> med udgangspunkt i det udsatte boligområde Lindholm.
Marts 2017	Regeringen vedtager første handlingsplan for Danmarks opfølgning på FN's verdensmål.
November 2017	Kommunalvalg
December 2017	§ 17, stk.4-udvalg afrapporterer på førnævnte opgave igennem FN’s verdensmål. Udvalget beslutter selv at afrapportere gennem verdensmålene.
Medio 2018	Ny skole i Sundby skal være verdensmålsskole.
Juni 2018	Ny kommunalplanstrategi vedtages med verdensmål som pejlemærker, værdigrundlag og værktøjskasse.
November 2018	Udvalgsstrategier vedtages, herunder de 12 tværpolitiske mål, der placerer bæredygtighed i Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget.
December 2018	Opstart af ph.d.-projekt om kommunernes arbejde med FN’s verdensmål i samarbejde med RUC, Gladsaxe, Guldborgsund, Vejle og KL.
Februar 2019	Første møde i styregruppe for Kulivers/Friheden-projekt i Lindholm.

<sup>32</sup> Casepræsentationen bygger på (Danmarks Statistik, 2019; Guldborgsund Kommune, 2018a, 2019b, 2020f).

<sup>33</sup> Et §17, stk.4-udvalg er et midlertidigt politisk udvalg, der kan nedsættes af kommunalbestyrelsen, jf. Styrelsesloven. Udvalget kan varetage særlige opgaver samt bruges til rådgivende eller forbedrende arbejde for kommunalbestyrelsen. Udvalget kan sammensættes efter kommunalbestyrelsens ønske, og dermed er der mulighed for at inddrage eksterne aktører (Retsinformantion, 2018). Det er almindeligt, at kommunerne bruger §17, stk. 4-udvalg som den juridiske ramme for samskabelsesprocesser i kommunerne (Sørensen & Torfing, 2016).

<sup>34</sup> Agenda 21 var en handlingsplan vedtaget på FN-konferencen i Rio i 1992, der skitserer sigtelinjerne for en bæredygtig udvikling på globalt plan. I handlingsplanen fremgår det, at en bæredygtig udvikling betinger inddragelse af befolkningen i arbejdet, som skal forankres nationalt og lokalt – deraf Lokal Agenda 21 (United Nations, 1992). Siden 2000 har det været et lovkrav, at danske kommuner hvert fjerde år skal lave en redegørelse, der beskriver deres strategier for Lokal Agenda 21 (Miljøministeriet, 2002).

April 2019	Jeg holder oplæg for Teknik- og Miljøforvaltningens ledelse om verdensmål i samarbejde med Dansk Arkitekturcenter.
Ultimo 2019	Opstart af eksempelrapport, der kobler verdensmål til eksisterende indsatser.
December 2019	Ansøgning om Kulivers til LOA og Realdania. I bilag til ansøgningen omtaler kommunen FN's verdensmål.
December 2019	Tilsagn om støtte fra Statens Kunstfond på 750.000 kr. til realisering af verdensmål-skole i Guldborgsund.
Marts 2020	Guldborgsund for Målene på Nykøbing Falster Teater.
Juni 2020	Forelæggelse af eksempelrapport på arbejdet med FN's verdensmål til Teknik-, Miljø og Ejendomsudvalget samt Økonomiudvalget. Rapporten blev udarbejdet ultimo 2019/primo 2020.
November 2020	Guldborgsund Kommune bliver en del af DK2020.
November 2020	Opstart af proces i ledergruppen om temamøder om verdensmål.
Februar 2021	Forsøg med pressemeddelelser, der kommunikerer tydeligt om verdensmålene.
Juni 2021	Temadag om budget og verdensmål i byrådet.
Juni 2021	Guldborgsund Kommune fremhæves i den danske regerings statusrapport for arbejdet med verdensmålene.

Tabel 22: Tidslinje over centrale begivenheder angående verdensmål i Guldborgsund Kommune

## 5.4 Hvordan oversætter Guldborgsund verdensmålene?

I de kommende afsnit vil jeg analysere, hvordan kommunen oversætter og omtaler verdensmålene i deres centrale policy-dokumenter, og se på, hvilke koblingspunkter der skabes til det allerede eksisterende arbejde. Afsnittet vil også vise, hvilke oversættelsesstrategier der er anvendt. Indledningsvis vil jeg redegøre for kommunernes strategi for FN's verdensmål.

### 5.4.1 Hvad er kommunens strategi for FN's verdensmål – indlejring i kommuneplan

I Guldborgsund Kommune er kommuneplanstrategien afsat for FN's verdensmål. Verdensmålene er ikke så dominerende i dokumentet, men optræder på én side, hvor der står:

”Guldborgsund vil benytte FN's 17 verdensmål som pejlemærker og værdigrundlag for kommunens arbejde. Med de 17 verdensmål kommer en værktøjskasse, der kan sætte bæredygtigheds-arbejdet i system. Meget af det en kommune arbejder med er baseret på de grundlæggende rettigheder, som også FN's verdensmål fokuserer på, så vi er allerede godt i gang og arbejder dagligt med at realisere både social, økonomisk og miljømæssig bæredygtighed” (Guldborgsund Kommune, 2018a, p. 20).

Kommunen har altså vedtaget, at verdensmålene skal være pejlemærker og værdigrundlag for arbejdet, og skriver yderligere, at det er en værktøjskasse, der kan bruges til at systematisere bæredygtighedsarbejdet. Kommuneplanstrategien lægger ikke op til, at verdensmålene skal være styrende for indsatserne i kommunen, og der er eksempelvis ikke vedtaget konkrete målsætninger i forhold til verdensmålene i dokumentet. I planstrategien fremgår 12 tværpoltiske mål (dem vender jeg tilbage nedenfor), og kommunen vil bruge verdensmålene til at understøtte arbejdet med dem (Guldborgsund Kommune, 2018a).

Det er ifølge citatet kommunens opfattelse, at den er i gang med verdensmålene igennem de indsatser, der ligger i kernerdriften, og dermed vælges en strategi, hvor verdensmålene kobles til eksisterende indsatser. Med denne kobling bruger kommunen verdensmålene til at legitimere de indsatser, der allerede pågår, som bæredygtige. Dette kan ses som et eksempel på, at en organisation bruger et (potentielt) *magisk begreb* i form af verdensmålene til at legitimere deres eksisterende arbejde uden at ændre dets reelle indhold (Bentzen, 2019). Dette kommer jeg tilbage til, når jeg sammenligner de tre kommuners indsatser.

Guldborgsund Kommune indarbejdede allerede i 2017 FN's verdensmål i en samskabelsesproces i et §17, stk. 4-udvalg, der fokuserede på bæredygtighed i boligområdet Lindholm. Udvalget besluttede at bruge verdensmålene som ramme for afrapporteringen (Guldborgsund Kommune, 2017a). Dermed var kommunen tidligt ude i forhold til at indarbejde verdensmålene i policy-dokumenter og kobler tidligt verdensmålene og samskabelse. Om dette arbejder står der i kommuneplanstrategien:

”FN’s 17 verdensmål er allerede foldet ud i forbindelse med Lindholm-området. Det skete i § 17,4 udvalgets afrapportering fra 2017. Rapporten giver et eksempel på, hvordan FN’s verdensmål kan bruges til at inspirere til at formulere nedslagpunkter ud fra et overordnet perspektiv” (Guldborgsund Kommune, 2018a, p. 20).

Rapporten demonstrerer, hvordan Guldborgsund ønsker at bruge verdensmålene til at inspirere og formulere konkrete indsatser, hvilket kan ses som en udmøntning af kommuneplanstrategiens formuleringer om, at verdensmålene er et ”værdigrundlag” og en ”værktøjskasse”.

Guldborgsund har ligesom Gladsaxe Kommune brugt kommuneplanstrategien som afsæt til at arbejde med verdensmålene, hvilket som udgangspunkt placerer verdensmålene højt på den strategiske agenda. Verdensmålene fylder dog ikke så meget i dokumentet i Guldborgsund. Grafik og begreber fra verdensmålene bruges heller ikke i dokumentet, og dermed er verdensmålene meget nedtonet, jf. boks 14.

**Boks 14: Verdensmålene i Guldborgsunds kommuneplanstrategi (Guldborgsund Kommune, 2018a, p. 20)**



**TÆNK GLOBALT – HANDL LOKALT**

Bæredygtighedsbegrebet i den brede forstand, som er sammensat af både økonomisk, social og miljø- og bæredygtighed, peger ind i mange af de forhold, vi beskæftiger os med i en dansk kommune.

I Guldborgsund har vi formuleret en kærneopgave, som er hele organisationens overordnede mål: både politik og administrativ. Kærneopgaven kan læses og forstås som en udgangspunkt af, hvordan Guldborgsund Kommune bidrager til især social og økonomisk bæredygtighed. Mål vi styrker den enkelte borgers mulighed for at mestre egen livsretur og adgang til relevante fællesskaber, så styrkes både deres sociale, uddannelses- og sundhedsindsatser og økonomiske forhold, og deres mulighed for at løse udfordringer. Det er bæredygtigt både for kommunens økonomi og for den enkelte, der sandsynligvis udfordret og stærkere muligheder for at leve sundt og i trygge rammer. Lokal Agenda 21 er en dagorden eller handlingsplan for, hvordan en bæredygtig udvikling skal opstå i det 21. århundrede ved lokale initiativer. Der fokuseres på de lokale initiativer. Tanken er, at det lokale niveau (det vil sige kommunerne og mindre grupper) spiller en afgørende rolle for at omsætte de overordnede dispositioner til handlinger, der skaber en bæredygtig udvikling.

Med Lokal Agenda 21 Strategien fortæller Byrådet, hvordan Guldborgsund Kommune vil arbejde for at fremme bæredygtigheds-målene.

**FN'S 17 VERDENSMÅL**

Guldborgsund vil benytte FN's 17 verdensmål som pejlemærker og værdigrundlag for kommunens arbejde. Med de 17 verdensmål kommer en værdiklasse, der kan sætte bæredygtigheds-arbejdet i system. Målet af det en kommune arbejder mod er baseret på de grundlæggende værdier, som også FN's verdensmål fokuserer på, så vi er allerede godt i gang og arbejder dagligt med at realisere både social, økonomisk og miljø-mæssig bæredygtighed.

**Vi kalder vores Grundfortælling "Det rige hverdagsliv". Grundfortællingen følger netop "Det rige, rige og trygge liv" ud, som regeringen formulerer målet for realiseringen af FN's 17 verdensmål, i den lokale Guldborgsund kontekst.**

Grundfortællingen og de værdier, som FN's 17 verdensmål afspejler, er et fundament af værdier og ressourcer, som vi arbejder på og med – og skal forstå som den fæde muld, der er forudsætningen for vækst og udvikling.

FN's 17 verdensmål er allerede foldet ud i forbindelse med Lindholm-området. Det skete i § 17,4 udvalgets afrapportering fra 2017. Rapporten giver et eksempel på, hvordan FN's verdensmål kan bruges til at inspirere til at formulere nedslagpunkter ud fra et overordnet perspektiv.

Strategien efterlader altså ikke et indtryk af, at verdensmålene er en meget central indsats. Guldborgsund har ikke prioriteret blandt verdensmålene, ligesom der ikke er udvalgt konkrete målepunkter for arbejdet med dem. Formuleringerne om, at det er "pejlemærker", "værdigrundlag" og en "værktøjskasse" fremstår lidt uklare, hvilket også har givet medarbejderne udfordringer med at finde ud af, hvad opgaven er. Dette vender jeg tilbage til.

Verdensmålene indgår ikke i andre centrale policy-dokumenter om eksempelvis udbuds- og indkøbspolitikken, skolepolitikken eller sundhedspolitikken (Guldborgsund Kommune, 2021b).

#### 5.4.2 Hvordan omtales verdensmålene?

I Guldborgsunds strategi er *bæredygtighed* det centrale begreb i arbejdet med verdensmålene:

"Vi har valgt at kalde det [verdensmålene] bæredygtighed i de politiske strategier, og så er det ligesom det ord, der er båret rundt i organisationen" (Interview 20).

Citatet stammer fra en ledende embedsmand i kommunen. Derfor er bæredygtighed også et centralt omdrejningspunkt i kommuneplanstrategien (Guldborgsund Kommune, 2018a). Bæredygtighedsdagsordenen er ikke ny i Guldborgsund Kommune, og eksempelvis omtales bæredygtig udvikling allerede i kommuneplanen fra 2013 (Guldborgsund Kommune, 2013). Det ser dog ud til, at temaet har fået en større vægt i den seneste kommuneplanstrategi, hvor det er et af 12 tværpoltiske mål. Bæredygtigheds målet er politisk og administrativt placeret i teknik- og miljøområdet.

"Denne gang har byrådet jo forpligtiget os på bæredygtighed i en bred forstand, altså ud fra verdensmålene. Så har Teknik- og Miljøudvalget, som politisk ejer, den strategiske målsætning om bæredygtighed" (Interview 20).

Citatet viser, at bæredygtighedsindsatsen er forankret i Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget og dermed også i Teknik- og Miljøforvaltningen. Konsekvensen heraf er, at bæredygtighedsbegrebet får et mere snævert miljø- og klimafokus. Dette kan ses af nedenstående citat fra et medlem af kommunalbestyrelsen, der svarer på, om verdensmål er et tema i kommunalbestyrelsen:

"Ind i mellem, når det er relevant. Men det skal være helt tydeligt. Det er mest på miljø og klimadelen, at man tænker det. Ikke så meget de andre parametre" (Interview 25).

Det ses her, at der er en forståelse af, at verdensmålene har en tæt sammenhæng med klima og miljø i det politiske miljø. Samme udlægning havde en informant fra kommunens ledergruppe, der dog også mener, at økonomisk bæredygtighed prioriteres højt:

”Altså det bliver meget sådan på det erhvervsrettede og på det bæredygtige, forstået sådan økonomisk eller miljømæssig bæredygtighed og ikke så meget social bæredygtighed” (Interview 24).

Økonomisk og miljømæssig bæredygtighed fylder således mere end den sociale bæredygtighed.

Ifølge to amerikanske forskere McCann & Holt (2010) er det et velkendt fænomen, at definitioner af bæredygtighed har udgangspunkt i en miljødiskurs. KL har flere gange gennemført en undersøgelse i de 98 danske kommuner om verdensmålene. I oktober 2018 viste undersøgelsen, at verdensmålene ofte er forankret i teknik og miljø (KL, 2019), og forankringen i teknik og miljø i Guldborgsund er således ikke usædvanlig. KL's undersøgelser viser dog også, at der er en bevægelse i gang, hvor verdensmålene i flere kommuner flyttes fra Teknik- og Miljøudvalg til Økonomiudvalg og stabe direkte under kommunaldirektøren (KL, 2020a).

Det skal bemærkes, at det ikke fra den politisk-administrative ledelses side har været udgangspunktet at udelade hverken det sociale eller økonomiske fra forståelsen af bæredygtighed, hvilket blandt andet fremgår af kommuneplanstrategien, hvor bæredygtighed defineres som en sammenhæng mellem sociale, økonomiske og miljømæssige forhold (Guldborgsund Kommune, 2018a). Selvom teknik og miljø fylder meget på verdensmålsdagsorden i kommunen, så arbejdes der derfor også med målene i andre forvaltninger. Eksempelvis er kommunen ved at opføre en verdensmålsskole – SUNDskolen – hvor både byggeri og pædagogik skal forholde sig til verdensmålene. Dette blev vedtaget i 2018, og skolen forventes at være klar i 2022 (Guldborgsund Kommune, 2020b). Ligeledes fortæller flere informanter i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om, at de beskæftiger sig med verdensmålene og blandt andet har et tæt samarbejde med Sund By Netværket om målene (Interview 23). Dette ændrer dog ikke på, at Teknik- og Miljøforvaltningen har været dagsordensættende på verdensmålene i en stor del af valgperioden.

#### 5.4.3 Hvordan kobler Guldborgsund verdensmålene til det eksisterende arbejde?

Som det fremgår af ovenstående, ønsker Guldborgsund at skabe en stærk kobling mellem verdensmålene og de eksisterende indsatser, hvilket ifølge oversættelsesteorien kan bidrage til at sikre en bred forankring og ejerskab lokalt, fordi der skabes en lokal identitet for den nye strategi. Et eksempel på denne kobling findes i en status- og eksempelrapport over kommunens arbejde med verdensmålene fra primo 2020. Rapporten gennemgik alle 17 verdensmål og fremhævede eksempler på, hvordan kommunen arbejdede med de enkelte mål, samt hvilken sammenhæng målene havde til politiske målsætninger i kommunen. Boks 15 viser et eksempel på rapportens opbygning, der blev udarbejdet ved, at alle forvaltninger blev bedt om at komme med konkrete projekter. Det var initieret og udarbejdet af administrationen til kommunalbestyrelsen (forelagt for Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget samt Økonomiudvalget medio 2020).



Boks 15: Verdensmål 3 (Sundhed og Trivsel) i Guldborgsunds status- og eksempelrapport (Guldborgsund Kommune, 2020f, p. 5)

**VERDENSMÅL 3: SUNDHED OG TRIVSEL**

**SIKRE ET SUNDT LIV FOR ALLE OG FREMME TRIVSEL I ALLE ALDERSGRUPPER.**


Det handler blandt andet om at modvirke smitsomme sygdomme og epidemier, forebyggelse og behandling, rusmidler, adgang til essentielle sundhedsydelser af høj kvalitet, reducere luft-, vand- og jordforurening, fastholdelse, uddannelse og tiltrækning af sundhedsarbejdere mv.

**Strategisk ophæng i Guldborgsund Kommune**

- Strategisk målsætning: Gode rammer for sundhed og hverdagsliv
- Tværpolitisk mål: at flere lever sunde liv
- Tværpolitisk mål: at flere borgere bosætter sig og bliver her

**Eksempler på indsatser i Guldborgsund Kommune**

- Fokus på borgerdrevne løsninger: Afdækning og koordinering af sundhedstilbud ud fra borgernes ønsker og behov
- Rehabiliteringsindsats med fokus på tværfagligt samarbejde
- Kvalitetsudviklingsprojekt "sammen om min vej" sætter fokus på det nære sundhedsvæsen og på at sikre et sammenhængende forløb for udsatte borgere
- Deltagelse i "Røgfri fremtid" – et samarbejdsprojekt, hvor Guldborgsund Kommune, Kræftens Bekæmpelse, TrykFonden, en række øvrige kommuner deler viden, erfaringer og inspiration til tiltag, der kan understøtte indsatsen for, at færre begynder at ryge.
- Rygepolitik og tilbud om rygestop kurser mv.



Status- og eksempelrapporten er et centralt dokument, da Guldborgsund brugte den til at oversætte og koble de eksisterende kommunale indsatser til verdensmålene. Dermed var rapporten et forsøg på at understøtte kommuneplanstrategiens budskab om, at meget af det arbejde, en kommune laver, bygger på de samme principper som verdensmålene (Guldborgsund Kommune, 2018a). Eksempelvis fremhævede rapporten projektet *Dialog med lokalområder* som en case på, hvordan kommunen arbejder med verdensmål 11 om Bæredygtige byer og Lokalsamfund (Guldborgsund Kommune, 2020f, p. 13). Projektet har eksisteret siden 2015 og er dermed etableret, før verdensmålene blev vedtaget. Ligeledes nævnes projektet *Fishing Zealand* som en case på arbejdet med verdensmål 14 om Livet i havet (Guldborgsund Kommune, 2020f, p. 16). Dette projekt blev Guldborgsund Kommune en del af allerede i 2014 (Henriksen, 2014).

Generelt argumenterer rapporten altså for, at verdensmålene realiseres gennem eksisterende indsatser. Dette kan ligne en radikal oversættelsesstrategi, fordi der ikke er fokus på, hvad den nye strategi skal bidrage til, og hvilke elementer fra verdensmålene man vil arbejde med, men derimod alene på, hvordan de allerede løser opgaven igennem eksisterende indsatser. Styrken ved denne oversættelsesstrategi er, at der skabes en stærk kobling mellem verdensmålene og det eksisterende arbejde, da verdensmålene i høj grad kontekstualiseres til Guldborgsund. Risikoen er på den anden side, at hverken medarbejdere eller andre aktører i lokalsamfundet kan gennemskue, at de arbejder med verdensmålene, når dette ikke gøres meget tydeligt, hvilket ikke er tilfældet i Guldborgsund. Dette uddybes i det kommende afsnit.

Det generelle billede i rapporten er, at kommunen fremhæver projekter, der kan siges at understøtte verdensmålene, men ikke har en egentlig baggrund i eller kobling til verdensmålene. Der fremhæves dog også nogle konkrete projekter, der har en mere direkte relation til verdensmålene (Guldborgsund Kommune, 2020f). Herunder kan blandt andet nævnes:

- SUNDskolen opføres som verdensmålskole i forbindelse med nyt skolebyggeri i Sundby ved Nykøbing Falster. Projektets udgangspunkt var, at byggeriet skulle være bæredygtigt og inspireret af verdensmålene, men skolen har også planer om at bruge verdensmålene som pædagogisk redskab (Noter fra møde med ledelsen fra SUNDskolen den 25. september 2019).
- Guldborgsund for Målene, der er en lokal festival med verdensmålene som omdrejningspunkt. Jeg laver en grundig analyse af dette projekt under eksempler på samskabelse.
- Byudvikling i det udsatte boligområde Lindholm med inddragelse af verdensmålene.
- Bioøkonomisk Vækstcenter Guldborgsund, der er et projekt, der fokuserer på bæredygtig udnyttelse af afgrøder og restprodukter fra produktion af afgrøder (Guldborgsund Kommune, 2020c). Projektet blev startet i 2017. Projektet understøtter en række verdensmål, herunder mål 7 om bæredygtig energi, mål 9 om bæredygtige arbejdspladser og mål 11 om bæredygtige lokalsamfund.

Af de fire projekter er det primært Guldborgsund for Målene, der er direkte afledt af verdensmålene, mens de tre øvrige var på tegnebrættet, inden verdensmålene blev et indsatsområde i kommunen. Verdensmålene er efterfølgende blevet koblet sammen med de tre projekter i større eller mindre grad. Generelt har tendensen været, at målene fylder ganske lidt i praksis i de konkrete projekter – selv i de projekter, der har en tættere kobling til dem. Det behandler jeg i det kommende afsnit.

#### 5.4.4 Hvilken rolle spiller verdensmålene som magisk begreb?

Som det fremgik af kommuneplanstrategien, arbejder Guldborgsund med verdensmålene som pejlemærker og værdigrundlag. Desuden giver kommunen udtryk for, at arbejdet foregår igennem de kommunale kerneopgaver. Alligevel indgik grafik og symboler fra verdensmålene ikke i dokumentet. Her adskiller Guldborgsunds strategi sig markant fra Gladsaxes, der var meget eksplicit i brugen af verdensmål. Det samme gør sig gældende, når man kigger kommunens politiske dagsordener og konkrete projekter igennem – verdensmålene fylder ganske lidt i formidlingen (Guldborgsund Kommune, 2021a). Dette afspejler, at bæredygtighed – ikke verdensmål – er det politiske mål, og derfor bliver arbejdet formidlet igennem bæredygtighedsbegrebet, da det er det, der er blevet efterspurgt politisk. Således spiller verdensmålene ikke en rolle som *magisk begreb*, som det var tilfældet i Gladsaxe Kommune. Dette skyldes, at opfattelsen i dele af den politiske og administrative ledelse er, at man ikke kan tale verdensmål i Guldborgsund. En ledende embedsmand sagde:

”Den kommunikation, der skal ske gennem Guldborgsund, skal ske på et andet grundlag end verdensmålene. Vi kan referere til dem og byde ind på dem osv., men det er ikke hovedbudskabet i vores kommunikation. Det er det ikke” (Interview 15).

Verdensmålene anses altså ikke som et hovedbudskab, når de kommunikerer. Informanten forklarede dette med:

”Du er i et landbrugssamfund. De 17 verdensmål er noget af det, de leger med, mens de spiser spelt og quinoa inde på Østerbro. Hernede kan vi godt snakke bæredygtighed, hvis der er penge i det. Økologi, når der er penge i det” (Interview 15).

Det må altså forstås således, at informanten anlægger et land- vs. by-aspekt i begrundelsen for ikke at bruge verdensmålene i kommunikationen. Informanten mener ikke, at det er produktivt at bruge verdensmål, fordi Guldborgsund er et landbrugssamfund. Det viser også, hvordan informanten synes at have en endimensional opfattelse af borgerne i Guldborgsund, som om de alene har udgangspunkt i landbrugssamfundet

Opfattelsen af, at verdensmålsdiskursen kan være svær at bruge i Guldborgsund, eksisterer også blandt medarbejdere i organisationen. Jeg spurgte en medarbejder, hvordan kommunen kommunikerede internt om et konkret initiativ på rådhuset, hvor der blev lavet om på en skraldeordning for medarbejdere.

”Altså vi brugte nok bæredygtighed mere end verdensmål, fordi verdensmål på daværende tidspunkt var meget fjernt.” Videre siger informanten:

”Fordi bæredygtighed, det er ligesom noget med (...) at vi skal passe på hinanden, og vi skal have det til at fungere og sådan noget, hvor verdensmålene måske er en mere diffus størrelse” (Interview 22).

Informanten opfatter verdensmålene som et ”fjernt” og ”diffust” sprog, og derfor blev initiativet kommunikeret igennem bæredygtighed. Dermed opfatter medarbejderen heller ikke verdensmålene som et begreb, der kunne bidrage positivt i formidlingen.

Den omtalte skraldeordning er et eksempel på, at kommunen sætter gang i initiativer, der har en direkte relation til verdensmålene, men at verdensmålene ikke bruges som begrundelse for eller i formidlingen af det. Dette mønster har jeg oplevet flere eksempler på i Guldborgsund.

At det er svært at kommunikere i verdensmål i Guldborgsund, fremgik også på politisk niveau i forbindelse med et møde i Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget, hvor jeg lavede et oplæg med en efterfølgende drøftelse.

Boks 16: Noter fra deltagerobservation af møde i TME-udvalget i Guldborgsund Kommune den 15. juni 2020

- Politiker 1: vi skal kunne oversætte det til borgerne. De forstår ikke nødvendigvis verdensmål. Vi skal kunne tale med mange niveauer.
- Politiker 2: spørger, hvad de har ud af at tale om verdensmål (det står ikke klart for ham).

Boksen viser mine noter fra mødet, hvor flere af de politiske deltagerne gav udtryk for, at de havde svært ved at formidle med udgangspunkt i verdensmål. Flere deltagere gav udtryk for, at de ikke mente, at deres interessenter forstår verdensmålene, hvilket taler for, at verdensmålene skal oversættes og lokaliseres for

at give mening. Ifølge de forrige citater er bæredygtighed tilsyneladende et bedre begreb for dem, og dermed forklares formentlig også, at det er bæredygtighed, der er det politiske mål i strategien og ikke verdensmålene.

Det skal bemærkes, at det ikke er alle informanter, der har talt om, at det var et problem at tale om verdensmål i Guldborgsund. Det er dog en fortælling, der eksisterer blandt centrale aktører på både politisk og administrativt niveau. Dermed må det forstås, at verdensmålene ikke er et magisk begreb i Guldborgsund Kommune, fordi det ikke skaber positive konnotationer eller signalerer enighed. Det åbner for en erkendelse af, at verdensmålene teoretisk kan betegnes som et magisk begreb, men at det i praksis ikke nødvendigvis opfattes således.

Jeg spurgte en ekstern informant med rødder i landbruget, der arbejder med verdensmålene i sin virksomhed i Guldborgsund, om han kunne genkende opfattelsen af, at verdensmålene er et vanskeligt begreb at tale om i Guldborgsund-området.

”Overhovedet ikke. Det synes jeg da er det værste vrøvl, jeg har hørt. Det er da netop med landbruget og det, at vi lever af og med en biologisk proces. Vi lever af fotosyntese, det er jo sådan helt basalt. Vi vil da om nogen kunne bidrage til at levere på verdensmål og på bæredygtighed. Det er da en fuldstændig forkert perception” (Interview 26).

Informanten kan altså ikke genkende, at det skulle være et sprog, der ikke egner sig i et landbrugssamfund, men mener derimod, at landbruget kan drage fordele af arbejdet med verdensmålene. Det taler imod den opfattelse, der altså har eksisteret i dele af kommunen.

Jeg har i forbindelse med en deltagerobservation af en samskabelsesproces om verdensmålene i Nykøbing Falster oplevet et enormt engagement i netop verdensmålene, hvilket understøtter ovenstående citat om, at man godt kan tale om verdensmål i Guldborgsund. Dette behandler jeg som det ene eksempel på ekstern samskabelse af verdensmålene.

Ovenstående tyder på, at den politiske og administrative ledelse har haft vanskeligt ved at bruge verdensmålene på en måde, der skaber værdi. Det tyder samtidig på, at der er en diskrepans mellem kommunens folk og eksterne aktører. Denne tilbageholdenhed med at bruge verdensmålene som begreb har formentlig bidraget til, at arbejdet med verdensmålene i Guldborgsund har været afventende.

#### 5.4.5 Udvikling i arbejdet

Som det fremgår af tidslinjen i starten af dette kapitel, har arbejdet med verdensmålene i Guldborgsund været under udvikling, og i den periode, jeg har lavet afhandlingen sammen med Guldborgsund, har

kommunen ændret sin brug af verdensmålene. Det gælder i sagens natur alle de tre undersøgte cases men har været særlig udpræget i Guldborgsund. Eksempelvis begyndte kommunen i midten af 2020 at bruge verdensmålene mere eksplicit i kommunikation og formidling (interviewene ovenfor er lavet inden denne ændring). Om denne udvikling siger en ledende embedsmand:

”De første to år af byrådsperioden har egentlig været en sandkasse, så det har været godt for os. Altså vi har haft nogle muligheder for at dels at tage nogle diskussioner, dels med os selv og vores medarbejdere, med vores politikere i forhold til, hvad går det her ud på? Og ligesom prøve at gøre de her verdensmål kendte” (Interview 20).

Ledelsen har altså arbejdet for at finde en retning i arbejdet med verdensmålene. De har haft interne drøftelser af, hvordan udviklingen skal være, hvilket kan pege på, at den administrative ledelse har oplevet et behov for at gøre mere ved verdensmålene, end der er lagt op til politisk, eller i hvert fald haft behov for at få præciseret, hvad arbejdet skulle bestå i. Desuden peger informanten på, at der har været et behov for at gøre sig fortrolige med verdensmålene og lære dem at kende.

Kommunen har som nævnt ikke udvalgt enkelte verdensmål eller opstillet egentlige målepunkter for arbejdet med dem, hvilket formentlig har bidraget til, at afklaringsprocessen har været mere søgende. Det kan have betydet, at nogle medarbejdere har manglet en afklaring af indsatserne i verdensmålene, og her kunne øget brug af samskabelse potentielt have bidraget til at skabe en mere sammenhængende strategisk indsats.

#### 5.4.6 Opsamling

Formålet med denne del af analysen har været at undersøge, hvilken strategi Guldborgsund arbejder med i forhold til verdensmålene, og hvordan disse oversættes i kommunen.

Guldborgsunds arbejde med verdensmålene bygger på en formulering i kommuneplanstrategien, hvor det fremhæves, at verdensmålene ses som værdigrundlag og en værktøjskasse, der kan systematisere arbejdet med bæredygtighed. Dermed bliver kommuneplanstrategien det centrale afsæt i Guldborgsund, som det også var tilfældet i Gladsaxe. Verdensmålene fylder dog ikke meget i kommuneplanstrategien i Guldborgsund, og man har heller ikke har udvalgt eller prioriteret mellem de enkelte verdensmål. De fremgår heller ikke af andre policy-dokumenter. Konsekvensen heraf er, at retningen for arbejdet med verdensmålene i Guldborgsund er uklar, da der ikke findes en masterversion af strategien.

Analysen peger på, at bæredygtighedsbegrebet er helt centralt for kommunens arbejde med verdensmålene, som er indlejret i dette begreb. Analysen viser også, at arbejdet med bæredygtighed er stærkt forankret i teknik og miljø, hvilket betyder, at det bliver præget af en teknik- og miljødiskurs. Styrken ved dette

er potentielt, at verdensmålene bliver operationaliserbare, fordi det bliver muligt at igangsætte konkrete handlinger, der ligger direkte i forlængelse af dem (fx bæredygtig byudvikling og klimaindsatser). Dette lader også til at være ambitionen i Guldborgsund, hvor flere informanter taler om en handlingsorienteret strategi. Guldborgsunds eksempelrapport fremhævede da også projekter, der har en tæt kobling mellem teknik og miljø og verdensmålene. Paradokset er dog, at en del af disse projekter er igangsat, før verdensmålene kom på dagsordenen, og derfor er det ikke klart, hvordan den handlingsorienterede strategi konkret har fremmet verdensmålene i praksis.

Der lader til at være en stor tilbageholdenhed med at bruge verdensmål i kommunikationen. Flere informanter fortæller, at det er svært at tale om verdensmål på grund af udgangspunktet som landbokommune. Dette resonerer ikke nødvendigvis i lokalområdet, men det har betydet, at kommunen har en meget tilbageholdende tilgang til verdensmålene i første omgang. Dermed spiller de også en begrænset rolle som magisk begreb i Guldborgsund i første halvdel af valgperioden 2017-2021.

Det konsekvente fravalg af begrebet verdensmål samt det forhold, at grafik og symboler fra verdensmål ikke optræder i dokumenterne, tyder på, at kommunen arbejder med en radikal oversættelsestilgang, hvor verdensmålene spiller en begrænset rolle. I Guldborgsund har den radikale oversættelse i stedet fokus på bæredygtighed. Den radikale oversættelsesstrategi understøttes af, at kommunen udarbejdede en eksempelrapport, der beskrev, hvordan verdensmålene i høj grad bliver opfyldt igennem eksisterende indsatser, men som i mindre grad fremhævede nye projekter, der var startet op som konsekvens af verdensmålene. Desuden formidles disse projekter sjældent som verdensmålsprojekter. Styrken ved denne oversættelsesstrategi er, at den i teorien har høj grad af kobling til det eksisterende arbejde, hvilket eksempel rapporten er et udtryk for. Risikoen er omvendt, at strategien ikke spiller en rolle som forandringsdagsorden, hvilket også kan ses i eksempel rapporten. Det ser således ikke ud til, at verdensmålene slog så stærkt igennem i Guldborgsund i første halvdel af valgperioden 2017-2021, da de ledere og medarbejdere, jeg har talt med, har vanskeligt ved at udlægge Guldborgsunds strategi (dette uddyber jeg i de kommende afsnit), hvilket kan skyldes den radikale oversættelsesstrategi.

## 5.5 Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i arbejdet med verdensmålene?

I de kommende afsnit vil jeg analysere den politiske og administrative ledelses rolle i arbejdet med verdensmålene, herunder ledelsens ejerskab, samt hvordan verdensmålene bruges som ledelsesredskab.

### 5.5.1 Hvorfor arbejder kommunen med FN's verdensmål – introduktion igennem samskabelse

De første policy-dokumenter om verdensmålene i Guldborgsund, som jeg er bekendt med, har som nævnt udgangspunkt i en samskabelsesproces igennem §17, stk. 4-udvalget om bæredygtighed (Guldborgsund Kommune, 2017a). Dette er en central pointe, fordi det betyder, at beslutningen om at arbejde med verdensmålene kommer udefra og ikke er initieret af den øverste politiske (borgmesteren) eller administrative ledelse.

En ledende embedsmand fra kommunen fortalte: *"det var faktisk det §17, stk. 4-udvalg, som trak verdensmålsdiskussionen ind i vores politiske verden"* (Interview 20). Udvalget bestod af en blanding af politikere (fem fra kommunalbestyrelsen) og lokale aktører fra boligområdet, herunder repræsentanter fra boligsekslerne. Udvalgets formål var at lave et oplæg til det nye byråd (valgt i 2017) om kommunens strategi for bæredygtighed og Lokal Agenda 21, herunder hvordan det udsatte boligområde Lindholm kunne bruges som case i den sammenhæng. Strukturen lignede en klassisk samskabelsesproces, hvor en blanding af kommunale og private aktører sættes sammen for at udarbejde forslag til nye måder at løse kommunale opgaver på med udgangspunkt i et §17, stk. 4-udvalg. En søgning i Google den 17. februar 2022 viste, at en del kommuner aktuelt bruger §17, stk. 4-udvalg i arbejdet med verdensmålene, hvilket understreger, at Guldborgsund var hurtigt ude, da denne proces blev gennemført allerede i 2017 i Guldborgsund.

Verdensmålene optrådte oprindeligt ikke i udvalgskommissoriet (Guldborgsund Kommune, 2016), men den endelige afrapportering tog alligevel udgangspunkt i målene. I sagsindstillingen til byrådet stod der:

*"§ 17, stk. 4-udvalget har valgt at arbejde ud fra en model, der bygger på FN's 17 Verdensmål. Kommunaldirektøren anbefaler, at de 17 verdensmål indarbejdes i den kommende planproces - og bl.a. indgår som et værdimæssigt bagtæppe for arbejdet"* (Guldborgsund Kommune, 2017b, p. 1).

Som det fremgår, var det udvalget, der valgte at arbejde med verdensmålene, mens kommunaldirektøren efterfølgende anbefalede, at verdensmålene skulle indgå i kommuneplanprocessen. Rapporten gennemgik alle 17 verdensmål i forhold til, hvordan de kunne bruges i henholdsvis Guldborgsund Kommune generelt og i Lindholm-området konkret (Guldborgsund Kommune, 2017a).

Rapporten var den første oversættelse af verdensmålene til Guldborgsund-niveau, og denne oversættelse bliver der efterfølgende henvist til i det konkrete arbejde med udvikling af boligområdet. Fx siger en medarbejder fra Teknik- og Miljøforvaltningen:

*"Altså faktisk synes jeg, at den 17,4-udvalgsrapport og de anbefalinger, som ligger tilbage fra 17 her i organisationen, det synes jeg faktisk er et godt forsøg på at konkretisere nogle, i en dansk kontekst, undertiden ret abstrakte mål"* (Interview 16).

Medarbejderen anså altså rapporten for at være et centralt bidrag til at gøre verdensmålene helt konkrete. Ud fra oversættelsesteorien kan man sige, at verdensmålene i første omgang oversættes *bottom up* eller *outside in* igennem en samskabelsesproces. Det er altså i første omgang ikke den politiske eller administrative ledelse, der beslutter, at verdensmålene skal spille en rolle, men derimod en samskabelsesproces med flere eksterne aktører, og dermed spiller samskabelse fra start en central rolle i oversættelsen af verdensmålene i kommunen. Dette skulle i teorien betyde, at der er et stærkt grundlag for et bredt ejerskab. Risikoen ved, at den politiske eller administrative ledelse ikke var en del af beslutningen om at arbejde med verdensmålene, er, at målene mangler en klar strategisk og ledelsesmæssig forankring, hvilket kan påvirke deres indflydelse i organisationen (Bentzen, 2019). Denne udfordring blev forstærket af, at to af de fem politikere fra §17, stk. 4-udvalget ikke blev genvalgt til kommunalbestyrelsen i 2017, herunder formanden for udvalget.

### 5.5.2 Hvordan er det politiske ejerskab til verdensmålene?

I dette afsnit vil jeg behandle det politiske ejerskab til verdensmålene i kommunen. Det er væsentligt, fordi Guldborgsund er en politisk styret organisation, hvor politikerne udgør en central del af ledelsen. På den baggrund er det vigtigt, om byrådet spiller en rolle i oversættelsen af verdensmålene.

Som det fremgår, introduceres verdensmålene igennem et §17, stk. 4-udvalg. I den proces var en håndfuld politikere centrale i at bringe verdensmålene op på agendaen i Guldborgsund. I den periode, jeg har observeret arbejdet med verdensmålene i Guldborgsund, har det politiske niveau imidlertid fyldt relativt lidt i forhold til verdensmålene. To informanter fra kommunalbestyrelsen udtrykker det således:

”Det [verdensmålene] har ikke fyldt ret meget politisk, kan jeg lige så godt erkende, i den valgperiode” (Interview 28).

”Jeg tror ikke, det står sådan meget højt på nethinden hos hverken politikere eller forvaltning i det daglige arbejde. Det er sådan noget, man skal minde sig selv og hinanden om, at nu skal vi lige huske at se, om der er noget, der skal passes ind her. Det er ikke en meget klar dagsorden” (Interview 25).

Som det ses, er det ikke en dagsorden, der fylder specielt meget hos politikerne. Det andet citat peger samtidig på, at det heller ikke er indtrykket, at det er en dagsorden, der fylder hos forvaltningen. Med ”forvaltningen” mener informanten forvaltningen generelt og ikke en bestemt fagforvaltning.

Jeg deltog i et møde i Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget i sommeren 2020, hvor jeg lavede et oplæg om verdensmålene. Efterfølgende var der en drøftelse. I boks 17 har jeg samlet nogle af de udsagn og pointer, jeg noterede fra mødet.



Boks 17: Noter fra deltagerobservation af møde i Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget den 15. juni 2020

- Politiker 1: "vi skal kunne oversætte det til borgerne".
- Politiker 2 taler om, at det kunne være interessant, hvis politikerne skulle forholde sig til det [verdensmålene] på alle dagsordenspunkter. Til det siger medarbejder 1, at det, administrationen forholder sig til, er de 12 tværpoltiske mål. Men man kan selvfølgelig det andet, hvis der er efterspørgsel politisk.
- Politiker 3 spørger, hvad de har ud af at tale om verdensmål.
- Politiker 4 spørger, om man ikke kan sætte fokus på verdensmål i indstillinger.
- Debatten afsluttes med, at de skal videre i dagsordenen. Det er lidt uklart, hvad de gør med selve indstillingen. Men der er ok energi i snakken, og de er nysgerrige og spørgende. Det er tydeligt, at politikerne ikke ved, hvad de skal med det [verdensmålene] (men at politiker 2 er meget sulten på emnet).

Som det fremgår af boksen, efterlod drøftelsen i Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget mig ikke med en fornemmelse af, at det var klart for politikerne, hvad de skulle med verdensmålene på daværende tidspunkt. Spørgsmålene var meget søgende, og der blev ikke givet udtryk for retning eller målsætning i drøftelsen. Det mest konkrete forslag var, at verdensmålene kunne skrives ind i indstillingerne generelt (den model praktiseres i nogle kommuner). Min egen konklusion på mødet var, at *"Det er tydeligt, at politikerne ikke ved, hvad de skal med verdensmålene"* (Noter fra deltagerobservation i Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget den 15. juni 2020).

Jeg talte med en ledende embedsmand fra kommunen, om han kunne genkende opfattelsen af, at det politiske ejerskab til verdensmålene ikke var så stort i første halvdel af byrådsperioden. Til det svarede informanten: *"Ja, det tror jeg godt, man kan sige"* (Interview 27). Informanten fortalte yderligere, at:

*"Det vil jo være helt afgørende for det at komme ud over rampen [verdensmålene]. At det ikke kun bliver i teorien og er noget, administrationen leger med (...) nu er der et stærkt ejerskab hos borgmesteren. Han kan pludselig se, hvor stor en betydning det kan have. Han kan også godt se, hvor meget det, at vi kan tale ind i nogle nationale og internationale dagsordener, hvor meget det kan fremme det, kommunen vil. Men det vil så blive kunsten at få det bredt ud til resten af byrådet"* (Interview 27).

Citatet viser, at der i administrationen var en opfattelse af, at det politiske ejerskab skulle styrkes, hvis verdensmålene skal spille en større rolle, og desuden at borgmesteren fik et stærkere ejerskab til verdensmålene i slutningen af valgperioden, hvor det blev tydeligere for ham, hvad han kunne bruge verdensmålene til. Det opfatter jeg således, at det var lykkedes at oversætte verdensmålene til ham, så han kunne se værdien i dem.

Et andet eksempel på, at det politiske niveau ikke har haft en meget klar retning i forhold til verdensmålene, er udarbejdelsen af den førnævnte eksempelrapport fra ultimo 2019-primus 2020. Jeg spurgte en ledende embedsmand, om der var en politisk efterspørgsel på afrapportering om verdensmål, hvortil denne svarede:

”Ikke, før de har set det. Og der plejer jeg at bruge det banale eksempel, det er jo ikke alt, der er efterspørgselsstyret, der er også noget, der er udbudsstyret” (Interview 15).

Pointen er her, at det er administrationen, der løfter opgaven med verdensmålene op i kommunalbestyrelsen, da der ikke har været en efterspørgsel efter målene herfra.

Det ser altså ikke ud til, at der har været et stærkt politisk ejerskab til verdensmålene i Guldborgsund Kommune, hvilket kan skyldes, at målene blev introduceret bottom up/outside in igennem det tidligere omtalte udvalgsarbejde. Dermed blev en allerede defineret opgave lagt hos byrådet i stedet for, at byrådet selv udvalgte verdensmålene som et indsatsområde, og da to ud af fem politikere fra samskabelsesprocessen ikke blev genvalgt, har der formentlig også manglet politikere i det nye byråd, der havde ejerskab til verdensmålene. Arbejdet med verdensmålene synes altså at være relativt sårbart og personafhængigt, når det har betydning for indsatsen, at nogle få politikere træder ud af byrådet.

En ledende embedsmand fra Guldborgsund Kommune peger på, at administrationen ”*havde svært ved at få det koblet*” (Interview 27) til politikernes egne ambitioner. Dermed siger informanten, at de ikke lykkedes med at få oversat verdensmålene til det politiske niveau. Men samtidig siger informanten, at det var administrationen, der skulle løfte opgaven, og at der ikke var en klar efterspørgsel fra det politiske niveau.

Når det kan være svært at arbejde med verdensmålene i det politiske rum, kan det skyldes, at det kræver nogle vanskelige beslutninger og prioriteringer:

”Altså, det er svært. Verdensmålene og bæredygtighed er pissesvært, fordi de handler om adfærd, altså helt ned i mavefornemmelsen for at ændre vores adfærd og forbrugsvaner og alt muligt andet i forhold til det” (Interview 20).

Citatet fra den ledende embedsmand viser, at der er en oplevelse af, at det er svært at fremme verdensmålene og bæredygtighed, fordi det handler om at ændre på adfærd og forbrugsvaner m.v. Dermed kræver det modige politikere og embedsmænd, der tør tage nogle vanskelige beslutninger. Citatet er et godt billede på, at arbejdet med verdensmålene også indeholder en masse vanskelige prioriteringer og beslutninger.

Det svage politiske ejerskab gør arbejdsbetingelserne for administrationen vanskeligere, da der mangler nogle klare rammer for, hvordan verdensmålene skal operationaliseres. Eksempelvis siger en af de tidligere omtalte politikere om afrapporteringen af eksempler på verdensmålene:

”Jeg kunne godt tænke mig, at man arbejdede lidt mere bevidst med det, fordi nogle af de punkter, man har sat på, de er måske en lille smule søgte (...) Man har ledt dybt i skuffen for at finde noget, der kunne matche” (Interview 25).

Den pågældende politiker havde altså en opfattelse af, at afrapporteringen blev en "smule søgt". Dette kan skyldes, at rapporten i høj grad kobledede eksisterende indsats med verdensmålene, samt at afrapporteringen er besluttet i administrationen. Da administrationen ikke arbejdede på en konkret bestilling eller med nogle konkrete målepunkter, var der risiko for, at afrapporteringen blev opfattet som "søgt". Dette kunne formentlig være undgået, hvis der var nogle politisk vedtagne målepunkter, som rapporten skulle redegøre for. Dermed ville målepunkter eller forventningsafstemning kunne bruges til at *metastyre* opgaven, således at den ramte et mere specifikt behov. Her ses en af udfordringerne ved, at verdensmålene ikke har et mere tydeligt defineret formål i det strategiske ophæng, da det medfører manglende afklaring af, hvad administrationen skal præsentere for politikerne.

### 5.5.3 Hvordan er verdensmålene forankret i den administrative ledelse?

Det politiske ejerskab til verdensmålene ser altså ud til at være begrænset. Verdensmålene er heller ikke bredt forankret i den administrative ledelse, men ejerskabet er stærkt i Teknik- og Miljøforvaltningen. Som en leder fra Teknik- og Miljøforvaltningen siger:

"Altså den organisatoriske del, den skal være forankret oppe i direktionen. Det er også derfor, jeg har, kan man sige, taget den til mig, fordi ellers så mister den fokus i forhold til alle de andre prioriteringer, som organisationen har. Så der skal sidde én helt oppe i direktionen, som taler det her på lige linje med de andre elleve strategiske målsætninger" (Interview 20).

Som det fremgår, tager lederen ansvar for bæredygtigheds- og verdensmålsdagsordenen og ser det som en opgave at løfte emnet strategisk i administrationen. At Teknik- og Miljøforvaltningen har taget ejerskab, er også blevet bemærket i andre dele af administrationen. En informant med en ledende stilling i forvaltningen (ikke teknik og miljø) fortæller om placeringen af ansvaret i Teknik- og Miljøforvaltningen:

"Det har ligesom ligget lidt i miljø og teknik hos Christian [direktør for Teknik- og Miljøforvaltningen], at det er ham, der ligesom har været den, der har grebet det først (...) det er noget med verdensmålene, det er bare Christian" (Interview 24).

Dette understreger, at der er en opfattelse i ledelsen af, at verdensmålene hører til i teknik- og miljøområdet. Informanten peger også på, at indsatsen er personbåret, hvilket gør den mere sårbar, og det kan tyde på, at verdensmålene ikke er en bredt forankret opgave i ledelsen. Konsekvensen heraf kommer informanten ind på i samme interview:

"Altså, det der med samlingskraften omkring arbejdet med verdensmålene, den oplever jeg ikke, vi har (...) Jeg oplever ikke, at vi er gode til at få bredt verdensmålene sådan ud i den store kommunale verden, altså inde i de store driftsområder. Altså, for eksempel omsorg og (...) socialområdet. Altså det bliver meget sådan på det erhvervsrettede, og på det

bæredygtige, forstået sådan økonomisk eller miljømæssig bæredygtighed, og ikke så meget social bæredygtighed” (Interview 24).

De to citater viser, at placeringen i Teknik- og Miljøforvaltningen gør det vanskeligt at skabe en sammenhængskraft om verdensmålene i alle forvaltninger. Samtidig giver informanten udtryk for, at den sociale bæredygtighed ikke fylder så meget som miljømæssig og økonomisk bæredygtighed, hvilket understreger min pointe fra tidligere om, at verdensmålene primært er en teknik- og miljødiskurs i Guldborgsund Kommune.

I forlængelse heraf efterspørger samme informant en stærkere strategisk afklaring i ledergruppen af, hvad de skal med verdensmålene:

”Det er jo der, hvor (...) direktion og chefgruppe, sådan helt strategisk, skulle gøre sig en ulemghed ved at sætte sig om bordet og finde ud af, hvordan vil vi det her, og hvordan griber vi det an og arbejder med det [verdensmålene]. Altså, det har jo ikke været sket” Interview 24).

Der kan altså på ledelsesniveau identificeres en efterspørgsel efter en stærk strategisk forankring.

Analysen tyder på, at den strategiske forankring i teknik- og miljø er noget stærkere end i de øvrige forvaltninger. Som tidligere nævnt kan verdensmålene ganske vist identificeres i dele af den øvrige forvaltning, og i disse enheder er der en lokal forankring af verdensmålene, men det ser altså ikke ud til at være en bred strategisk forankring. På den baggrund besluttede ledelsen ultimo 2020 at lave en proces i chefgruppen, der skulle forankre verdensmålene i hele organisationen. Denne proces vender jeg tilbage til i afsnittet med eksempler på samskabelse af oversættelsen af verdensmålene.

#### 5.5.4 Hvilke virkemidler har ledelsen anvendt for at sprede strategien i organisation?

I dette afsnit vil jeg analysere, hvilke virkemidler den politiske og administrative ledelse har anvendt for at sprede strategien i organisationen og lokalsamfundet, herunder hvordan verdensmålene indgår i kommunens styringskoncept.

##### 5.5.4.1 Hvordan indgår verdensmålene i styringskonceptet i Guldborgsund?

Styringskonceptet i Guldborgsund Kommune bygger på en metafor om en *styringsblomst*. Styringsblomsten udpeger kommunens kerneopgave, en arbejdsform der kaldes *Det guldborgsundske mindset*<sup>35</sup>, tre

---

<sup>35</sup> Guldborgsund Kommune har defineret en tilgang til opgaveløsningen, der kaldes Det guldborgsundske mindset, der består af fire tiltag: samskabelse og dialog, tidlig og rettidig indsats, helhedsorienteret indsats samt udnyttelse af potentiale. Mindsettet er defineret af kommunens administrative og politiske ledelse i styringsblomsten (Guldborgsund Kommune, 2019b).

strategiske målsætninger samt 12 tværpoltiske mål (Guldborgsund Kommune, 2018a). Et af de 12 tværpoltiske mål er *"En bæredygtig kommune"* (Guldborgsund Kommune, 2019b, p. 2), som verdensmålene er knyttet sammen med. Det er således også primært begrebet bæredygtighed, der måles på i de politiske udvalgsstrategier. Dog fremgår verdensmålene i en indikator, der handler om, at SUNDskolen bygges som verdensmålsskole i 2022 (Guldborgsund Kommune, 2019b). Dette mål hører under Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget.

Som *metastyringsredskab* er styringsblomsten relevant at fremhæve, fordi den definerer både kerneopgave, arbejdsform og de centrale mål, kommunen arbejder med. Desuden har styringsblomsten en stærk ledelsesmæssig forankring, da både politisk og administrativ ledelse har været involveret i udarbejdelsen af styringsblomsten (Interview 15). Styringsblomsten bliver omtalt i mange forskellige sammenhænge ved både interviews og deltagerobservation, hvilket understreger, at den har en stærk forankring i organisationen.

Verdensmålene indgår altså ikke eksplicit i styringsblomsten (ud over i forbindelse med SUNDskolen), og sætter derfor heller ikke en konkret retning i de politiske udvalg. Konsekvensen er, at verdensmålene ikke indgår i metastyringen af kommunen, som sker igennem bæredygtighed. Som det fremgår af analysen, betyder det, at verdensmålene overvejende får en teknik- og miljøvinkel, og dermed bliver de ikke et redskab, der kan styrke en tværfaglig indsats i Guldborgsund Kommune.

#### *5.5.4.2 Verdensmålene er forankret i Teknik- og Miljøforvaltningen*

Mens ledelsens generelle ejerskab til verdensmålene ikke lader til at være så markant i Guldborgsund, har ledelsen i Teknik- og Miljøforvaltningen (i de næste afsnit TMF) forsøgt at skabe sit eget ejerskab. Eksempelvis deltog jeg i en temadag i 2019 med den samlede ledergruppe i TMF, hvor verdensmålene var på dagsordenen. På dagen var der to oplæg om, hvordan verdensmålene kunne bruges i den konkrete opgaveløsning, hvilket blandt andet skabte drøftelser om, hvordan forskellige enheder kunne samarbejde. Formålet med temadagen var at oversætte verdensmålene til mellemlidernes praksis (Noter fra temadag for ledere i TMF den 3. april 2019). Således har verdensmålene været et ledelsesmæssigt fokus i forvaltningen.

*"Jamen jeg tror, noget af det, der har været allervigtigst for mig i arbejdet med verdensmålene i Guldborgsund Kommune, det var faktisk at skabe et ejerskab, som stak dybere (...) end bare en sådan en politisk beslutning, og noget, der ligesom svævede i ledelseslagene (...) noget, vi tog med ind i den almindelige drift, den almindelig arbejdsgang"* (Interview 19).

Citatet fra den ledende embedsmand fra TMF peger på, at der i forvaltningen var en ambition om at forankre verdensmålene i driften, hvilket også var baggrunden for den omtalte temadag. Konkret har

forvaltningen nedsat et internt forretningsudvalg, der har ansvaret for bæredygtighed og verdensmålene. Udvalget består af chefer og medarbejdere fra TMF og enkelte udviklings- og kommunikationsmedarbejdere fra centrale stabe. Formålet med udvalget var at skabe en enhed, der skulle bidrage til at skubbe på udviklingen af arbejdet med verdensmål, og som kunne koordinere nogle af de ideer og initiativer, der opstod (Interview 20). Udvalget udarbejdede blandt andet et idékatalog til Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget med mulige initiativer, der kunne styrke den bæredygtige udvikling (Guldborgsund Kommune, 2018b).

De nævnte initiativer i TMF kan ses som et eksempel på, at forvaltningen tænkte i distribueret ledelse ved at få spredt kendskab og ejerskab til verdensmålene ud i hele kommunen. Som en ledende embedsmand fra TMF sagde: *"Budskabet [i verdensmålene] er ikke svært. Det med at bære det ud i organisationen har ikke været svært"* (Interview 20). Det tyder på, at der er en interesse i TMF for at arbejde med verdensmålene, fordi lederen her taler om, at det ikke er et svært budskab at bære ud i organisationen.

Flere konkrete projekter med relation til verdensmålene lader i forlængelse heraf til at have rødder i TMF, eksempelvis byudviklingsprojektet Ydre Østerbro/Lindholm, hvor verdensmålene fremhæves som et strategisk greb (Guldborgsund Kommune, 2019a). Ifølge flere informanter var Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget også involveret i, at SUNDskolen bliver opført som en svanemærket verdensmålsskole (Samtale med leder fra skoleområdet den 27. februar 2020), formentlig fordi dette udvalg er ansvarlig for kommunens bæredygtighedsmål. Skolen indgår således også som et projekt under Teknik-, Miljø- og Ejendomsudvalget i kommunens udvalgsstrategier (Guldborgsund Kommune, 2019b).

Det generelle billede er altså, at TMF har haft et stærkt ejerskab til verdensmålene og har forsøgt at igangsætte initiativer for at fremme af dem.

#### 5.5.4.3 En handlingsorienteret strategi

Som det fremgår af ovenstående, findes der ikke en klar strategisk retning for arbejdet med verdensmålene i Guldborgsund. Til gengæld har den politiske og administrative ledelse et ønske om at sætte gang i konkrete handlinger og projekter med målene som udgangspunkt. En ledende embedsmand siger eksempelvis: *"hvis der sidder en afdeling og siger, at vi kan gøre det her bedre og mere bæredygtigt og ramme verdensmål, så skal de bare gøre det"* (Interview 20). Ledelsen giver altså udtryk for, at medarbejderne skal handle på verdensmåls- og bæredygtighedsdagsordenen.

Borgmesteren (frem til 2022) omtalte Guldborgsunds strategi som handlingsfokuseret:

*"Vores strategi har været at iværksætte konkrete handlinger – store som små. Vi slap medarbejderne og institutionerne løs, fordi vi tror på, at vi rykker bedst gennem handlinger og*

konkrete indsatser. I dag er der langt flere projekter og konkrete tiltag, end vi som politikere og direktion kender til, for medarbejderne og institutionerne har taget det til sig" (Guldborgsund Kommunes opslag på LinkedIn den 17. marts 2021).

Citatet stammer fra et oplæg, borgmesteren holdt for en arbejdsgruppe om verdensmålene i Folketinget den 16. marts 2021, og peger på, at kommunen ønskede en decentral strategi, hvor der var fokus på handlinger. Som det fremgår af afsnit 5.4.3 *Hvordan kobler Guldborgsund verdensmålene til det eksisterende arbejde*, synes den handlingsorienterede strategi dog ikke at slå meget markant igennem. Notatet viser i begrænset omfang eksempler på projekter, der er opstået som følge af verdensmålene, mens det domineres af projekter, der var startet uafhængigt af verdensmålene. Ovenstående afsnit tyder dog på, at TMF forsøgte at fremme verdensmålene igennem konkrete handlinger.

Ledelsens ønske om at sætte gang i konkrete projekter kan godt genfindes hos dele af medarbejderne i kommunen:

"Der er en åbenhed for, når man kommer og siger "verdensmål", så får man medvind (...) vi kan godt diskutere "hvor er vores strategiske ramme", men måske er det også en opgave, der lige så meget ligger for os som medarbejdere til at pushe det" (Interview 16).

Citatet stammer fra en medarbejder fra TMF, der arbejdede med verdensmål i konkrete projekter. Medarbejderen oplevede, at verdensmålene gav "medvind" for projekter i forvaltningen. Det har dog ikke været det generelle billede i de interviews, jeg har gennemført, at medarbejderne har talt om en handlingsorienteret strategi, så det har ikke været mit indtryk, at det har været meget tydeligt forankret. I citatet taler medarbejderen desuden om, at "vi kan godt diskutere", hvad kommunens strategiske rammer er, men at det også er op til medarbejderne at "pushe" verdensmålene over for ledelsen. Dermed lægges der op til, at medarbejderne skal tage et stort ansvar og løfte opgaven over for en ledelse, der opleves som lidt tilbageholdende, hvilket vil resultere i, at verdensmålene skal løftes nedefra. Dette vender jeg tilbage til.

De ovenstående citater fra lederne signalerer et ønske om at give medarbejderne frihed til at igangsætte konkrete projekter med udgangspunkt i verdensmålene. Ud fra et ledelsesperspektiv kan dette ses som distribueret ledelse, fordi det inviterer mellemledere og medarbejderne til at tage del i arbejdet med verdensmålene igennem konkrete projekter og handlinger. Ledelsen signalerer altså, at der er frihed til at handle på målene. Udfordringen ved dette er dog, at det sker på en baggrund, hvor der ikke er noget meta-styringsgrundlag, fordi den politiske og administrative ledelse ikke umiddelbart har sat en klar retning for arbejdet. Dette gør det vanskeligt for mellemledere og medarbejderne at finde ud af, hvilken retning de skal arbejde i, og dermed er det tvivlsomt, om distribueret ledelse fungerer, hvis ikke der er skabt en ramme, det kan ske indenfor.

En af konsekvenserne af Guldborgsunds handlingsorienterede strategi uden en tydelig retning kan være, at indsatserne bliver individuelt båret. Dette har jeg talt med flere medarbejdere om.

”Så er det i virkeligheden enormt individuelt båret, hvad man så forstår det [verdensmåls indsatsen] som. Det er ikke sådan, så der ligger en entydig beskrivelse af, hvad er det så, vi mener med det her” (Interview 16).

Medarbejderen taler om, at indsatserne i Guldborgsund afhænger meget af den enkelte person, når der ikke er en samlet strategisk retning. Medarbejderen siger endda, at *”jeg oplever ikke, at der i nogen opgaveløsning er en forventning om, at verdensmål bliver inddraget”* (Interview 16). Der er altså ikke en oplevelse af, at der er nogen krav i organisationen om, at verdensmålene inddrages. Samme medarbejder siger videre:

”Så du kan sige, et langt stykke hen ad vejen har det her været drevet af mit personlige ønske som medarbejder, som fodsoldat i butikken, at blive ved med at fastholde en strategisk linje” (Interview 16).

Afhængigheden af den enkelte medarbejders interesse risikerer at gøre indsatserne mere fragmenterede og svækker muligheden for, at de bliver helhedsorienterede og strategisk forankret, fordi det forudsætter, at de enkelte medarbejdere kender nogle i andre forvaltninger, de kan samarbejde med. En stærkere strategisk retning havde formentlig styrket medarbejdernes forståelse for, at verdensmålene skal prioriteres på tværs.

#### 5.5.5 Uklart for medarbejderne og ledere, hvad formålet med verdensmålene er

Som det fremgår af analysen, er formidlingen af verdensmålene lagt ind i begrebet bæredygtighed. Verdensmålene optræder ikke særlig tydeligt i strategierne, og de omtales blot som et værdigrundlag og en værktøjskasse. Kommunen har forsøgt at skabe en kobling til de eksisterende opgaver, men der er ikke udstykket en klar retning. Konsekvensen af denne strategi ser ud til at være, at det ikke har været tydeligt for medarbejderne og dele af ledelsen, hvordan verdensmålene skal bruges i praksis i Guldborgsund Kommune. Det kommer til udtryk i en del af de interviews og observationer, jeg har lavet med aktører fra organisationen<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Interviewene er lavet i 2019 og første del af 2020, og dermed skal det formentlig også ses som et billede på, at der har været *inkubationstid* i arbejdet med verdensmålene i Guldborgsund Kommune. Røviks (2007) begreb henviser til, at der kan gå en periode fra en strategi bliver vedtaget, til organisationen bliver påvirket af strategien. Dette uddyber jeg senere i kapitlet.



I boks 18 fremgår eksempelvis observationer fra et tidligere omtalt møde med fire medarbejdere i forbindelse udarbejdelsen af eksempelrapporten.

Boks 18: Noter fra møde om status på arbejdet med verdensmål i Guldborgsund Kommune den 3. december 2019 i Stubbekøbing
<ul style="list-style-type: none"><li>• De [deltagerne i mødet] siger eksplicit, at kommunen ikke har en tovholder for SDG [verdensmålene]. Man får fornemmelsen af, at de mangler det. De siger også klart, at opgaven ikke har en entydig placering/op-hæng i kommunen. Der findes ikke en klar ordre ift. opgaven. De er eksplicitte om, at det er et bagtæppe, men udtrykker, at det ikke er klart defineret, hvad det er.</li><li>• Der er sket politisk udskiftning fra 17, 4-udvalg, der afrapporterede om verdensmål i sidste periode. Særligt en SF'er havde fokus på verdensmål og bæredygtighed.</li><li>• Medarbejderne er uklare omkring, hvilket ønske der er omkring verdensmålene fra politisk side.</li><li>• Vi taler om, at den uklarhed over opgaven for verdensmålene har betydning for, hvilke dagsordener man løber efter som medarbejder.</li></ul> <p>NOTE: Jeg oplever en frustration i rummet over, at andre kommuner arbejder mere og har stærkere mandat.</p>

Som det fremgår af mine observationer, gav medarbejderne på mødet udtryk for uklarhed omkring opgaven med verdensmålene, hvilket også førte til frustration i rummet. Mødet er et billede på, at selv medarbejdere, der var centralt placeret i forhold til arbejdet med verdensmålene, havde svært ved at forstå formålet med opgaven på dette tidspunkt, og der blev efterlyst et stærkere politisk mandat.

Et andet eksempel på, at det havde svært ved at forstå opgaven i Guldborgsund, kommer fra en centralt placeret medarbejder i TMF (deltog ikke i mødet, der refereres til ovenfor):

”Altså det er jo godt, du spørger mig her to år senere, efter vi er startet, fordi hvis du havde spurgt mig for to år siden, så havde jeg sagt, det ved jeg simpelthen ikke lige, men det er jo ikke, fordi det har forandret sig så meget alligevel på to år (...) men sådan, som vi arbejder med det nu, der kan det godt virke meget sporadisk” (Interview 22).

Citatet viser, at formålet med verdensmålene i Guldborgsund ikke står klart for medarbejderne. Informanten taler om, at indsatsen virker ”sporadisk”, hvilket tyder på, at der mangler en samlet strategi for arbejdet. En anden centralt placeret medarbejder fra TMF svarer på et spørgsmål om betydningen af formuleringerne i kommuneplanstrategien: ”Det efterlader for mig en noget upræcis formulering af, hvordan vi ønsker at arbejde med verdensmålene” (Interview 16). Citatet underbygger, at det ikke er klart for medarbejdere i organisationen, hvad den strategiske retning med verdensmålene er. Det skal bemærkes, at begge de to medarbejdere sidder i positioner, hvor de arbejder med verdensmålene eller indsatsen, der ligger i forlængelse heraf, hvorfor de bør kende kommunens strategi på området. På spørgsmålet om, hvordan medarbejderne forstår direktionens formulering om *værdimæssigt bagtæppe*, siger en medarbejder fra en stabsenhed: ”jamen, jeg hører aldrig direktionen tale om det [verdensmålene]” (Interview 18). Citatet peger på, at ledelsen ikke har været tydelige i deres formidling af verdensmålene og formålet med dem i kommunen,

hvilket taler for, at der i Guldborgsund har været et manglende ejerskab til verdensmålene i ledelsen både politisk og administrativt.

Jeg har i forlængelse heraf flere gange oplevet, at medarbejderne efterspørger en klarere retning med verdensmålene, hvilket jeg opfatter som et udtryk for, at medarbejderne gerne vil arbejde med verdensmålene. Eksempelvis siger en medarbejder fra TMF:

”Men jeg tror helt klart, man bliver nødt til at sige ”hvad er det vi vil?”. Vi bliver nødt til i højere grad at tage stilling til som organisation, ”hvad er det vi vil med verdensmålene? Hvad er det, de skal skabe i Guldborgsund Kommune?” (Interview 16).

Her efterspørger informanten en tydelig afklaring af, hvad kommunen skal med verdensmålene. Dette ønske har jeg hørt flere medarbejdere i organisationen give udtryk for. Her et eksempel på en medarbejder fra sundheds- og omsorgsområdet:

”Vi er nødt til at have en strategi, som handler om verdensmålene. Og så tænker jeg, at vi er nødt til at have en eller anden form for oversættelse i organisationen” (Interview 23).

Her ses en efterspørgsel af en strategi for og oversættelse af arbejdet med verdensmålene. Det lader altså til, at der er et ønske om, at verdensmålene skal *oversættes* tydeligere for medarbejderne, hvilket taler for, at det ikke har været tilstrækkeligt at have en strategi, der handler om værdigrundlag og bagtæppe, men at arbejdet med målene skal have en tydeligere retning.

At det ikke kun er medarbejderne, der har haft svært ved at afkode, hvad det betyder, at verdensmålene omtales som et bagtæppe, viser dette citat med en ledende embedsmand:

”Det var ret uklart, hvad vi mente med et bagtæppe. Men så havde vi ligesom en vinkel til [at arbejde med verdensmålene], ja en døråbner. Men nu har vi brug for at lave den der totale integration” (Interview 27).

Citatet viser, at der også i ledelsen har været tvivl om, hvad man egentlig skulle forstå ved begrebet bagtæppe. Men informanten giver udtryk for, at det var vigtigt at få med i kommuneplanstrategien, fordi det gav en adgang til at arbejde med verdensmålene. Desuden giver informanten udtryk for, at verdensmålene skal integreres bedre fremover, hvilket henviser til den udvikling, Guldborgsund Kommune gennemgår i arbejdet med verdensmålene. En anden ledende embedsmand fortæller:

”Det skal man også tage som et udtryk for, hvor kloge vi var dengang, vi skrev det, fordi der var ikke nogen af os, der kunne overskue [hvad opgaven med verdensmålene var]. Vi vidste jo, der var en politisk bestilling, at vi skulle have det her bæredygtighed med ind” (Interview 20).

Citatet viser, at det heller ikke var klart for ledelsen i administrationen, hvad opgaven med verdensmålene var på daværende tidspunkt, men at den blev koblet sammen med bæredygtighed, som analysen tidligere

har vist. Det antydes, at det var administrationen og ikke politikerne, der lavede oversættelsen mellem verdensmålene og bæredygtighed, hvilket kan være en medvirkende forklaring på det manglende politiske ejerskab, da opgaven ikke er formuleret af politikerne.

#### 5.5.6 Opsamling

Formålet med denne analyse har været at undersøge betydningen af den politiske og administrative ledelses rolle i oversættelsen af verdensmålene, og hvilke virkemidler de har brugt til at skabe gennemslag i strategier, organisation og praktisk arbejde.

Analysen har peget på, at det politiske og administrative ejerskab til verdensmålene er begrænset. Verdensmålene blev oprindeligt født i en samskabelsesproces, hvor der var en håndfuld politikere involveret, men i det byråd, der var valgt i perioden 2017-2021, var der et svagt ejerskab og dermed en begrænset efterspørgsel efter verdensmålene. Dette har udfordret arbejdet med verdensmålene i organisationen, da en stor del af den politiske ledelse ikke har haft fokus på dem. Det antydes, at det er administrationen, der har haft dette fokus i store dele af perioden, men det kan altså se ud til, at en grundig strategisk forankring i organisationen forudsætter, at den politiske del af ledelsen også har ejerskab til opgaven. I den administrative ledelse har opgaven været overdraget til TMF, der også ser ud til at have ejerskab til verdensmålene på ledelsesniveau. Til gengæld ser det ikke ud til, at verdensmålene er en bredt forankret opgave i den øvrige ledelse eller organisation. Dette skyldes formentlig også, at kommunens styringsmodel ikke involverer målene, men i stedet fokuserer på arbejdet med bæredygtighed, der er placeret i TMF. Analysen tyder på, at placeringen af verdensmålene i en bestemt fagforvaltning udgør en mulig barriere for at gøre emnet tværfagligt. Hvis tværfagligheden i verdensmålene skal udnyttes optimalt, er det formentlig nødvendigt at sikre en bredere forankring af målene. Styrken ved placeringen i en fagforvaltning er dog, at arbejdet kan gøres konkret og operationaliserbart, hvilket der også har været tegn på i analysen.

Analysen af Guldborgsund peger på, at der er en begrænset metastyring af verdensmålsopgaven, hvilket ifølge teorien svækker gennemslagskraften i organisationen. I stedet omtales målene som et værdigrundlag og et strategisk bagtæppe, hvilket ikke udstikker en klar retning, og det lader i hvert fald ikke til, at der hverken i ledelsen eller medarbejdergruppen har været en dyberegående forståelse af opgaven. Som det fremgik tidligere i analysen, giver dele af den øverste politiske og administrative ledelse indtryk af, at verdensmålene ikke er et centralt budskab i deres kommunikation, hvilket også er en del af forklaringen på, at der ikke opleves en klar retning for verdensmålene i organisationen. Den klare kommunikation kan også være en måde at metastyre arbejdet, fordi det sætter et strategisk narrativ for opgaven. Denne retning efterspørges af flere medarbejdere.

Det er værd at bemærke, at når verdensmålene blot omtales som et værdigrundlag, er det ikke nødvendigvis ambitionen, at gennemslaget i organisationen skal være markant. Det er således underforstået, at det er idéen om bæredygtighed, som skal gennemsyre organisationens tænkning som grundlæggende værdi. I øvrigt har jeg ikke grundlag for at sige noget om, hvorvidt dette lykkes. Ledelsen taler om en handlingsorienteret tilgang, men når centralt placerede ledere og medarbejdere ikke ved, hvad opgaven består i, og kun i begrænset taler ind i handlingsperspektivet, så tyder det på, at den radikale oversættelsesstrategi i det konkrete tilfælde medfører et begrænset gennemslag i strategi, organisation og den praktiske opgaveløsning. Dette understøttes af, at eksempellrapporten kun i begrænset omfang fremhævede nye projekter.

## 5.6 Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af samskabelse i kommunens arbejde med at fremme verdensmålene?

I dette afsnit vil jeg vise, hvordan samskabelse spiller ind i Guldborgsunds arbejde med verdensmålene. Først analyseres samskabelse som strategisk redskab i kommunens styringstænkning. Derefter analyseres to konkrete eksempler på kommunens brug af samskabelsen.

### 5.6.1 Hvordan indgår samskabelse som strategisk redskab i kommunens styring?

I 2015 blev det vedtaget at gøre samskabelse til et omdrejningspunkt for måden at tænke udvikling og service på i Guldborgsund Kommune (Guldborgsund Kommune, 2020a), og derfor indgår begrebet i kommunens styringstænkning under målet "*Samskabelse & dialog: Vi etablerer og understøtter partnerskaber, hvor vi deler viden og udvikler gode løsninger sammen*" (Guldborgsund Kommune, 2018a, p. 6). Til det formål har kommunen ansat en samskabelseskonsulent, og der findes allerede mange eksempler på samskabelsesprocesser og partnerskaber (Guldborgsund Kommune, 2020a). Grundlaget for arbejdet med samskabelse i kommunen ser altså ud til at være på plads. Som det fremgår ovenfor, var det en samskabelsesproces, der oversatte verdensmålene ind i Guldborgsund Kommune, og dermed spillede samskabelse en central rolle for, at verdensmålene kom til at indgå i kommuneplanstrategien.

I de interviews, jeg har lavet i Guldborgsund, har samskabelse været et tema, og det lader da også til, at informanterne generelt kan fortælle, at det er en vigtig politisk målsætning. Efter introduktionen af verdensmålene igennem samskabelse ser der imidlertid ikke ud til at være en fortsat tæt sammenknytning mellem dem. Da Guldborgsund ikke fremhæver enkelte verdensmål, kan det heller ikke udledes, hvordan kommunen ser forholdet mellem det 17. verdensmål og samskabelse. Det er heller ikke en sammenhæng,

informanterne generelt har fortalt meget om, så det lader ikke til, at der er en klar strategi for brugen af samskabelse til at fremme verdensmålene.

Jeg har dog set flere konkrete tilfælde, hvor samskabelse har været et centralt greb i udviklingen, og hvor verdensmålene indgår i det endelige ansøgningsarbejde, herunder i forbindelse med byudvikling i boligområdet Lindholm (Guldborgsund Kommune, 2019a). Ligeledes fremhæver den tidligere omtalte eksempelrapport nogle eksempler på samskabelse og verdensmål (Guldborgsund Kommune, 2020f). I de kommende afsnit vil jeg behandle to nedslagspunkter, hvor samskabelse spillede en stor rolle i udviklingen af kommunens arbejde med verdensmålene.

### 5.6.2 Eksempler på, hvordan kommunen bruger samskabelse til at fremme verdensmålene

I de kommende afsnit vil jeg gennemgå to nedslagspunkter, hvor samskabelse og verdensmålene er i spil. De er udtryk for den udvikling, der har været med verdensmålene i Guldborgsund, og derfor afspejler de to punkter også forskellige perioder.

De to nedslagspunkter, jeg vil behandle er:

- Guldborgsund for Målene – proces på teatret i Nykøbing (ekstern samskabelse marts 2020)
- Proces for verdensmål i kommunens ledergruppe (intern samskabelse i perioden ultimo 2020-2021)

Jeg præsenterer dem i kronologisk rækkefølge, fordi den første proces endte med at have betydning for den anden.

### 5.6.3 Guldborgsund for Målene – oversættelse igennem samskabelse

Det første nedslagspunkt, jeg vil analysere, er et aktørmøde for Guldborgsund for Målene på Nykøbing Falster Teater. Processen er et eksempel på, hvordan samskabelse om et verdensmålsarrangement bidrog til at påvirke kommunen til at styrke indsatsen med verdensmålene, og hvordan samskabelse dermed bidrager til at oversætte verdensmålene *outside in*.

Analysen indledes med at beskrive processen på teatret som et eksempel på ekstern samskabelse. Dernæst vil jeg vise, hvordan den har betydning for oversættelse af verdensmålene i Guldborgsund Kommune.

Analysen af mødet bygger på deltagerobservation, interviews med forskellige aktører samt dokumenter vedrørende mødet.

### 5.6.3.1 Beskrivelse af processen

Baggrunden for processen var, at Guldborgsund Kommune tilsluttede sig det landsdækkende projekt Danmark for Målene, der var en festival, som på daværende tidspunkt var engageret i ca. 35 kommuner (Danmark for Målene, 2018). I Guldborgsund Kommune blev festivalen døbt *Guldborgsund for Målene*. Formålet med Guldborgsund for Målene var at fremme verdensmålene i lokalområdet. Ambitionen var, at festivalen skulle være en samskabt proces, hvor diverse aktører kunne tage et aktivt ejerskab over festivalen og bidrage til arbejdet med at arrangere. Herudover så kommunen en sidegevinst, at samskabelsesprocessen ville bringe relevante parter sammen og derigennem fremme samarbejde om verdensmålene hos deltagerne: *"Aktørmødet vil være en god lejlighed til at finde inspiration og indgå samarbejde med andre fra Guldborgsund, som arbejder med eller interesserer sig for verdensmålene"* (Guldborgsund Kommune, 2020d, p. 1). På den baggrund inviterede kommunen en række relevante lokale aktører til at deltage i udviklingen af festivalen. Festivalen skulle være afholdt i Nykøbing Falster i juni 2020, men blev udskudt på grund af corona-pandemien. Derfor endte det hele også kun med et enkelt møde forud for festivalen, som altså ikke blev afholdt.

På dette møde deltog i alt ca. 80 lokale aktører fra erhvervslivet, foreningslivet, borgere samt politikere og embedsmænd fra kommunen (Mogensen, 2020). Billede 3 er taget i forbindelse med mødet, der i alt varede ca. 2,5 time. Det ses tydeligt, hvor dominerende verdensmålslogoerne var på mødet.



Billede 3: Billede fra aktørmøde på Nykøbing Falster Teater den 4. marts 2020 (eget foto)

Udover den tydelige visuelle kommunikation af verdensmålene, var de også meget synlige i invitationen:

*"Den 4. juni holder vi Verdensmålsfestival på torvet i Nykøbing Falster. Verdensmålsfestivalen er en éndags festival med rigelig plads til aktiviteter og til, at alle kan møde alle. Verdensmålsfestivalen er et sted, hvor du og din institution, virksomhed eller organisation kan vise*

jeres bud og gode eksempler på, hvordan I arbejder med verdensmålene”(Guldborgsund Kommune, 2020d).

Som det fremgår, optræder begrebet *verdensmål* tydeligt i invitationen. Dette er relevant, fordi det vidner om, at kommunen ved dette konkrete arrangement brugte verdensmålsbegreber og grafik meget markant i modsætning til den mere forsigtige formidlingsstrategi, kommunen ellers arbejdede med. Det bliver senere omtalt, at de kommunale aktører igennem mødet indsamlede erfaringer med, at det er muligt at bruge verdensmål i kommunikationen i Guldborgsund.

#### *5.6.3.2 Samskabelse ved Guldborgsund for Målene*

Aktørmødet på teatret havde altså til formål at samskabe festivalen igennem idéudvikling og planlægning. Mødet bestod af en blanding af oplæg fra kommunale og eksterne aktører fra Guldborgsund, der fortalte om deres tilgang til arbejdet med verdensmålene, samt dialogrunder, hvor alle aktørerne blev fordelt på ca. 10-12 borde. Her kom deltagerne med ideer og forslag til verdensmål og festivalen, og efterfølgende blev alle input præsenteret i plenum (Guldborgsund Kommune, 2020d). Mødet blev faciliteret af en repræsentant fra Danmark for Målene. I nedenstående boks fremgår mine observationer fra dagen.

Boks 19: Noter fra deltagerobservation af Guldborgsund for Målene den 4. marts 2020

- Søren fra Danmark for Målene introducerer.
- Han vil gerne lave gruppesamtaler.
- Bruger samme koncept fra andre kommuner og dog justeret lidt.

Note: jeg rejser mig og deltager ikke i gruppearbejdet, som er ved de forskellige borde. Jeg sætter mig og observerer arbejdet. Jeg sidder ved et bord i rummet, som ikke er i brug i denne del af seancen, fordi deltagerne er rykket sammen. Jeg falder umiddelbart ind i rummet på grund af den lidt rodede opstilling af borde, så det er ikke mærkeligt, at jeg sidder sådan.

- Der er ca. 10-12 borde, hvor de forskellige aktører præsenterer sig for hinanden. Og siger, hvor de kommer fra. Der er umiddelbart gang i snakken på tværs.
- Kommunens folk deltager i de forskellige grupper – uden at have særlige roller. Der lader ikke til at være systematik i deres placering.
- Kl. 15.25

Note: Jeg sidder og kigger på arbejdet. Langt de fleste borde har en god dialog. Enkelte borde har udpeget en referent, der kan opsummere, hvad de taler om, men det var umiddelbart ikke en opgave, der blev givet i plenum. Dialogen er generelt uformel, og det ser ud til, at alle har mulighed for at byde ind.

- Mødet fortsætter. Nu er klokken 15.48.
- Der er opsamling fra alle bordene.
- Emner, det første bord nævner:
- Affald og sortering, noget sammenligning med diger
- Nysgerrighed har drevet deltagelse. Må det koste noget. Muleposer ved køb af vin.
- Synlighed: Hvad skal man gøre for at være bæredygtig?
- Nysgerrighed har også drevet deltagelse, mødrehjælpen ville gerne høre noget. En fortæller, at man kan lave penge på det.
- Søren taler om, at det er ikonerne, der har været en stor succes.
- En deltager siger, at det er vigtigt, at det skal være konkret og meningsfuldt. Samarbejde er vigtigt og meningsfuldt.
- Søren kommenterer indimellem: nu taler han om, at det er vigtigt at kunne være i proces. Og famlende.
- Søren tager faciliteringsrollen på sig. Tydelig, at han er vant til dette. Han har en humoristisk tilgang til det og joker lidt (ikke meget). Oversætter mellem konkrete indspil og verdensmål ved at sige, at det passer til verdensmål dit og dat.

Note: Det bliver lidt tungt med den her opsamling. Grupperne var vist ikke advaret om, at de skulle sige noget på forhånd, så det bidrager måske også til det tunge. Omvendt følger de fleste faktisk med.

Note: Måske er de enkelte indlæg for korte til, at det bliver meningsfuldt. Der er mange, der ikke gør andet end at sige, hvem der var med i gruppen.

Note: Kvaliteten af denne del er lidt svingende. Men der samles grundigt op på tavle, og alle ideer noteres også af kommunale folk.

- CH fra kommunen: fokus på spild af medicinrester, som er et miljøproblem, information af medarbejdere om bæredygtighed, energiproduktion. Verdensmål i de enkelte familier og gøre det konkret. Offentlige indkøb. Bæredygtighed bliver en vigtig del af offentlige indkøb.
- Søren taler om børnene. De er meget engagerede. Derfor prøver man en anden form, som tilgodeser børn og skoler.

Note: Igen oversættelse ved at gribe indspil om familier og bringe det sammen med pointe om børns interesse.

Som det fremgår af mine noter, var der en livlig dialog ved de fleste borde. Alle forslag, der blev præsenteret på dagen, blev taget med videre af kommunens embedsfolk samt en repræsentant fra Danmark for Målene, der faciliterede processen. Processen var relativt åben, og alle deltagere havde mulighed for at byde ind. De kommunale medarbejdere deltog ved bordene og indgik i gruppedialogen. Dermed var deres rolle



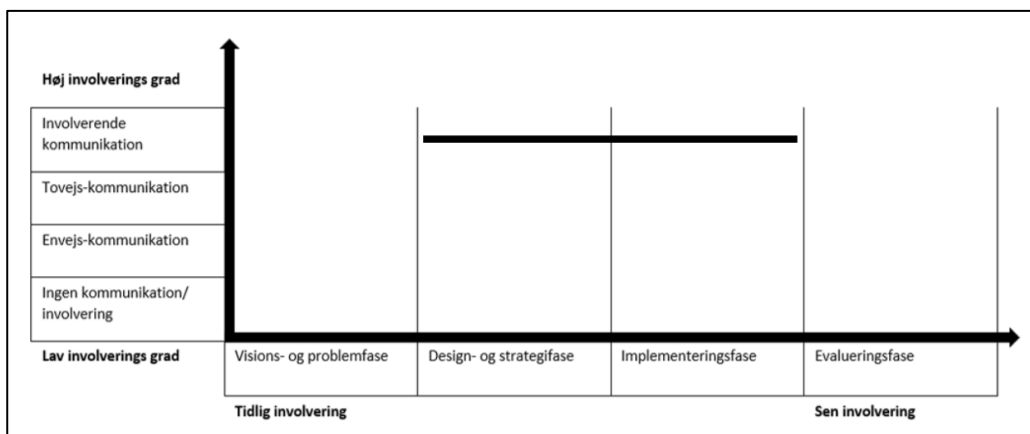
hands on som deltagere i processen, hvilket, jf. metastyringsteorien, giver mulighed for *deltagelse i processen for at påvirke ideer, drøftelser og output, udvikling af fælles mål og begreber*, jf. tabel 5 i teorikapitlet. Der lod dog ikke til at være en større systematik i de kommunale repræsentanternes deltagelse. Som det fremgår af noterne, var der eksempler på, at facilitatoren af processen oversatte mellem de forskellige indlæg. Eksempelvis blev det gjort ved at fremhæve, hvilket verdensmål et konkret input passede sammen med. Det samme var tilfældet i forbindelse med Gladsaxe Erhvervsby, hvor netværkslederen også oversatte de konkrete interesser. Det understreger, hvordan oversættelsesbegrebet kan være et nyttigt værktøj for facilitatorer af samskabelsesprocesser.

Designet for processen var åbent, da alle i princippet kunne deltage. Processen var annonceret relativt bredt i diverse medier samt rundsendt til udvalgte aktører i form af lokale foreninger og virksomheder (Guldborgsund Kommune, 2020d).

Mødet på teatret kan karakteriseres som et eksempel på samskabelse, da flere aktører går sammen om at løse problemstillinger. Man kan diskutere, om festivalen har en kompleksitet, der nødvendiggør samskabelse, men da formålet også var at brede verdensmålene ud i lokalområdet, skal arrangementet ses i denne større sammenhæng. Fra kommunens side var der et udpræget ønske om at få så mange deltagere involveret i arbejdet som muligt.

Deltagerne indgik i *design- og strategifasen*, hvor aktørerne har indflydelse på indhold og proces for festivalen, samt i *implementeringsfasen*. Dette kommer til udtryk ved, at aktørerne skulle spille en central rolle i selve festivalen, fordi de havde indflydelse på, hvordan området skulle designes, og hvilke arrangementer og temaer der skulle indgå, samt hvordan dialogen på selve festivalen skulle foregå.

Guldborgsund for Målene var udtryk for en høj grad af involvering i form af *involverende dialog* i de faser, deltagerne havde indflydelse på. I figur 7 er processen for samskabelse sat ind i involveringsmodellen. Som det fremgår, blev der ikke lavet samskabelse om visions- og problemdefinitionsfasen (da projektet var vedtaget i kommunen). Desuden er evalueringsfasen ikke sat ind i modellen, da der ikke har været grundlag for at forholde sig til dette stadie på nuværende tidspunkt.



Figur 7: Guldborgsund for Målene i involveringsmodellen

Som det fremgår, er processen altså udtryk for samskabelse med relativt tidlig involvering og høj grad af involverende kommunikation. Som nævnt var en del af formålet med dagen også at bringe aktører sammen, uden at der var et egentlig endemål med denne øvelse. Da der ikke blev fulgt op på mødet på grund af corona, er det ikke muligt at vurdere de længerevarende konsekvenser af arrangementet i lokalområdet, men ifølge teorien vil denne inddragelsesprofil danne et solidt udgangspunkt for at skabe ejerskab til løsningerne.

En festival som Guldborgsund for Målene er et eksempel på et tiltag, hvor det er relativt ufarligt at lave samskabelse, fordi det er muligt at inddrage mange ideer og aktører i arbejdet, uden at det har de store politiske konsekvenser. Dermed er det en ukompliceret arena at invitere deltagerne ind på. Til gengæld ser det ud til, at processen har fået indflydelse på kommunens arbejde med verdensmålene i bredere forstand, fordi flere kommunale aktører blev opmærksomme på, at omverdenen var længere fremme i arbejdet med verdensmålene, end kommunen selv var. Dermed har konsekvenserne ved at invitere eksterne aktører ind i samskabelsesprocessen været mere vidtrækkende end selve festivalen, som fortsat ikke er afholdt primo 2022. Det behandler jeg i næste afsnit.

### 5.6.3.3 Guldborgsund for Målene oversatte verdensmålene

Aktørmødet er et eksempel på, hvordan oversættelse af verdensmålene i Guldborgsund sker *outside in* fra omverden til kommune. På mødet fortalte flere af deltagerne om deres konkrete arbejde med verdensmålene. Nogle af de eksterne deltagere fremgår af boks 20.

Boks 20: Noter fra deltagerobservation af Guldborgsund for Målene den 4. marts 2020

Første eksterne oplægsholder er fra Kirstineberg – juletræsproducent

- Vi sælger pottegroede juletræer. Optaget af, hvordan forbrugerne tænker.
- Forbrugerne vil gerne kunne træffe valg ift., om det påvirker miljøet. Det vil vi gerne hjælpe dem med.
- De har som virksomhed været igennem alle 169 delmål og forholdt sig til, om de leverer noget på dem.
- Det har gjort, at de siger, at de leverer på 10 verdensmål.

Næste eksterne oplægsholder var fra Mødrehjælpen:

- Fortæller, at de arbejder med mål 1, 10, 12 og 17.
- Giver en masse eksempler på, hvad de gør. Genbrug. er i fokus.
- De vil gerne gøre noget for en masse fattige børn og familier.
- Ulighed lokalt er i fokus.

Tredje eksterne oplægsholder var fra REFA (det lokale kraftvarmeværk):

- De har forskellige afdelinger og anlæg.
- REFA har udvalgt fem verdensmål: 7, 11, 12, 13 og 17
- De er optaget af, at målene skal give mening for deres forretning.

Som det fremgår af mine observationsnoter, var deltagerkredsen meget bred. Udover de nævnte deltog også en repræsentant fra en uddannelsesinstitution og en lokal bankafdeling. Oplægsholderne fortalte om deres konkrete indsatser, og hvilke mål de havde udvalgt. De eksterne oplægsholdere viste dermed de kommunale aktører, hvordan verdensmålene kan bruges i praksis. Dermed viste de også, hvordan verdensmålene kan lokaliseres, hvilket er et centralt element i oversættelsesteorien.

Flere aktører fra Guldborgsund Kommune har fortalt om, at de blev overrasket over, hvor stor interessen for verdensmålene var. Som en leder fra kommunen siger:

”Altså, det var jo et fantastisk møde. Det var virkelig træls, at vi blev ramt af corona lige bagefter. Fordi der var dæleme noget energi i rummet fra alle mulige parter, som man måske ikke lige havde regnet med kunne finde hinanden, og som ikke havde en fælles dagsorden, men det fik de bare i løbet af en time på en eftermiddag, og [navn på medarbejder] har også fået en del henvendelser fra folk bagefter, som gerne vil arbejde videre” (Interview 20).

Citatet er et eksempel på den begejstring, som flere deltagere oplevede ved mødet. En af de ting, jeg bemærkede på mødet var, at inputtene fra de eksterne rakte ud over teknik- og miljøemner, da der også var input fra skolefolk, der talte om verdensmålsskolen i Sundby, og Mødrehjælpen, der fortalte om, hvordan de arbejder med genbrug, ulighed og fattige børn og familier. Det er en væsentlig pointe, fordi det viste, at verdensmålene har en bredere appel i Guldborgsund end den teknik- og miljødiskurs, der var en dominerende fortælling i dele af kommunen. Dermed bidrog de eksterne oplægsholdere til at udfordre den snævre opfattelse af verdensmålene.

Flere informanter har efterfølgende fortalt, at de blev overrasket over, hvor langt fremme omverden er i forhold til kommunen. Dette var aktørmødet på teatret med til at gøre dem opmærksomme på. Som en ledende embedsmand fra kommunen fortalte i et interview efter mødet på teatret:

”Jeg er faktisk blevet overrasket, når jeg har snakket med nogle af de virksomheder hernede, i forhold til hvor meget de egentlig tænker det [verdensmålene], også før det blev en politisk dagsorden hos os, så kunne jeg godt mærke, hos dem har det rent markedsføringsmæssigt været et større issue. De er nødt til at have certificeringer på plads, som viser, at de har lavet de her analyser (...) Det betyder langt mere for dem, end vi havde øje for” (Interview 20).

Ifølge informanten er der altså virksomheder i Guldborgsund, der er langt fremme med arbejdet med verdensmålene, og det ser ud til at have overrasket informanten, hvor stærke de er på den dagsorden. Denne erkendelse har været med til at skærpe den kommunale dagsorden.

Jeg talte med en lokal virksomhed fra Guldborgsund, der deltog i Guldborgsund for Målene, om deres arbejde med verdensmålene.

”Jeg oplever, at der er en stor interesse for det i Tyskland, og det er der, vi kan se, at du kan lave forretning på det” (Interview 26).

Det tyder på, at virksomheden havde gang i et stort udviklingsarbejde og dermed var længere end kommunen på daværende tidspunkt, hvilket forrige citat fra den ledende kommunale embedsmand også peger på. Informanten peger yderligere på, at der er et potentiale for virksomhederne i Guldborgsund Kommune, der laver forretning syd for grænsen, hvilket Guldborgsund Kommune har en interesse i at understøtte. Jeg talte med samme informant om hans opfattelse af kommunens arbejde med verdensmålene.

”Jeg oplevede lidt, at det møde, vi begge to var til sidste år, hvor jeg skulle holde indlæg, det var sådan set et kickoff til, at Guldborgsund Kommune skulle til at arbejde med det, og at Guldborgsund Kommune skulle finde sine ben i det (...) Altså det er ikke sådan, at jeg møder det i bybilledet til daglig. Eller at jeg møder det i handlinger. Så jeg ser det mere som noget, de skal kunne, og noget de skal dygtiggøre sig i” (Interview 26).

Informanten oplevede altså ikke, at Guldborgsund havde en klar dagsorden på verdensmålene, men at kommunen var ved at bygge den op, hvilket mødet på teatret var et led i. Det taler for, at kommunerne skal have noget ekspertise i forhold til verdensmål, hvis de skal være en relevant samarbejdspartner for virksomhederne.

#### *5.6.3.4 Refleksion over casen*

Analysen har vist, at formålet med arrangementet på teatret var at sætte verdensmålene på dagsordenen lokalt og at samskabe festivalen Guldborgsund for Målene. Dermed er processen et eksempel på, hvordan kommunen ville bruge samskabelse til at fremme verdensmålene i lokalområdet, men processen endte i

stedet for med at blive en katalysator for arbejdet med verdensmålene i Guldborgsund, fordi det overbeviste en række administrative og politiske ledere om, at der er et fundament for verdensmålene i Guldborgsund Kommune, der kan bygges videre på. Virksomheder og foreninger i Guldborgsund var nemlig allerede i gang med verdensmålene. Dermed bidrog eksterne aktørers arbejde til, at den politiske og administrative ledelse i Guldborgsund Kommune oplevede et behov for at sætte verdensmålene højere på dagsordenen, og til at oversætte verdensmålene til kommunen ved at fortælle om deres praksis. Det er et eksempel på oversættelse *outside in*.

Arrangementet bidrog desuden til oversættelse, fordi det viste ledende aktører fra Guldborgsund, at det faktisk var muligt at tale om verdensmålene i Guldborgsund, hvilket ellers ikke var billedet før. På den måde udfordrede den direkte kommunikation med udgangspunkt i verdensmålene kommunens daværende radikale oversættelsesstrategi, hvor verdensmålene ikke skulle være hovedbudskabet. Dermed er processen et eksempel på, at samskabelse blev en forstyrrelse af ledelsens opfattelse og oversættelse af arbejdet med verdensmålene, da det viste sig, at det faktisk var muligt at tale om verdensmål i Guldborgsund, samt at det havde en stærk effekt at bruge verdensmålssprog og artefakter i formidlingen af dem.

Processen peger på, at der er en risiko for, at lokalsamfundet løber fra kommunerne, hvis de ikke tager dagsordenen til sig. Her er sammenligningen med Gladsaxe Kommune relevant, fordi flere virksomheder i Gladsaxe har givet udtryk for, at de oplever, at kommunen har skubbet til virksomhederne ved at have en progressiv tilgang til verdensmålene. I det Guldborgsunds tilfælde er det derimod virksomhederne, der er foran og ender med at skubbe til kommunen. Dette kommer jeg tilbage til i diskussionen.

Desværre blev Danmark lukket ned på grund af corona-pandemien en uge efter arrangementet på teatret, og dermed har det ikke været muligt for Guldborgsund Kommune at arbejde videre med det spor endnu. Derfor kan arbejdet heller ikke ansues som en platform for samskabelse, hvilket der ellers havde været potentiale for, fordi der var flere arrangementer i pipelinen. Det viser, hvilken betydning corona-pandemien har haft for kommunernes arbejde med verdensmålene og dermed også for denne afhandling. Det vil jeg diskutere i forbindelse med afhandlingens konklusion og perspektivering.

#### 5.6.4 Proces i ledergruppen – oversættelse af verdensmål i organisationen

Det andet nedslagspunkt, jeg vil analysere, er en række temamøder i ledergruppen om verdensmålene, der blev afholdt ultimo 2020-2021. Processen er et eksempel på, hvordan arbejdet med verdensmålene ændrede sig i den periode, jeg samarbejdede med kommunen. Ligeledes er nedslagspunktet et eksempel på *intern samskabelse* af oversættelse af verdensmålene i ledergruppen med det formål at få en fælles

forståelse af målene og dermed også på, hvordan distribueret ledelse tænkes ind i arbejdet med verdensmålene fremadrettet. Processen blev vedtaget som en konsekvens af de erfaringer, Guldborgsund for Målene gav dele af ledelsen.

Først analyseres processen som intern samskabelse. Herefter undersøges det, hvordan processen har bidraget til at påvirke forståelsen af verdensmålene og dermed behovet for oversættelse af disse, samt hvordan den har medført en efterspørgsel på mere tydelige mål for arbejdet med verdensmålene. Analysen rundes af med nogle refleksioner over casen.

Analysen af processen i ledergruppen bygger på deltagerobservation og interviews med centrale aktører. Nogle af de interviews, jeg bruger i dette afsnit, er gennemført af en studerende, der parallelt med denne afhandling udarbejdede sit speciale om verdensmål i Guldborgsund Kommune, jf. metodekapitlet.

#### *5.6.4.1 Beskrivelse af processen*

For at styrke det fælles fokus på verdensmålene og skabe en stærkere strategiske retning besluttede ledergruppen i 2020 at gennemføre en proces, der løb i perioden ultimo 2020 og 2021, hvor man drøftede alle verdensmålene igennem 17 temamøder<sup>37</sup>. Initiativet til temamøderne blev taget af ledelsen i Teknik- og Miljøforvaltningen. Behovet for temamøderne blev blandt andet erkendt i forlængelse af Guldborgsund for Målene, da ledelsen erfarede, at dele af lokalsamfundet var længere fremme i arbejdet med verdensmålene end kommunen. Ledergruppen udgør 14 medlemmer fra direktionen og centerchefgruppen (Guldborgsund Kommune, 2020e).

Formålet med processen var at styrke den administrative ledergruppes forståelse for og ejerskab til verdensmålene. Dermed skulle processen også bidrage til, at flere i ledelsen tog ansvar for verdensmålene, hvilket kan ses som et eksempel på et ønske om at styrke den distribuerede ledelse. Derudover ønskede de at forberede sig på en drøftelse af verdensmålene med politikerne i den kommende valgperiode og dermed lave et oplæg til en strategisk retning for organisationen. En ledende embedsmand fra kommunen fortalte om formålet med arbejdet i ledergruppen:

”Vi havde en snak i chefgruppen tidligt, og der gav et handlingsperspektiv mening. Men nu skal vi igen finde ud af, hvad det er for en indsats, vi ønsker at gå efter” (Noter fra deltagerobservation af ledermøde den 10. november 2020).

---

<sup>37</sup> Afsnittet bygger på deltagerobservation af møder i ledergruppen den 13. nov. 2020, 13. jan. 2021, 26. jan. 2021, 9. feb. 2021, 3. marts 2021 og 24. marts 2021. Fem af de seks møder foregik online på grund af corona.

Ambitionen var altså at finde ud af, hvordan verdensmålene skulle bruges i Guldborgsund Kommune. Som tidligere påpeget havde kommunen i første omgang satset på en handlingsrettet strategi men uden at have en stærk strategisk forbindelse til ledelsen, hvilket processen i ledergruppen skulle bidrage til at rette op på. Det understreger, at der er sket en udvikling i arbejdet med verdensmålene i den periode, jeg har samarbejdet med Guldborgsund.

Teknik- og miljødirektøren var tovholder på processen, men de enkelte aktører havde frie tøjler til at arrangere drøftelser. Resultatet var, at møderne fik meget forskellig karakter. Eksempelvis havde de i forbindelse med mødet om verdensmål 4 (Kvalitetsuddannelse) en filosofisk drøftelse faciliteret af en lokal filosof, mens mødet om verdensmål 1 (Afskaf fattigdom) medførte en drøftelse af, hvad fattigdom betyder i Guldborgsund Kommune. Fælles for møderne var, at der deltog eksterne aktører med inspirationsoplæg. De havde både karakter af faglige og mere processuelle input (Noter fra deltagerobservation af møderne).

Temamøderne foregik i forbindelse med ledergruppens planlagte månedlige møder, og der var typisk afsat ca. en time til temamødedrøftelsen. Dermed brugte de en eksisterende platform til at arbejde med den interne samskabelse, hvilket betød, at alle aktører havde et indgående kendskab til hinanden.

Hvert møde var arrangeret af to relevante centerchefer samt to konsulenter fra en udviklingsenhed. Metastyringen var dermed fordelt på flere aktører. De gennemgående konsulenter stod for den praktiske håndtering før, under og efter mødet, men spillede en begrænset rolle på selve møderne. De chefer, der var ansvarlige for det pågældende møde, stod også for selv mødeledelsen. Det var aktører højt i hierarkiet i organisationen, og de var tydeligvis vant til at styre sådanne opgaver. Det efterlod et indtryk af nogle møder med en relativt flad struktur, hvilket bidrog til, at alle aktører bød ligeværdigt ind i arbejdet. Formen fremstod meget uformel og var en effektiv måde at dele ansvaret ud på så mange aktører som muligt og dermed sikre et bredt ejerskab til opgaven.

#### 5.6.4.2 Oversættelse igennem intern samskabelse

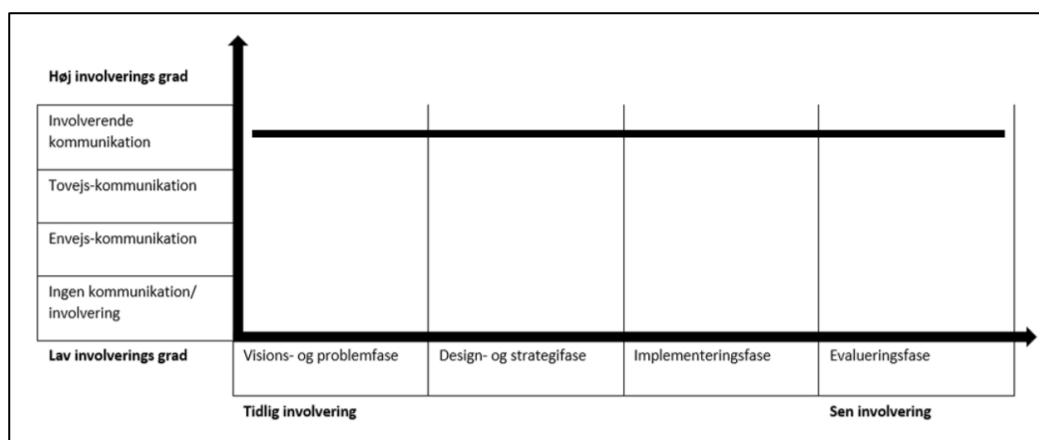
Jeg karakteriserer processen som *intern samskabelse* i ledergruppen. Når det kan ses som samskabelse, skyldes det, at hele ledergruppen på tværs af organisatoriske skel (repræsentation fra både direktion og centerchefer) igennem en længere proces åbent drøftede verdensmålene og kommunens fremtidige strategiske tilgang. Processen skulle bidrage til at finde nye løsninger på komplekse problemstillinger, det overstiger den enkeltes mulighed at løse, jf. definitionen på samskabelse i teorikapitlet. Da der var et ønske om at skabe en tværfagligt funderet strategi, var det nødvendigt at inddrage flere forvaltninger og flere ledelsesniveauer. Styrken ved samskabelsestilgangen er, at den gør det muligt at skabe en fælles forståelse for

problemstillingen, før parterne går i løsnings-mode. Dette var en del af arbejdet i løbet af processen, da alle verdensmålene blev gennemgået grundigt. Processen bidrog til at skabe et fælles sprog i ledergruppen omkring verdensmålene.

Designet af processen medførte en lukket proces, da der var lagt op til, at kun de to øverste ledelsesniveauer i administrationen deltog. Til gengæld var det ret åbent på indholdssiden, da det var op til de ansvarlige at tilrettelægge de enkelte møder. Ligeledes var der en åbenhed for input igennem hele processen. Således var der ingen fra det øverste lederlag, der gennemtrumfede beslutninger i løbet af møderne.

Der findes ikke en skriftlig procesbeskrivelse, og det har bidraget med uformelle elementer til den eller formelle ramme, som ledermøderne foregår i.

I involveringsmodellen er processen udtryk for tidlig involvering, da ledergruppen brugte den til at diskutere alt fra problemdefinition til evaluering af den nuværende indsats. Desuden anser jeg processen som udtryk for involverende kommunikation, jf. figur 8, fordi den ikke var styret af kommunaldirektøren eller teknik- og miljødirektøren. Alle involverede indgik i dialogen på lige fod, ligesom de fleste ledere havde ansvar for at facilitere et eller flere møder.



Figur 8: Processen i ledergruppen i involveringsmodellen

Den tidlige involvering og høje grad af indflydelse giver et godt grundlag for at sikre stærkt ejerskab til de beslutninger, der træffes. Som de kommende afsnit vil vise, ser det også ud til, at det har betydet, at ledergruppen har taget verdensmålene til sig.



#### 5.6.4.3 Hvilken sammenhæng er der mellem kommunens oversættelse og processen i ledergruppen?

Først og fremmest ser det ud til, at processen i ledergruppen skabte en grundlæggende forståelse for verdensmålene og for, hvordan målene kan bruges i organisationen. En deltager siger:

”Jeg har opfattet den her måde, vi gør det på nu, både til at få et dybdegående kendskab til nuancerne i verdensmålene, få en forståelse for hinandens blik på verdensmålene og netop få opløst tanken om, at rent vand, den må bo der, sundhed, den må bo der. Så kunne man hurtigt have fordelt verdensmålene ud, og så fixer I dem. Jeg kan godt lide, at I har insisteret på at tage dem i fællesskab og sammensætte nogle tværfaglige teams og tvinge os til også at tænke i nogle måder at drøfte det på (...) Jeg tror faktisk, at det er rigtigt gavnligt, at vi starter her (...) Jeg vil sige, at jeg har været overraskende positiv (...) Jeg er overrasket over, hvor nødvendigt det her skridt (...) Hvis du havde spurgt mig for et halvt år siden, inden vi gik i gang, så havde jeg nok stemt det ned (...) Men nu hvor jeg har siddet i det og stadig sidder i det, så får jeg mange flere nuancer på, hvad det er, verdensmålene indeholder, og jeg får også øjnene op for, at de ikke er parkeret i enkeltcentre, som overskrifterne i verdensmålene godt kunne tyde på” (Centerchef 1 til Hansen, 2021, p. 3, appendix 5)<sup>38</sup>.

Citaterne demonstrerer, hvordan deltageren har fået viden om, hvordan verdensmålene hænger sammen. Informanten giver udtryk for at have været kritisk over for nødvendigheden af at arbejde med verdensmål i ledergruppen men er blevet overbevist i processen. Den tidligere manglende viden om verdensmålene og deres gensidige afhængighed understreger, at de har eksisteret i Teknik- og Miljøforvaltningen, men ikke i ledergruppen generelt (den citerede informant er ikke fra TMF). Dermed har processen i ledergruppen bidraget til at få skabt viden om verdensmålene, hvilket ifølge oversættelsesteorien er en forudsætning for, at man kan indgå i oversættelsesarbejdet. Processen har således skabt et fundament for at opprioritere det tværgående arbejde med verdensmålene.

En anden informant fortæller om, hvordan drøftelsen af verdensmålene har bidraget til at styrke den tværfaglige forståelse af bæredygtighed:

”Bæredygtighed i den kontekst, som vi taler om det i dag (...) der synes jeg måske, at det er verdensmålene, som har hjulpet os i gang med at drøfte bæredygtighed med den forståelse, som jeg har på det i dag (...) Der sker lige præcis det, som jeg synes har flyttet os. Det er at bæredygtighed er for det første enormt sammenhængende på tværs. For det andet så er bæredygtighed jo meget mere end den gamle klima- og miljødiskussion (...) Vi kan jo godt have arbejdet ubevidst med et verdensmål både hos Bodil og hos mig om at bekæmpe fattigdom, men pludselig ser vi jo, at vi er en del af nogle bæredygtighedsdiskussioner. Det synes jeg da bare er enormt motiverende at opleve” (Centerchef 2 til Hansen, 2021, p. 2 appendix 8)<sup>39</sup>.

Det ses her, at drøftelsen i ledergruppen har flyttet deltagernes opfattelse af bæredygtighedsbegrebet, så det kommer til at handle om mere end teknik og miljø, hvilket analysen netop tidligere har peget på som en

<sup>38</sup> Interviewet er lavet den 13. april 2021 af Mikkel Brandt Hansen, jf. afsnit 3.5.2.7.

<sup>39</sup> Interviewet er lavet den 6. april 2021 af Mikkel Brandt Hansen, jf. afsnit 3.5.2.7.

udfordring i Guldborgsund. Efter processen kan informanten se sig som en del af bæredygtighedsdiskussionen. Når man tager udgangspunktet i drøftelse af verdensmålene, bliver flere opmærksomme på, at bæredygtighed har et bredere perspektiv end blot klima og miljø. Samskabelsesprocessen bidrager altså i dette tilfælde til at oversætte verdensmålene til en mere tværfaglig opgave, som alle forvaltninger potentielt kan have aktier i.

Resultatet af ledergruppens fokus på tværfaglighed ser ud til at være, at drøftelsen rækker ud over processen i ledergruppen. Her reflekterer en af deltagerne over processens virkninger ud i organisationen:

”Jeg synes, det har givet os rigtig meget ift. at se mere på tværs og givet os nogle af de drøftelser, vi egentlig burde tage. Så det har givet os en anledning til at tage nogle af de drøftelser og givet os nogle bredere perspektiver (...) Fx bæredygtighed, hvor vi har haft en mere traditionel teknik- og miljøtilgang til bæredygtighed, der kunne man høre af den drøftelse, vi havde forleden, at der blev det også mere bredt ud, hvor alle begynder at kunne se, hvad kunne være deres perspektiv i det” (Interview 27).

Informanten fortæller, at han oplever, at processen styrker det tværfaglige samarbejde og kan bidrage til, at verdensmålene får en bredere fortolkning end den teknik- og miljø-diskurs, der hidtil har været dominerende. Informanten refererer senere i interviewet til, at man på kommunens intranet kan se eksempler på det tværfaglige perspektiv i praksis. Dermed ser det ud til, at samskabelse om verdensmålene har styrket den distribuerede ledelse i forhold til verdensmålene, fordi flere aktører tager del i arbejdet. Dette peger på, at intern samskabelse kan styrke kommunernes mulighed for at bruge distribueret ledelse, fordi det er en metode til at give dele ejerskabet og ansvaret ud på flere hænder, hvilket også er en pointe, som blandt andet fremføres i forbindelse med tankerne om *samskabt styring*, der ligeledes handler om at involvere flere aktører i styringen af en organisation (Bentzen, 2021).

#### 5.6.4.4 Efterspørger, at verdensmålene fylder mere

En anden pointe, der kunne udledes fra møderne var, at der generelt var indtryk af, at store dele af ledergruppen har ambitioner om, at verdensmålene skal have større vægt i Guldborgsund. Som en embedsmand udtrykte det på et af møderne: ”*man ikke kan stå uden for diskussionen [om verdensmålene]*” (Noter fra deltagerobservation af ledermøde den 10. november 2020). Her kommer et ønske til udtryk om, at Guldborgsund Kommune skulle have en endnu tydeligere profil på verdensmålene i den nye valgperiode. Der var endda en opfattelse af, at verdensmålene kunne styrke sammenhængskraften i byrådet:

”Altså, verdensmålene og bæredygtighedsarbejdet, det er nok noget af det, der kan samle byrådet, også selvom vi lige om lidt kommer i gang med en valgkamp, hvor alt andet bliver svært” (Interview 20).

Dermed lægger informanten op til at udnytte den sammenhæng og konsensusværdi, der kan være i et *marginale begreb*, jf. teorikapitlet. Spørgsmålet er i forlængelse heraf, hvordan politikerne stiller sig hertil. På et af møderne gjorde en af deltagerne opmærksom på, at:

”Politikerne har behov for, at vi er tydeligere i forhold til verdensmålene. Vi arbejder i en politisk organisation. Kan man gøre det tydeligere i diverse oplæg, end vi gør nu?” (Noter fra deltagerobservation af møde i ledergruppen den 10. november 2020).

Citatet er udtryk for, at der var en opmærksomhed på, at verdensmålene skal oversættes til politikerne.

Flere ledende embedsmand siger i forlængelse heraf, at det er nødvendigt, at politikerne kommer på banen og tager stilling til verdensmålene:

”Der skal en politisk beslutning. Sådan helt på det nøgterne plan, så skal der i hvert fald en politisk beslutning. Men, der skal også en anden italesættelse ind i organisationen til at ville det her. Spørgsmålet er, hvad der kommer først” (Direktør 1 til Hansen, 2021, p. 4p appendix 12)<sup>40</sup>.

”Der skal et politisk ejerskab til. Vi skal kunne mærke, at byrådet også har lyst til det her” (Direktør 2 til Hansen, 2021, p. 5 appendix 11)<sup>41</sup>.

Som det fremgår, efterlyses et politisk ejerskab og politiske beslutninger, hvilket har været en udfordring tidligere, jf. analysen. Det indikerer, at hvis verdensmålene skal have vægt i det strategiske og praktiske arbejde, så er det politiske ben i den kommunale ledelse nødt til at være tydeligere. I Guldborgsund er der meget, der tyder på, at det har været administrationen, der har løftet opgaven, men også at der i den øverste ledelse er en efterspørgsel på et klart politisk mandat til at arbejde med verdensmål.

I forlængelse heraf blev der også flere gange gjort opmærksom på, at der skal sikres en sammenhæng mellem verdensmålene og kommunens kerneopgave, hvilket boks 21 viser en række eksempler på.

Boks 21: Udsagn om ønske om sammenhæng mellem verdensmål og kerneopgaven
Noter fra deltagerobservation af temamøde om verdensmål 4 den 26. januar 2021 i Guldborgsund Kommune
<ul style="list-style-type: none"><li>• Direktør: ”Man kan godt se, at der dukker nogle sammenhænge op ift. styringsblomsten og verdensmål og andre områder. Det er spændende.”</li></ul>
Noter fra deltagerobservation af temamøde om verdensmål 5 den 9. februar 2021 i Guldborgsund Kommune
<ul style="list-style-type: none"><li>• Centerchef 1: ”Drømmer om, at det sættes sammen med vores styringsblomst.” ”Få koblet farverne fra verdensmålene sammen med styringsblomsten.” ”Få det til at hænge sammen med kerneopgaven.”</li><li>• Centerchef 2: ”Lykkes vi med kerneopgaven, lykkes vi så også med verdensmålene? Alle borgere i job – hvad så med merproduktion og dermed klima? (...) Er vores kerneopgave nok til at dække verdensmålene?”</li></ul>

<sup>40</sup> Interviewet er lavet den 13. april 2021 af Mikkel Brandt Hansen, jf. afsnit 3.5.2.7.

<sup>41</sup> Interviewet er lavet den 8. april 2021 af Mikkel Brandt Hansen, jf. afsnit 3.5.2.7.

Udsagnene viser den opfattelse hos flere repræsentanter, at der er eller skal være stærk sammenhæng mellem verdensmål, kerneopgave og styringsblomst. Dette er formentlig også et udtryk for en overvejelse, der går på, at verdensmålene ikke skal være et tillæg til opgaverne, der i forvejen eksisterer i kommunen, hvilket der både kan være faglige og ressourcemæssige begrundelser for. Som jeg nævnte i indledningen af analysen, fremgår det af kommuneplanstrategien, at man har en opfattelse af, at store dele af kommunens kerneopgave allerede understøtter verdensmålene. Ovenstående tyder ligeledes på, at arbejdet med at oversætte mellem de eksisterende opgaver og verdensmålene igennem blandt andet eksempelrapporten kun har haft begrænset betydning, for det ser ikke ud til, at ledergruppen har opdaget denne kobling før arbejdet i ledergruppen.

#### 5.6.4.5 Refleksion over casen

Tidligere i analysen fremhævede jeg, at medarbejdere og ledere har efterlyst en tydeligere retning på verdensmålsarbejdet i Guldborgsund, og at ejerskabet i ledelsen – både politisk og administrativt – har været begrænset. Dette skyldes i særdeleshed, at det politiske niveau generelt ikke har taget verdensmålene til sig, samt at de i høj grad har udgangspunkt i en klima- og miljødiskurs, hvorfor der heller ikke er en bred forankring i den samlede ledergruppe. Desuden har kommunen brugt en radikal oversættelsesstrategi, hvor verdensmålene har været fravalgt som eksplicit budskab i kommunikationen. Det har efterladt et indtryk af, at verdensmålene ikke var en højt prioriteret opgave.

Processen i ledergruppen er en understregning af behovet for at finde en strategisk retning og skabe en stærkere strategisk forankring i hele den administrative ledergruppe, som har vurderet, at det er nødvendigt at få et stærkere grundlag at stå på. De har arbejdet med at finde ud af, hvordan de kan oversætte verdensmålene til både politikere og medarbejdere, hvilket flere citater peger på at de ikke selv mener, at de er lykkedes tilstrækkeligt med. Det er interessant af to årsager. Dels påtager den administrative ledelse sig et meget stort ansvar for verdensmålene, hvilket hænger sammen med, at der er et begrænset politisk ejerskab til målene. Dels handler processen i ledergruppen om at finde en retning med verdensmålene, for dermed at skabe en *metastyringsramme* for deres videre arbejde. Denne ramme ser det ud til, at de skaber sammen i en åben proces, som jeg anskuer som et eksempel på intern samskabelse i ledergruppen.

Det må formodes, at den omtalte proces i ledergruppen vil styrke forankringen af verdensmålene i Guldborgsund på administrativt ledelsesniveau. Som det fremgår af analysen tidligere, har ledergruppen et ønske om, at processen samtidig skal ruste dem til at drøfte verdensmålene på politisk niveau med det formål

også at styrke forankringen politisk i den kommende byrådsperiode. Spørgsmålet er, om der er et ønske om dette i byrådet. Dette bliver interessant at følge i de kommende år.

Ud fra et *metastyringsperspektiv* efterlader analysen et indtryk af, at metastyring bliver kompliceret, når der ikke er en klar ramme for eller mål med processen. Målsætningen om, at verdensmålene skal udgøre et værdimæssigt bagtæppe og pejlemærker, lader ikke til at sætte en tydelig retning for medarbejderne eller lederne. Derfor kan det formodes, at den omtalte proces i ledergruppen vil medføre et tydeligere styringsgrundlag for kommunen og dermed potentielt kan skabe en tydeligere retning for arbejdet med verdensmålene.

Det kan diskuteres, om processen reelt er udtryk for samskabelse eller blot omhandler strategiudvikling i en ledergruppe. Jeg mener dog, at det forhold, at processen involverer flere niveauer og forvaltninger i organisationen, og at processen får lov at være åben, søgende og nysgerrig, uden at der sidder en direktør for bordenden og beslutter en masse hen over hovedet på de øvrige deltagere, gør samskabelse egnet som begreb til at forstå processen. Og dermed bliver den et eksempel på en samskabelsesproces, der bliver behov for, fordi kommunen i første omgang har brugt en radikal oversættelsesstrategi, hvor verdensmålene er meget fraværende. Erkendelsen i ledergruppen er, at den strategi, der er valgt i første omgang, ikke skaber tilstrækkeligt gennemslag for verdensmålene i organisationen, og derfor er der behov for at skabe en ny fælles strategi, og her er intern samskabelse nødvendig.

Det spændende bliver, om det faktisk efterfølgende lykkes at få oversat målene til medarbejdere og politikere og dermed skabe større gennemslagskraft. Dette sker ikke som en direkte konsekvens af processen, da man har valgt en ret lukket tilgang til samskabelsen, hvor medarbejdere og politikere ikke er inviteret ind i drøftelserne. Der er altså tale om en intern samskabelsesproces med lav vertikal udveksling mellem de forskellige hierarkiske lag i organisationen. Det vil sige, at processen foregik i de to øverste ledelseslag, men ledergruppen involverede ikke mellemledere eller medarbejdere i særlig grad, hvilket betyder, at den interne samskabelse er horisontal (mellem forskellige forvaltninger) uden vertikale elementer (mellem forskellige hierarkiske niveauer). Desuden foregår processen alene i en administrativ søjle uden involvering af det politiske niveau, hvilket også var billedet i Gladsaxe. Dermed bliver processen brugt til at skabe viden og lave strategi i den administrative ledelse men ikke til at skabe en strategi sammen med politikere og medarbejdere, hvilket ellers kunne have bidraget til både at få flere input og skabe et større ejerskab i organisationen. På den baggrund udnytter den administrative ledelse ikke potentialet ved den interne samskabelse til fulde.

### 5.6.5 Opsamling

Formålet med denne analyse har været at undersøge, hvordan det 17. verdensmål om af samskabelse indgår Guldborgsunds arbejde med og oversættelse af verdensmålene

Guldborgsund har en målsætning om at bruge samskabelse til at løse opgaverne i kommunen. Samskabelse er således en del af det, kommunen kalder "*Det guldborgsundske mindset*" (Guldborgsund Kommune, 2018a, p. 12p), som danner grundlag for kommunens styringstænkning. Dermed er samskabelse sat højt på den strategiske dagsorden. Selvom koblingen til verdensmålene fremstår uklar, har de ovenstående afsnit har givet eksempler på, at kommunen alligevel bruger samskabelse til at fremme verdensmålene, hvilket særligt den eksterne samskabelsesproces er et bevis på. Men begge processer – den interne og den eksterne – er udtryk for tidlig involvering og høj grad af indflydelse og indikerer, at samskabelse ser ud til at være et redskab, kommunen generelt er fortrolig med.

Kommunen brugte i første omgang en radikal oversættelsesstrategi, hvor verdensmålene blev koblet tæt sammen med eksisterende arbejde og samtidig nedtonet markant i formidlingen. Analysen af de to samskabelsesprocesser peger på, at den administrative ledelse oplevede et behov for at justere strategien, da de erfarede en større efterspørgsel og energi omkring verdensmålene i lokalsamfundet, end de oprindeligt havde forestillet sig. Derfor satte de gang i en proces i den administrative ledelse, der skulle sætte yderligere skub på verdensmålene og styrke deres gennemslagskraft i kommunen. Den hidtidige mere tilbageholdende strategi blev altså udfordret, da den blev afprøvet i lokalsamfundet og sat under yderligere pres internt i organisationen, hvor medarbejderne også efterspurgte en klarere retning.

Dermed har samskabelse fået stor indflydelse på arbejdet med verdensmålene i Guldborgsund, fordi kommunen har brugt de input, de har fået fra samskabelse, til at justere kursen. Det skyldes dog ikke en stærk strategisk styring af arbejdet med verdensmålene, men derimod at den tilbageholdende strategi blev udfordret udefra. Kommunens tilbageholdende strategi gjorde det vanskeligere at påvirke virksomhederne og foreningerne i kommunen, der viste sig at være længere fremme end kommunen i arbejdet med verdensmålene. Hvis kommunerne skal sætte en lokal dagsorden for verdensmålene og bruge dem til at mobilisere lokalsamfundet, ser det ud til, at de med fordel kan vælge en mere offensiv strategi end at tale om verdensmålene som bagtæppe og værdigrundlag. Dette forudsætter dog, at der er en politisk og administrativ ledelsesmæssig opbakning.

## 5.7 Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af FN's verdensmål?

I det kommende afsnit vil jeg belyse, hvilken betydning ledelsens oversættelse af verdensmålene har for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde.

### 5.7.1 Hvilken rolle spiller udviklingsarenaers i oversættelse af verdensmålene?

Analysen viser, at det ikke er muligt at identificere en klar oversættelse oppefra og ned, som tilfældet var i Gladsaxe Kommune. Til gengæld er der et klart ønske i kommunen om at skabe handlinger. Flere har talt om, at medarbejderne bare skal sætte gang i handlinger, hvilket der også er en forståelse af i dele af medarbejderstaben. Når der ikke er en klar oversættelse i organisationen af, hvad indsatsen skal føre til, men et udtrykt ønske om, at medarbejdere skal blot handle, så risikerer indsatserne imidlertid at få individuelt præg. De vil være båret af enkeltpersoner, der typisk søger inspiration til arbejdet andre steder såsom i eksterne faglige netværk m.v. (Røvik, 2007). Dette ser også ud til at ske i Guldborgsund, hvilket nedenstående viser to eksempler på. Ifølge Røvik har medarbejdere i moderne organisationer faglige ambitioner igennem deres faglighed og uddannelse. Desuden er de ofte en del af mange faglige netværk, hvor de bliver påvirket af aktuelle temaer. Disse faglige netværk kalder Røvik *udviklingsarenaer*, jf. teori afsnittet. På disse arenaer vil andre organisationers arbejde med verdensmålene påvirke det tilsvarende arbejde i Guldborgsund, fordi de eksterne arenaer vil bidrage til at oversætte verdensmålene indirekte til en kommunal kontekst. Det vil jeg kigge på i dette afsnit.

#### 5.7.1.1 Sund By Netværket

Et eksempel på en sådan udviklingsarena er Sund By Netværket for kommuner med fokus på vidensdeling om sundhed og samarbejde (Sund By Netværket, 2021a). Sund By Netværket kan betragtes som en *ekstern udviklingsarena*, fordi diverse kommunale aktører mødes i her og deler erfaring fra sundhedsområdet. Et af de temaer, som Sund By Netværket forholder sig aktivt til, er verdensmålene:

”Hvordan er det nu lige, at vi kan arbejde med Verdensmålene lokalt? Hvordan kan vi oversætte Verdensmålene til praksis? Hvordan kan vi aktivt bruge Verdensmålene i vores sundhedspolitikker, vores tværgående sundhedsarbejde og i vores samarbejde med civilsamfundet?” (Sund By Netværket, 2021b).

Ifølge flere informanter er aktører fra Guldborgsund Kommune aktive i netværket.

”Vi er for eksempel med i Sund By Netværket, hvor man jo får rigtig (...) meget inspiration, og drøfter med andre kommuner ”hvad gør I [ift. verdensmålene]?” Hvordan kan man gøre det her operationelt? Altså, hvad virker, og hvordan får man noget til at ske, og hvordan får man

lavet de her forbedringer? Hvordan kan man få det netop (...) skabt forbedringer indefra, så de sker inde i driften og inde i budgetterne, og inde i de politiske udvalg, i stedet for som sådan nogle de-koblede projekter og sådan noget. Og jeg oplever også, at vi bøvler med det samme" (Interview 24).

"Guldborgsund Kommune, vi er medlem af det, der hedder Sund By Netværket (...) der er der lige blevet oprettet en ny temagruppe "Verdensmål i et folkesundhedsperspektiv", hvor jeg så er en del af formandskabet. Og man kan sige, intentionen bag det er jo også at få delt det gode budskab om verdensmålene, men også det her med, hvordan omsætter man en vision, som er global, til noget helt praksisnært og noget borgerinddragende og noget samskabende? (...) Det handler om at mødes som kommuner og have en eller anden tematik, som man går i dybden med, og så prøver at vidensdele og sige, "jamen hvad har vi af erfaringer i Fredericia, og hvordan gør I det her i Guldborgsund?" Hvordan kan vi løfte det ind i en global eller en national setting, og hvem kan vi egentlig lade os inspirere af?" (Interview 23).

Begge medarbejdere reflekterer over, hvordan aktørerne i netværket gensidigt udveksler erfaring i forhold til arbejdet med verdensmålene. Guldborgsund har endda haft en medarbejder, der har været en del af formandskabet i en temagruppe om verdensmål i et folkesundhedsperspektiv. Dermed møder de verdensmålene i andre sammenhænge, og derfra kan de tage viden om oversættelse med ind i arbejdet i Guldborgsund. Eksemplet her er fra sundhedsområdet, men det samme mønster kan ses på eksempelvis byudviklingsområdet og skoleområdet, hvor diverse netværk og konferencer har verdensmålene som tematik (Dansk Byplanlaboratorium, 2019; KL, 2018).

Når de kommunale medarbejdere møder verdensmål på eksterne udviklingsarenaer, og dermed får inspiration til oversættelse, bliver det vanskeligere for ledelsen at styre arbejdet med verdensmålene. Dette er ikke nødvendigvis et problem, men hvis ikke medarbejdernes input fra de eksterne arenaer flugter med ledelsens ambitioner, kan det potentielt skabe spændinger. Derfor vil det være hensigtsmæssigt at have nogle tydeligere rammer for arbejdet med verdensmålene, der kan metastyres efter.

#### *5.7.1.2 Møde om byudvikling*

Et andet eksempel på en ekstern udviklingsarena, der har bidraget til oversættelse af verdensmålene i Guldborgsund Kommune, var et fælles arrangement i Stubbekøbing for medarbejdere fra Guldborgsund, Lolland og Vordingborg Kommuner. Der var ca. 40 deltagere, hvoraf omkring 10 var fra Guldborgsund. Arrangementet blev faciliteret af Niras, der er en privat konsulentvirksomhed. Temaet var, hvordan verdensmålene kan bruges i den lokale byudvikling, og dermed understøttede arrangementet Guldborgsund Kommunens teknik- og miljødiskurs. Guldborgsunds deltagere kom fra en centralt placeret udviklingsafdeling og fra Teknik- og Miljøforvaltningen. Undervejs blev der lavet faglige oplæg om verdensmålene, og en på



daværende tidspunkt relativt ny dansk oversættelse af verdensmål 11<sup>42</sup>. Desuden arbejdede deltagerne i workshops på tværs af kommunerne. Her drøftede grupperne blandt andet, hvordan verdensmålene kunne bruges i en konkret praksis i den enkelte kommune (Noter fra deltagerobservation af møde den 3. december 2019).

Jeg spurgte en leder fra Teknik- og Miljøforvaltningen om hans overvejelser med arrangementet.

”Jamen, det var jo egentlig også at prøve at sige, kunne vi begynde at tale sammen med nogle andre også? Det var selvfølgelig sådan rent på kommunalt niveau. Men blive inspireret (...) af hinanden, og så også internt i Guldborgsund Kommune sætte et hold med nogle, der ikke kun var fra teknik og miljø. Så det var først bare det meget lille spæde skridt til noget, som jeg tænker også skal forankres i vores direktion og chefgrupper i forhold til at se det her på tværs. Og så vil jeg også gerne have, at det i teknik og miljø, egentlig også bliver udbredt i hele teknik og miljø” (Interview 21).

Som det fremgår, var en af intentionerne at blive inspireret til arbejdet med verdensmålene. Desuden peger citatet på, at det var et formål med arrangementet at styrke det tværfaglige perspektiv både på medarbejderniveau og på lederniveau.

Arrangementet er et eksempel på, hvordan kommunerne bruger *eksterne udviklingsarenaer* til at lave faglig sparring om verdensmålene. Dette er en del af den oversættelse, der sker af verdensmålene i kommunen, hvor medarbejdere og ledere søger viden og indsigt i, hvordan verdensmålene kan bruges i praksis. Oversættelsen sker ved, at parterne sidder i den eksterne arena og drøfter, hvordan målene kan bruges, og efterfølgende tager tilbage til deres egen organisation og fortsætter arbejdet med målene og videreformidlingen af dem. Stubbekøbing-mødet viser desuden, at ledere og medarbejdere i Teknik- og Miljøforvaltningen har haft fokus på arbejdet med verdensmålsindsatsen, og hvordan de kunne få mere viden om den, hvilket bekræfter, at forvaltningen har taget verdensmålene til sig og forsøger at indarbejde dem i udviklingsarbejdet.

#### 5.7.1.3 Bottom up-oversættelse

Konsekvensen, man kan udlede af de overstående arenaeksempler, er, at oversættelsen af verdensmålene i højere grad bliver *bottom up* (og *outside in*), fordi de enkelte medarbejdere får meget stor indflydelse på, hvordan Guldborgsund arbejder med verdensmålene. Dette bliver forstærket af, at der ikke findes en klar retning for verdensmålene, udstukket oppefra. Som en ledende politiker siger:

---

<sup>42</sup> I 2018 og 2019 gennemførte en række aktører et pilotprojekt, der skulle oversætte verdensmål 11 til en dansk kontekst ved at udpege relevante danske indikatorer. Efterfølgende har Danmarks Statistik m.fl. gennemført en oversættelse af samtlige verdensmål til en dansk kontekst i projektet Vores Mål (Danmarks Statistik & 2030-panelet, 2020)

”Altså, jeg tror i virkeligheden, at det er mere funderet ude blandt vores medarbejdere, end det måske er i hovedet på politikerne” (Interview 28).

En informant fra den administrative ledelse fortæller også, at medarbejderne rykker hurtigere end ledelsen:

”Der er det egentlig os som ledelse, der er langt bagud fra ting [verdensmålene]” (Interview 27).

Citaterne peger på, at verdensmålene er stærkere forankret hos medarbejderne end i den politiske og administrative ledelse. Dermed skaber ledelsen ikke nødvendigvis en samlet strategisk retning for verdensmålene, der i højere grad bliver individuelt præget, men det understøtter ambitionerne om, at medarbejderne gerne må handle. Udfordringen er, at medarbejdere og ledere i kommunen efterlyser en retning med arbejdet. Det kan se ud til, at der efterlyses *metastyring* af arbejdet, så det bliver tydeligere, hvad opgaven er, og hvornår medarbejderne lykkes.

Røvik bruger *svampe-metaforen* til at vise, at strategier popper op rundt om i organisationen, ligesom svampe gør i en fugtig skovbund. Dette fænomen er særlig udtalt, når der ikke er en tydelig *masterversion*, som oversættelsen tager udgangspunkt i (Røvik, 2007), hvilket analysen har vist er tilfældet i Guldborgsund Kommune.

I Guldborgsund bliver svampe-metaforen forstærket af, at medarbejderne finder inspiration til arbejdet med verdensmålene i eksterne netværk. Det styrker den individuelle tilgang, hvor medarbejderne kan handle på egen hånd uden at blive styret af strategiske målsætninger. Udfordringen for Guldborgsund bliver dermed at sikre, at de enkelte medarbejdere arbejder i samme retning, og at verdensmålene kan indramme en helhedsorienteret tænkning også uden den centrale styring.

### 5.7.2 Fra dvale til udbrud

Som nævnt har jeg erfaret, at der har været en stor udvikling i arbejdet med verdensmålene og i opfattelsen af, hvordan de skulle bruges.

Arrangementet *Guldborgsund for Målene* viste centrale aktører i kommunen, at verdensmålene kunne have en bredere appel i lokalsamfundet, end ledelsen ellers havde forestillet sig. Dette var også en af begrundelserne for at igangsætte målprocessen i ledergruppen. Som en leder udtrykker det: ”*nu har vi brug for at lave den der totale integration [af verdensmålene]*” (Interview 27). En anden ledende embedsmand fortalte:

”Jeg tror, vi skifter lidt spor. Altså, vi kommer til at bruge verdensmålene mere som spor, fordi vi skal ud at dreje på de store knapper. Altså have vores omverden med og have vores lokale erhvervsliv med. Der kommer sprogbbruget til at køre på de sytten verdensmål og ikke

det her mere fluffy omkring bæredygtighed, og det er også fordi, det er den model, erhvervs-  
livet kører efter” (Interview 20).

Citatet afspejler den udvikling, der har været i arbejdet med verdensmålene i Guldborgsund, siden kommu-  
nen i medio 2020 besluttede at gøre kommunikationen omkring verdensmålene tydeligere for at få lokal-  
samfundet med i udviklingen. I citatet kalder informanten begrebet bæredygtighed for ”fluffy”, hvilket ty-  
der på, at de har haft svært ved at få skabt en bredere forståelse for, at der er lighedstegn mellem verdens-  
mål og bæredygtighed. Det taler for, at den radikale oversættelse ikke har formået at koble verdensmål og  
bæredygtighedsarbejdet tilstrækkeligt.

I teorikapitlet fremhævede jeg *virus-metaforen* for ideers rejse i en organisation (Obed Madsen, 2012;  
Røvik, 2011). Pointen er, at udbredelsen af en strategi eller idé i en organisation i nogle tilfælde kan have  
nogle ligheder til virus, hvor en patient bliver smittet, der er en inkubationstid, virus muterer, og virus må-  
ske går i dvale eller i udbrud.

Denne virus-metafor er relevant at benytte i forhold til forståelsen af verdensmålenes rejse i Guldborgsund  
Kommune. Som det fremgår af ovenstående, var Guldborgsund hurtige til at bruge målene i en samskabel-  
sesproces om bæredygtighed og i kommuneplanstrategien, der blev vedtaget i juni 2018. Omvendt står det  
også klart, at kommunen efterfølgende ikke har haft en strategi for, hvordan verdensmålene skulle bruges,  
hvilket har medført usikkerhed i dele af organisationen

Med udgangspunkt i virus-metaforen kan man tale om, at Guldborgsund allerede i 2017 blev smittet med  
verdensmålene (jf. tidslinjen i starten af kapitlet), men at de efterfølgende gik i dvale i en periode, hvor or-  
ganisationen har arbejdet på at finde ud af, hvad verdensmålene skulle bruges til. Under dette afklaringsar-  
bejde har verdensmålene muteret og er dermed blevet tilpasset den lokale kontekst. Desuden er der kom-  
met påvirkning udefra, som gør, at flere i organisationen får en forståelse for, at det var et tema, som inte-  
resserer aktører i og omkring kommunen. Med virus-metaforen kan man sige, at verdensmålene gik i ud-  
brud i 2020, og flere og flere i organisationen blev smittet. En informant fortalte medio 2020: ”*Alle sidder  
og tripper. Hvordan kommer vi i gang?*” (Interview 20). Det tyder altså på, at der var et ønske om, at ver-  
densmålene skulle fylde mere i arbejdet i Guldborgsund, hvilket også var indtrykket fra processen i leder-  
gruppen.

En medarbejder med kendskab til virus-metaforen sagde følgende ved en snak i oktober 2020: ”*Virus er i  
udbrud i Guldborgsund. Det er ikke corona, men verdensmål*” (Noter fra telefonsamtale med kontaktperson  
den 8. oktober 2020). I samme forbindelse fortalte medarbejderen, at der var meget efterspørgsel på ver-  
densmål alle steder i organisationen. Derfor besluttede kommunen at forsøge med mere direkte brug af  
verdensmål i kommunikationen:

”Til din orientering laver vi et lille forsøg. På de kommende pressemeddelelser (PM) vil vi forsøge os på mere konsekvent at synliggøre, hvilke verdensmål historierne taler ind i. Første forsøg er PM om el-ladestanderne” (Mail fra kontaktperson den 15. februar 2021).

Denne udvikling var samtidig et opgør med forståelsen af, at det ikke var muligt at kommunikere i verdensmålstermer i Guldborgsund. Et opgør, der også havde baggrund i, at de kommunale aktører så, hvordan virksomheder m.v. bruger verdensmålene i Guldborgsund. Det tyder på, at lokalsamfundet har spillet en stor rolle i kommunens strategiske arbejde med verdensmålene, da oversættelse af verdensmålene går fra lokalsamfund til den strategiske ledelse i kommunen.

Formålet med at bruge virus-metaforen er at demonstrere, at den udvikling, der har været i Guldborgsund i forhold til verdensmålene, ikke er en unormal rejse for en strategi i en organisation (Obed Madsen, 2012; Røvik, 2011). I Guldborgsund ser det ud til, at virus-effekten bliver forstærket af kombinationen af, at der ikke findes en tydelig tilkendegivelse af, at verdensmålene er et strategisk mål – og dermed opstår manglende metastyring af verdensmålene – og at der er en kulturel og historisk barriere, der gør, at bæredygtighed kan bruges som det vigtige begreb, mens verdensmålene ikke anses som et magisk begreb, som det var tilfældet i Gladsaxe.

### 5.7.3 Opsamling

Formålet med denne analyse har været at undersøge betydningen af ledelsens oversættelse af verdensmålene i Guldborgsund Kommune.

Kommunens handlingsorienterede strategi uden en klar strategisk retning medførte en del uklarhed i organisationen om, hvad opgaven med verdensmålene var. En del informanter udtrykker et ønske om at arbejde mere med verdensmålene, efterspørger en tydeligere retning og ser i øvrigt ud til at have en generel viden om verdensmålene, blandt andet fordi de møder verdensmålene i andre sammenhænge på forskellige faglige udviklingsarenaer. Analysen har behandlet to af disse arenaers betydning. Når en kommune ikke har en stærkere masterversion af strategien, end tilfældet ser ud til at være i Guldborgsund, så vil medarbejderne tage den inspiration, de møder til eksterne faglige arrangementer, med tilbage til kommunen og begynde at oversætte verdensmålene nedefra. Det er ikke nødvendigvis et problem, men det kan give den politiske og administrative ledelse en udfordring, hvor der er ringe grad af styring af arbejdet. Desuden udnytter kommunen ikke de potentialer, der er i verdensmålene, når arbejdet bliver individuelt båret. Eksempelvis understøtter det ikke det helhedsorienterede tværfaglige potentiale, verdensmålene kommer med i form af fælles mål og fælles sprog, hvis det hovedsageligt er op til de enkelte medarbejdere at løfte verdensmålene.

Afslutningsvis viser analysen dog, at der har været en markant udvikling i arbejdet med verdensmålene i Guldborgsund. Dette kommer til udtryk ved, at flere informanter i den administrative ledelse tager ejerskab til verdensmålene og efterlyser et stærkere politisk mandat. Desuden forsøger kommunen med en mere offensiv verdensmålsinspireret kommunikation, hvor verdensmålene indgår i formidlingen af konkrete handlinger. Dermed ser det ud til, at Guldborgsund i stigende grad bliver "smittet" med verdensmålene, jf. virus-teorien.

Danmarks corona-nedlukning i marts 2020 har forhindret Guldborgsund i at eksekvere på dele af den mere offensive verdensmålstilgang. Eksempelvis var det aldrig muligt at gennemføre festivalen Guldborgsund for Målene. Dermed er det også vanskeligt konkret at sige noget om, hvilken betydning den mere direkte strategi har fået. Det er et eksempel på, at kommunernes arbejde med verdensmålene har været udfordret af corona-pandemien.

## 5.8 Konklusion på analysen af Guldborgsund Kommune

Analysen har vist, at verdensmålene i Guldborgsund i udgangspunktet skulle være et strategisk bagtæppe og en værktøjskasse, der kunne systematisere arbejdet med bæredygtighed. Verdensmålene indgik tidligt i en samskabelsesproces, der blev definerende for, at kommunen indlejrede verdensmålene i kommuneplanstrategien som en af de første danske kommuner. Efterfølgende har verdensmålene haft vanskeligt ved at få flyvehøjde, da kommunen har været tilbageholdende med at bruge dem eksplicit. Eksempelvis har målene kun optrådt drypvis i ledelsens og kommunens generelle kommunikation, og målene har heller ikke været tydelige internt i kommunen, fordi man valgte en radikal oversættelsesstrategi. På den anden side peger analysen på, at der flere steder i organisationen er et ønske om, at verdensmålene skal fylde mere, ligesom flere processer peger på, at der i anden del af valgperioden blev forsøgt med mere eksplicit formidling. På den baggrund betegner jeg Guldborgsunds strategi som *den tøvende strategi*.

Baggrunden for, at den bliver tøvende, er formentlig en kombination af manglende politisk ejerskab samt det forhold, at dele af ledelsen har haft vanskeligt ved at få målene oversat til Guldborgsund. En udfordring har været, at der nogle steder i den politiske og administrative ledelse har været en opfattelse af, at de ikke kan bruge verdensmålene som sprog i Guldborgsund, og dermed blev de fravalgt i kommunikationen.

Konsekvensen heraf er, at det har været vanskeligt for både medarbejdere og eksterne aktører at gennemskue, hvilken rolle verdensmålene spiller i Guldborgsund Kommune, og dermed har målene ikke en effekt som et metastyringsredskab, som ellers er målsætningen i kommuneplanstrategien, hvor det fremgår, at verdensmålene skal være *"en værktøjskasse, der kan sætte bæredygtigheds-arbejdet i system"*

(Guldborgsund Kommune, 2018a, p. 20). I praksis ser dette dog ud til kun at ske i begrænset omfang. Ledelsens budskab til medarbejderne har været, at de bare skal sætte gang i projekter. Hvorvidt dette budskab har haft gennemslag, er dog tvivlsomt, og flere af de informanter, jeg har talt med, har ikke været klar over retningen i arbejdet. Dette tyder på, at strategien om at have verdensmålene som bagtæppe, pejlemærker og værdigrundlag ikke er tilstrækkelig til at sætte en klar retning. Retningen kræver metastyring, hvilket forudsætter nogle rammer og mål fra ledelsen samt en politisk og administrativ ledelse, der tager ansvar i oversættelsen. Selvom verdensmålene har potentiale til at være et magisk begreb, opstår magien kun, hvis ledelsen taler værdien af begrebet op og står for en oversættelse, der skaber en klar kobling og en ramme, der kan metastyres efter.

Analysen viser endvidere, at den administrative ledelse selv har erkendt, at verdensmålene ikke har fået tilstrækkelig gennemslagskraft, og derfor igangsatte de ultimo 2020 et arbejde i ledergruppen, der skulle styrke deres fokus på verdensmålene samt udarbejde sammenhæng til kommunens styringsblomst.

Analysen har vist, at Guldborgsund har et stigende fokus på brug af verdensmål i sin formidling. Det skyldes blandt andet, at kommunen har oplevet, at både medarbejdere og omverdenen har vist interesse for verdensmålene. Derfor opfatter jeg kommunen som et eksempel på, at oversættelse af verdensmålene kommer både udefra og nedefra. Dette kommer blandt andet til udtryk i eksemplet på ekstern samskabelse om verdensmålene ved arrangementet *Guldborgsund for Målene*.

Guldborgsund for Målene og processen i ledergruppen er trods indbyrdes forskelle eksempler på, at kommunen bruger samskabelse i arbejdet, samt ikke mindst at samskabelsesprocesserne har haft stor betydning for oversættelsen af verdensmålene i kommunen. De viser videre, at der igennem samskabelse sker stor påvirkning af kommunens øvrige arbejde med verdensmålene. Lokalområdet viste sig at være mere klar til verdensmålene, end ledende aktører i kommunen havde forestillet sig. Derfor giver flere informanter udtryk for, at kommunen skal justere sin strategi, hvis den skal matche den efterspørgsel, der er i området.

De to nedslagspunkter er desuden udtryk for den udvikling, der har været i kommunens arbejde med verdensmålene. Fra først at blive brugt projektorienteret og tøvende ser det ud til, at verdensmålene kommer til at spille en større og større rolle i kommunen, hvilket særligt erkendelserne på teatret har stor betydning for. Det afgørende for det videre arbejde bliver formentlig, hvordan administrationen lykkes med at oversætte verdensmålene til det politiske niveau for dermed at skabe et reelt politisk ejerskab.

## Kapitel 6: Caseanalyse 3 – Vejle Kommune – ”verdensmål igennem resiliens”

### 6.1 Indledning

I dette kapitel analyserer jeg Vejle Kommunes arbejde med FN's verdensmål. Afsnittet indledes med en kort præsentation af casen samt en tidslinje med de centrale beslutninger. Herefter analyserer jeg kommunens strategi for verdensmålene, samt hvordan verdensmålene bliver oversat og indlejret i centrale policy-dokumenter. Dette vil besvare arbejdsspørgsmålet: Hvordan FN's verdensmål oversættes i kommunen. Derefter analyserer jeg den politiske og administrative ledelses rolle i oversættelsen af verdensmålene herunder ejerskabet til verdensmålene. Dette vil besvare arbejdsspørgsmålet: Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i kommunens oversættelsesarbejde af verdensmålene. Efterfølgende kigger jeg på, hvordan Vejle bruger samskabelse til at realisere og oversætte verdensmålene, hvilket sker med udgangspunkt i to eksempler på samskabelse. Dette skal besvare arbejdsspørgsmålet: Hvordan indgår det 17. verdensmål om samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene? Afslutningsvist analyserer jeg, hvilke effekter verdensmålene ser ud til at have for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde. Dette skal besvare arbejdsspørgsmålet: Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af verdensmålene for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde, herunder i forhold til intern og ekstern samskabelse?

### 6.2 Kort om casen

Der bor ca. 114.000 borgere i Vejle Kommune, der dermed er landets sjette største. Kommunen ligger i Region Syddanmark. Vejle er med ca. 1058 km<sup>2</sup> den niend største kommune i Danmark målt på areal. Den største by i kommunen er selve byen Vejle, der har ca. 57.000 borgere, hvilket gør den til Danmarks niend største.

Den nuværende Vejle Kommune blev dannet i 2007 af fem kommuner, hvoraf den tidligere Vejle Kommune var langt den største. Partiet Venstre har i de seneste 12 år haft borgmesterposten. Den nuværende borgmester Jens Einer Christensen har været borgmester siden 2017. Bag konstitueringsaftalen for perioden 2017-2021<sup>43</sup> stod Venstre, Radikale Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Dansk

---

<sup>43</sup> Da empiriindsamlingen er gennemført i 2019-2021, er det valgperioden 2017-2021, jeg beskæftiger mig med.

Folkeparti (Vejle Kommune, 2017). Venstre genvandt borgmesterposten i forbindelse med kommunalvalget i 2021.

Vejle er en kommune i vækst, hvor borgerne har en relativt høj beskæftigelsesgrad, relativt høj gennemsnitlig indkomst og et generelt højt uddannelsesniveau (Danmarks Statistik, 2019).

### 6.3 Tidslinje

I tabel 23 præsenteres en tidslinje over en række centrale begivenheder, der omhandler verdensmålene (og resiliens) og har relation til analysen af Vejle Kommune i perioden 2016-2021. Som det fremgår af tidslinjen, vedtog Vejle Kommune i 2016 en resiliensstrategi, der er et centralt element i arbejdet med bæredygtighed. Kommunen havde arbejdet med resiliensbegrebet siden 2013. Strategien er forankret i et sekretariat under kommunaldirektøren (Vejle Kommune, 2016b)<sup>44</sup>. Primo 2018 gennemførtes en række samtaler med fokus på verdensmålene i kommunens Spinderihaller, der er et kultur- og innovationsmiljø. I 2019 afholdtes flere arrangementer, der havde fokus på oversættelse mellem verdensmålene og resiliensstrategien.

Tidspunkt	Begivenhed
2013	Vejle bliver en del af 100 Resilient Cities.
Primo 2016	Kommunalbestyrelsen godkender Vejles resiliensstrategi.
Februar 2018	Første ud af en række samtalesaloner i Spinderihallerne med fokus på FN's verdensmål.
Juni 2018	Kommunen udgiver pamfletten "Kan vi ændre verden for en 50'er", der indeholder en række referencer til verdensmålene.
Juni 2018	Folkemøde i Vejle – temaer om verdensmål, herunder udstilling af kunst med udgangspunkt i 17 verdensmål.
December 2018	Opstart af ph.d.-projekt om kommunernes arbejde med FN's verdensmål i samarbejde med RUC, Gladsaxe, Guldborgsund, Vejle og KL.
Primo 2019	Verdensmålene udstilles i kommunens formidlingscenter – Økolariet.
Marts 2019	Byrådet behandler sag, om verdensmål skal konsekvensanalyseres i indstillinger. Forslaget afvises.
Juni 2019	Opstart Reflow Vejle.
Juni 2019	Folkemøde i Vejle – temaer om verdensmål.
August 2019	Innovationsfestival inspireret af verdensmål for lokale virksomheder i Vejle Kommune
August 2019	Mogens Lykketoft afslutter Innovations sommerskole for medarbejdere med oplæg om verdensmål.
September 2019	Årlig erhvervskonference sætter fokus på verdensmål og resiliens.
September 2019	Temadag i direktionen om FN's verdensmål.
Efterår 2019	Udarbejdelse af oversigt over udviklingsprojekter med relation til FN's verdensmål.
Efterår 2019	Kommunen udarbejdede eksempelsamlingen Fra verdensmål til hverdagsløsninger med eksempler på, hvordan kommunale medarbejdere arbejder med verdensmålene (Vejle Kommune 2019c).
November 2019	Direktionens årlige lederdag med fokus på sammenhæng mellem verdensmål og resiliens.
August 2020	Første møde i Vejle Kommunes Klimaudvalg.

<sup>44</sup> Præsentationen af casen bygger på: (Danmarks Statistik, 2019; Vejle Kommune, 2016b)



September 2020	Reflow-projektet indstilles til Affald Danmarks verdensmålspris.
December 2020	Kommunalbestyrelsen vedtager ny Klimaplan – den første i regi af DK2020.
Maj 2021	Vejle Kommune beslutter, at alle sagsindstillinger skal konsekvensvurderes med udgangspunkt i klima og resiliens.
Juni 2021	Vejle Kommune fremhæves i den danske regerings statusrapport for arbejdet med verdensmålene.

Tabel 23: Tidslinje over centrale begivenheder angående verdensmål i Vejle Kommune

## 6.4 Hvordan oversætter Vejle verdensmålene?

I de kommende afsnit vil jeg analysere, hvordan kommunen oversætter og omtaler verdensmålene i deres centrale policy-dokumenter, samt hvilke koblingspunkter, der skabes til det eksisterende arbejde. Afsnittet vil også identificere de oversættelsesstrategier, der er taget i anvendelse.

### 6.4.1 Hvad er kommunens strategi for FN's verdensmål?

Vejle Kommunes arbejde med verdensmålene tager udgangspunkt i en resiliensstrategi, og der findes derfor ikke en selvstændig strategi for verdensmålene. Vejle sætter lighedstegn mellem resiliensarbejdet og FN's verdensmål, da begge er metoder til at arbejde med bæredygtighed. Man har siden 2013 været en del af netværket *Resilient Cities Network* (tidligere kaldet 100 Resilient Cities)<sup>45</sup>, der består af store byer over hele verden, der har forpligtet sig til at udvikle og dele løsninger på det 21. århundredes store samfundsudfordringer (Vejle Kommune, 2016b). I 2016 udarbejdede Vejle Kommune sin egen resiliensstrategi, der definerede fire indsatsområder:

- *Den Samskabende By* bygger på samme intentioner som verdensmål nummer 17, der handler om partnerskaber for handling. Udgangspunktet er, at der skal findes løsninger i partnerskaber mellem kommune, virksomheder, borger og civilsamfund.
- *Klima Resiliens* handler om at bruge klimaforandringer i udviklingen af byen ved at skabe projekter, som sikrer byen mod oversvømmelser, samtidig med at det skaber nye byrum.
- *Social Resiliens* handler om at styrke den sociale og økonomiske sammenhængskraft i kommunen i samarbejde med borgere og virksomheder.

<sup>45</sup> Resilient Cities Network er et internationalt netværk for byer, der arbejder med at løse en række samfundsaktuelle problemstillinger såsom klima, miljø, urbanisering m.v. Netværket var oprindeligt finansieret af The Rockefeller Foundation. Vejle er den eneste by i Norden, der er med i netværket, der ellers tæller store byer som New York, Mexico City, Paris, Barcelona m.v.

- *Smart City* handler om at bruge teknologi i udviklingen af en ressourceeffektiv, lærende og oplevelsesrig by.

Der kan altså ses tydelige overlap til FN's verdensmål, da resiliensstrategien fokuserer på samskabelse (verdensmål 17), klimaudfordringer (verdensmål 13), social sammenhængskraft (verdensmål 1, 2, 3, 4 og 5) og *Smart City* (verdensmål 4, 9 og 11). Resiliensstrategien er dog udarbejdet, før FN's verdensmål trådte i kraft.

Baggrunden og processen for opstarten med resiliensarbejdet beskriver kommunen således:

”For snart 10 år siden begyndte Vejle Kommune ved hjælp af VIFIN<sup>46</sup> at se på begrebet ”*Smart City*” (...) I lyset af disse hændelser kiggede vi efter løsninger til at kunne håndtere disse problemer – ja, helst løfte udfordringen til udvikling. Her fandt VIFINs fundraiser og projektleder Elizabeth Gregersen ”100 Resilient Cities” (100RC) af The Rockefeller Foundation. Elizabeth udarbejdede en ansøgning, og vi blev en del af netværket i første runde” (Vejle Kommune, 2018b, p. 1).

Som det fremgår af citatet, var udgangspunktet for at søge om at blive en del af resiliensnetværket behovet for hjælp til løsninger omkring blandt andet *Smart City*. I citatet kan det ligne lidt en tilfældighed, at en projektleder fra en enhed i kommunen fandt et projekt, de kunne søge. En ledende embedsmand fortæller dog, at det blev vurderet, om resiliensprojektet kunne understøtte udviklingen i kommunen: ”*Vi sad nogle stykker dengang og vurderede, jamen det understøtter jo egentlig langt hen ad vejen det, vi i forvejen har gjort*” (Interview 31). Citaterne indikerer, at tankegangen minder om den, der findes i forhold til verdensmålene i Gladsaxe og Guldborgsund, hvor fortællingen var, at målene understøttede noget, de gør i forvejen. I Vejle var det i første omgang et resiliensbegreb, der kunne understøtte det arbejde, der foregik i forvejen i forhold til *Smart City* og byudvikling.

Resiliens defineres som evnen til at opbygge modstandskraft til at imødegå kriser og blive stærkere af de udfordringer, man møder (McCubbin, 2001). I Vejles resiliensstrategi defineres begrebet som:

”Kapaciteten af enkeltpersoner, samfund, institutioner, virksomheder og systemer til at overleve, tilpasse og vokse uanset, hvilke former for kroniske stressfaktorer og akutte chok, de oplever” (Vejle Kommune, 2016b, p. 13).

Denne definition flugter umiddelbart med de gængse definitioner af begrebet, som kendes fra forskningen (McCubbin, 2001). En politisk leder udlægger resiliens på følgende måde:

”Altså, det er jo selvfølgelig, at for det første, så siger man jo resiliens, robusthed. Det der med, at vi er gearet til som kommune at modstå, hvis det er sådan, der opstår noget uforudset, og det gode eksempel er selvfølgelig det der med klima. Når det regner meget, så

<sup>46</sup> VIFIN var et viden- og udviklingscenter i Vejle Kommune, der fungerede i perioden 2002-2020.

kommer der oversvømmelser, og så lægger vi jo ud på Facebook, og nu kan man hente nogle sandsække nede ved et eller andet sted, og så kører folk derned og hente sandsække og henter hinanden. Det er resiliens (...) Så er det også resiliens, når vi prøver på at lave Finlandspar-ken om fra ghettoområde til at være et almindeligt boligområde. Der er resiliens på den måde, at der skal vi jo have øget den sådan sociale robusthed i sådan et område (...) Og det er jo resiliens, altså den der evne til at hjælpe hinanden og ikke have en forventning om, at kommunen kommer og løser alle problemer” (Interview 35).

Citatet demonstrerer konkrete udlægninger af resiliens. Det er en central del af Vejles arbejde med resiliens at bruge strategien som en metodisk tilgang til at styrke helhedstænkning og udnytte synergier i forskellige projekter. Begrebet *metode* optræder således 22 gange i resiliensstrategien (Vejle Kommune, 2016b). Resiliensindsatsen bygger på fem principper, der understøtter den helhedsorienterede tilgang:

- “Vi stræber efter løsninger med merværdi, fx kan klimaløsninger også bidrage til social bæredygtighed.
- Vi stræber efter langsigtede løsninger og fokuserer på forebyggelse.
- Vi undersøger problemer fra alle vinkler og overvejer følgevirkninger.
- Vi stræber efter fleksible løsninger, der kan udvikle sig i takt med samfundet og vores viden.
- Vi udvikler og driver løsninger gennem samarbejde og partnerskaber.” (Vejle Kommune i Finansministeriet, 2021b, p. 75 (min oversættelse))<sup>47</sup>

Den helhedsorienterede tænkning kan fx udmøntes i at lave attraktive byrum, når der arbejdes med klimasikringsprojekter (Vejle Kommune, 2016b) eller ved at sammentænke plejehjem og daginstitution ved nybyggeri for at udnytte de sociale effekter af at have begge brugergrupper i samme bygning (Stoustrup, 2020). Resiliensstrategien peger på en række partnerskaber med erhvervslivet, boligforeninger mv, hvilket understøtter indsatsområdet om en samskabende by. Resiliensstrategien udpegede 100 initiativer, projekter og strategiske målsætninger, som kommunen ville arbejde for. Langt hovedparten af disse projekter er igangsat eller afsluttet (Vejle Kommune, 2016b).

#### 6.4.2 Hvordan kobler Vejle verdensmålene på det eksisterende arbejde?

Som beskrevet er der en sammenhæng mellem verdensmålene og resiliensstrategien, og Vejle Kommune taler om, at verdensmålene og resiliens er ”*uløseligt forbundet*” (Finansministeriet, 2021b, p. 75 (min oversættelse)). Dette er baggrunden for, at verdensmålene ikke omtales som en eksplicit strategi i Vejle, men som indsatser, der ligger i forlængelse af resiliensstrategien. Dermed bliver resiliensstrategien grundlaget for arbejdet med verdensmålene.

---

<sup>47</sup> Citatet er taget fra regeringens review af arbejdet med FN’s verdensmål i Danmark i 2021, der originalt er på engelsk. Teksten er forfattet af Vejle Kommune. De fem punkter er en videreudvikling af kommunens metodiske tilgang i forlængelse af resiliens. De fem punkter optræder ikke i Resiliensstrategien fra 2016 (Vejle Kommune, 2016b).

I Vejle Amts Folkeblad fortalte kommunens kommunaldirektør i foråret 2019 om sammenhængen mellem verdensmål og resiliens:

”100 Resilient Cities er faktisk ældre end verdensmålene, og vi vurderer, at vores resilience-projekt, som vi vedtog i 2013, arbejder meget præcis med flere af verdensmålene. Man kan sige, at verdensmålene, som blev vedtaget i 2015, bygger ovenpå den resiliensstrategi, vi havde i forvejen. For eksempel mål 6, der handler om at sikre bæredygtig adgang til rent vand og sanitet, mål 9 om opbygning af modstandsdygtig infrastruktur, mål 11 (bæredygtige byer og lokalsamfund, red.), mål 13 (bekæmpe klimaforandringer og deres konsekvenser, red.) og mål 16 (fremme fredelige og retfærdige samfund, red.)” (Søderberg, 2019, p. 1).

Ifølge citatet er kommunens strategi er, at verdensmålene ”bygger ovenpå” resiliensstrategien, og at man arbejder med verdensmålene igennem resiliensstrategien. Dette bekræftes af en informant fra den politiske ledelse:

”Man kan sige, at meget af det arbejde, vi har lavet, det er jo ikke noget, der tapper ind i alle 17 verdensmål, men det tapper kraftigt ind i nogen af dem (...) Nu kan vi lige så stille prøve at transformere det der arbejde over og sige, der er faktisk allerede på en række områder inden for FN’s 17 verdensmål, hvor vi er, man skal altid passe på med at sige, at man er foran, men i hvert fald er der nogle dagsordener, man har arbejdet indgående med i lang tid” (Interview 35).

Citatet understreger opfattelsen af, at verdensmålene er en dagsorden, kommunen har arbejdet med længe igennem deres resiliensstrategi. Informanten giver udtryk for, at opgaven er at oversætte mellem resiliens og verdensmålene.

I kommunens budgetaftale for 2020 (vedtaget 2019) understreges det, at resiliensstrategien giver et godt afsæt for at arbejde med verdensmålene:

”Med kommunens flerårige fokus på resiliens er der allerede etableret et godt afsæt for arbejdet med at understøtte de 17 verdensmål. Aftalen understøtter dette yderligere via fokus på helhedsorienterede prioriteringer, klima og miljø” (Vejle Kommune, 2019a, p. 1).

Budgetaftalen giver altså udtryk for, at arbejdet med de 17 verdensmål opfattes som en naturlig forlængelse resiliensprojektet. I samme budgetaftale blev der nedsat et Klimaudvalg, der skal ”*arbejde med prioritering af konkrete indsatser, klima, resiliens og de 17 verdensmål.*” (Vejle Kommune, 2019a, p. 3). Klimaudvalget er nedsat som et §17, stk. 4-udvalg og afrapporterer til byrådet.

Dette fremgår også af klimaplanen fra 2020, hvor der tales om, at partnerskaber i forbindelse med klimarbejdet ”*er i god tråd med FN’s 17 verdensmål*” (Vejle Kommune, 2020c, p. 43). Samme formulering går igen i kommunens indkøbspolitik fra 2021 i et afsnit, der handler om partnerskaber: ”*Dette er samtidig i god tråd med FN’s 17 verdensmål, herunder målet om ansvarligt forbrug og ansvarlig produktion*” (Vejle Kommune, 2020a, p. 3).

I indkøbspolitikken fremhæves særligt det 17. verdensmål (partnerskaber) som et af de mål, politikken opfylder. Dermed understreges det, at klimaplanen og indkøbspolitikken er i "tråd" med verdensmålene, der dog ikke kan siges at være styrende for de to strategier.

I kommunens klimaplan fra 2020 optræder begrebet verdensmål en gang, mens begrebet resiliens optræder 11 gange (Vejle Kommune, 2020c). Dette giver et billede af vægtningen imellem de to begreber.

Sammenhængen mellem verdensmålene og resiliens understreges af, at Vejle Kommune deltager som en af seks kommuner i den danske regerings statusrapport for arbejdet med verdensmålene fra 2021. Statusrapporten peger på en række lokale projekter, der understøtter kommunens arbejde med verdensmålene, herunder opførelsen af et nyt affalds- og ressourcecenter, plastikprojektet Reflow og opførelsen af plejecenter og børneinstitution, som er integreret (Finansministeriet, 2021b). De øvrige kommuner i statusrapporten er Gladsaxe, Guldborgsund, København, Århus og Sønderborg.

#### 6.4.3 Satser på resiliens

Vejle Kommune arbejder med verdensmålene igennem sin resiliensstrategi, men der har været drøftelser om den strategiske vægtning mellem dem.

"Altså ja, vi har overvejet, om det kunne være en mulighed [at bruge verdensmålene mere aktivt]. Altså mit personlige problem lige nu, det er rent ud sagt, at jeg ikke kender verdensmålene godt nok. Jeg er simpelthen ikke stiv nok i de 17 verdensmål til lige at kunne se det for mig, men jeg håbede egentlig på, at når vi nu fik lavet de her seancer og møder, hvor vi snakker mere om det her, så (...) men den opgave, du beskriver der [at lave en strategi til byrådet om, hvordan de løser verdensmålene]. Det er jo en toplederopgave. Hvordan får vi drejet skibet lige 50 procent og får solgt det som en opgave, som ikke spreder totalt forvirring i hele organisationen" (Interview 31).

Udtalelsen stammer fra en ledende embedsmand og indeholder nogle af de overvejelser, Vejle Kommune angiveligt har haft i forhold til, hvor aktivt verdensmålene skulle bruges. Citatet er fra september 2019, hvor der altså var overvejelser om at bruge verdensmålene aktivt og tydeligt. Som det fremgår af tidslinjen, er satsningen på verdensmålene generelt ikke blevet mere markant siden det pågældende interview (se også nedenstående citat). Balancen, informanten giver udtryk for, handler om på den ene side at arbejde med verdensmålene og på den anden side ikke at lave en markant ændring af den eksisterende strategi. Citatet peger også på, at informantens manglende kendskab til verdensmålene er en barriere for deres oversættelse. Dette bekræfter, at kvalificeret oversættelse forudsætter et kendskab til de områder, der skal oversættes imellem (altså oprindelig idé og ny kontekst). Desuden forudsætter vellykket oversættelse, at oversætterten ved, hvad vedkommende vil – altså er afklaret om, hvad målet med oversættelsen er (Røvik,

2007), og her var informanten muligvis udfordret af, at det ikke stod klart, hvad målet med verdensmålene i Vejle egentlig var, da vi talte sammen i efteråret 2019. Dermed ses også et overlap til *metastyringsteorien*, der, jf. teorikapitlet, peger på, at blandt andet afklaring af målet er centralt for at kunne styre og lede processer.

I september 2020 gav en ledende embedsmand fra kommunen udtryk for, at de har valgt at satse på resiliens:

”Resiliens er i dag indgroet både i vores organisation og hos de virksomheder og andre partnere i kommunen, vi samarbejder med. Derfor giver det mening for os at holde fast i resiliensen. Vi snakker også om verdensmål i Vejle – men vi snakker først og fremmest om resiliens” (Stoustrup, 2020, p. 29).

I dette citat ser det ud til, at Vejle valgte at satse på resiliensstrategien som den primære tilgang til den bæredygtige udvikling, mens verdensmålene optræder mere drypvis i forskellige beslutninger. Det ser ud til at være en afklaring af vægtningen mellem resiliens og verdensmålene fra forrige citat fra året før, hvor en ledende embedsmand gav udtryk for en mere søgende tilgang. Verdensmålene optræder heller ikke i kommunens planstrategi fra 2019<sup>48</sup>, som det var tilfældet i Gladsaxe og Guldborgsund. Her finder man begreber som *resiliens*, *bæredygtighed* og *klima* til gengæld hyppigt (Vejle Kommune, 2019f).

Baggrunden for dette valg er ifølge ledende embedsmænd den tætte sammenhæng mellem resiliens og verdensmål. Derfor har kommunen prioriteret kontinuitet i det strategiske arbejde og fokuserer på resiliensstrategien. En anden forklaring er formentlig, at resiliensarbejdet har vundet større politisk indpas, mens FN’s verdensmål ser ud til at dele byrådet mere. Dette kommer jeg tilbage i afsnittet om *politisk ejerskab*.

Vejle satser på kontinuitet i form af deres resiliensstrategi og forholder sig derfor til, hvordan verdensmålene kan understøtte de eksisterende strategier. En ledende embedsmand fortalte:

”Altså vi vil prøve at se, i hvilken udstrækning kan det her [verdensmålene] understøtte de strategier, vi i forvejen har” (Interview 31).

Denne udlægning fremhævede en politisk leder også:

”Vi har haft vores arbejde med resiliens og det der Resilient Cities. Og det har været spændende. Og det har nok været sådan i Vejle-kontekst tæt på at være noget, hvor folk spurgte om, hvad betyder det der ord ”resiliens”. I hvert fald til at starte med. Hvad er det for en størrelse osv. Og der tror jeg, vi gør en dyd ud af at få de der 17 verdensmål koblet ind i en

---

<sup>48</sup> Begrebet verdensmål optræder én gang i kommuneplanstrategien fra 2019. Det er i forbindelse med en politisk mindretalsudtalelse fra partiet SF. Der står: ”SF er begejstrede for, at der er sat fokus på de 17 verdensmål” (Vejle Kommune, 2019f, p. 5). Det er ikke klart, hvad der henvises til, da verdensmålene ikke optræder andre steder i dokumentet – hverken i tekst eller grafik. Jeg har forsøgt at få partiet i tale om denne mindretalsudtalelse, men de har ikke svaret på min henvendelse.

eller anden kontekst, hvor vi kan for det første se os selv i det og så forstå, hvad er det vi går og laver” (Interview 35).

Her forklarer informanten, at det har været en udfordring med resiliensbegrebet i starten, og derfor er der en stor opmærksomhed på at få lavet en kobling mellem verdensmålene og de eksisterende indsætter

Dette taler for, at kommunen bruger et aktuelt magisk begreb i form af verdensmålene til at understøtte arbejdet i kommunen, men at de nye dagsordener i mindre grad bliver brugt til at lave ændringer i organisationen. Dette mønster sås også i Guldborgsund i første halvdel af valgperioden 2017-2021. På den måde legitimerer kommunerne eksisterende indsætter igennem et magisk begreb for at sende det signal, at de er med på den aktuelle dagsorden, på trods af at indsætterne kun fornyes i mindre udstrækning (Bentzen, 2019). Dette kan også betragtes som en form for *protektionistisk oversættelse*, hvor kommunerne i større eller mindre grad bruger nye ideer og begreber om eksisterende indsætter, der i praksis ikke ændres nævneværdigt. Formålet hermed kan være at beskytte medarbejderne og organisationen mod kontinuerlige forandringer og at signalere udadtil, at man arbejder med nye begreber og en dagsorden, som omverdenen har en forventning om at man arbejder med.

Den ledende embedsmand fra Vejle talte netop om at beskytte medarbejderne mod udefrakommende forandringer:

”Altså i en offentlig organisation i Danmark lige nu, der vil der være utrolig modstand imod og få endnu et nyt sæt idéer påduttet. Kommer der en ny regering, så kommer der nye kommuneaftaler, og så kommer der en helt masse nye idéer og regelsæt og muligheder, som vi skal udfylde, og organisationen kan sige, vi kan ikke være mere, vi vil ikke til at lave om igen for 17. gang. Vi har brug for stabilitet i vores organisation. Vi har brug for nogle ting, der gør det muligt for os, at vi i dagligdagen kan løse vores opgaver og opnå vores behov. Altså, det vil være tilgangen” (Interview 31).

Informanten taler her om, at offentlige organisationer udsættes for mange forandringer, og at en ledelsesopgave derfor bliver at beskytte organisationen og sikre kontinuitet i arbejdet. Dermed påhviler det ledelsen at oversætte nye ideer til en eksisterende praksis og på den vis signalere, at den nye opgave løses igennem (eksisterende) indsætter, hvilket altså kan ses som *protektionistisk oversættelse*, som handler om at beskytte organisationens eksisterende strategi mod forstyrrelser.

Dette er en vigtig pointe for kommunerne i arbejdet med verdensmålene, fordi det understreger, at der er en strategisk opgave i at finde den rigtige balance mellem at tage de nye tendenser ind og samtidig fastholde en nødvendig kontinuitet, så medarbejderne ikke hele tiden forstyrres af nye forandringer.

#### 6.4.4 Eksplicite verdensmål i Vejle Kommune

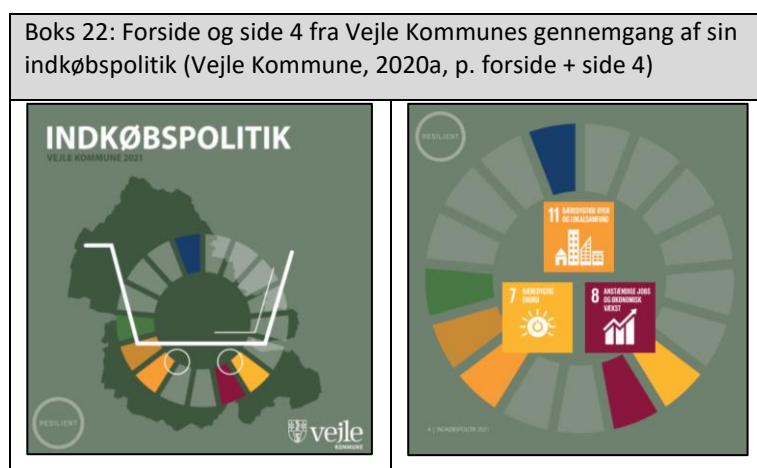
Selvom resiliensstrategien er omdrejningspunktet for Vejle Kommunes arbejde, betyder det dog ikke, at verdensmålene er fraværende, hvilket også fremgår af tidslinjen i starten af analysen. I nogle forvaltninger bruges verdensmålene relativt aktivt, ligesom de optræder drypvis i strategier og politikker. I dette afsnit fremhæver jeg nogle eksempler på, hvordan verdensmålene optræder eksplicit. Det er ikke en udtømmende liste.

På Teknik- og Miljøområdet bruger flere afdelinger verdensmålene aktivt i kommunikationen med medarbejdere og omverden, eksempelvis hos *Ressourcer & Genbrug*, der er ansvarlig for kommunens affaldshåndtering. På afdelingens hjemmeside står der:

”I projekteringen af byggeriet er alle FN's 17 Verdensmål tænkt ind. De forskellige temaer bag målene er blevet brugt til at identificere konkrete virkemidler, som skal bidrage til projektets bæredygtighed” (Vejle Kommune, 2021a).

Det ses her, hvordan verdensmålene bringes i spil i projektudviklingen af et nyt affalds- og genbrugsanlæg (kaldet et RessourceCenter). Centeret bliver flere steder fremhævet som et projekt, der arbejder med FN's verdensmål (Finansministeriet, 2021b).

I kommunens indkøbspolitik fra 2021 bruges verdensmålene eksplicit i det grafiske layout, jf. boks 22. Der skabes altså her en eksplicit kobling mellem indkøbspolitikken og verdensmålene.



Verdensmålene spiller ligeledes en rolle for kommunens undervisnings- og formidlingsenheder. Eksempelvis formidlingscentret *Økolariet*, hvor målene bliver formidlet til 100.000 årlige besøgende (KL, 2021b), på Vejle Bibliotekerne, hvor *Klima og Verdensmålene* har været et emne, de har formidlet (Vejle Kommune, 2021b), samt på skoleområdet, hvor flere skoler tager verdensmålene op som tema (Dit Vejle, 2020; Vejle Kommune, 2020d).



Desuden fik Vejle Kommune i 2018 udarbejdet 17 kunstværker af lokale kunstnere, der hver illustrerede et verdensmål, jf. billede 4. Billederne har været udstillet på rådhuset (Vejle Kommune, 2018a).



Billede 4: Kunstværk af FN's 14. verdensmål – Livet i havet, udarbejdet af Lykke Niemann (Vejle Kommune, 2018a)

Herudover indgik verdensmålene eksplicit i kommunens folkemøder i 2018 og 2019 (Vejle Kommune, 2019g) og var desuden et omdrejningspunkt ved flere arrangementer for de lokale virksomheder, herunder en innovationsfestival i 2019 og erhvervskonferencen i 2019 (Vejle Kommune, 2019b).

Formålet med dette afsnit er at vise, at selvom resiliensstrategien er udgangspunktet i Vejle Kommune, så er der flere områder, hvor verdensmålene bruges i både projektering og formidling. At verdensmålene i et eller andet omfang lever deres eget liv i forskellige nicher i de enkelte kommuner, gælder i alle mine tre cases. Dette kan skyldes at verdensmålene er et modefænomen, som alle kommunerne må forholde sig til (Czarniawska, 2005b).

#### 6.4.5 Hvilken oversættelsesstrategi bruger Vejle?

Ovenstående afsnit viser, at der kan identificeres eksplicit omtale af verdensmål i dele af Vejles arbejde med verdensmålene, hvilket kan tyde på en reproducerende eller modificerende oversættelse. Alligevel betegner jeg Vejles oversættelsesstrategi som *radikal*, hvilket skyldes, at kommunen grundlæggende kalder arbejdet med verdensmålene for resiliens, og dermed underordner verdensmålene resiliensstrategien. En central placeret leder siger da også, at kommunen satser på resiliens, og derfor findes der ikke en egentlig verdensmålsstrategi i Vejle Kommune. Yderligere vil analysen vise, at verdensmålene skaber egentlig modstand i dele af byrådet, hvorfor målene nedtones.

Som det vil fremgå af analysen, er det ikke alle informanter, der ser de to strategier som identiske, hvilket kan være en af konsekvenserne af at bruge en radikal oversættelsesstrategi. Som tidligere nævnt har et af formålene med denne strategi været at tilpasse målene til kommunens eksisterende strategi for at satse på kontinuitet.

Udfordringen ved den radikale oversættelsesstrategi er at finde balancen mellem lokalisering og genkendelighed. Når en strategi oversættes radikalt, som Vejle har gjort med verdensmålene, så styrker det muligheden for at et stærkt ejerskab til arbejdet, fordi medarbejderne vil kunne genkende de nye tendenser i den eksisterende strategi. Omvendt er risikoen, at der vil være nogle aktører, der ikke kan afkode koblingen mellem den nye (verdensmålene) og den oprindelige idé. Denne balance har Vejle arbejdet med, hvilket analysen vil vise flere eksempler på.

#### 6.4.6 Opsamling

Formålet med denne del af analysen har været at undersøge Vejles strategi for arbejdet med verdensmålene, og hvordan disse oversættes i kommunen.

Analysen har vist, at Vejles resiliensstrategi er omdrejningspunktet for arbejdet med FN's verdensmål. Kommunen har igennem flere år arbejdet med resiliens som udgangspunkt for deres arbejde med bæredygtighed. Resiliensstrategien indeholder en række projekter og visioner, men derudover opfatter kommunen resiliens som en metodisk tilgang til at sikre helhedsorienterede løsninger.

Der kan identificeres en række sammenhænge mellem verdensmålene og resiliensstrategien, men resiliensstrategien må betegnes som en radikal oversættelse af verdensmålene, fordi målene indlejres i resiliensstrategien, og fordi der ikke findes en selvstændig strategi for verdensmålene. Selvom der er mange fælles temaer i verdensmålene og resiliensstrategien, kan der ikke siges at være et stort begrebsmæssigt overlap, hvilket understreger, at en radikal oversættelse er benyttet. Selvom Vejle altså satser på resiliens, så er der alligevel en række kommunale områder, hvor verdensmålene fremgår explicit. Kommunen bruger i mindre grad symboler fra verdensmålene end fx Gladsaxe Kommune, men de afviser dem ikke så konsekvent, som det var tilfældet i Guldborgsund. Derfor kan verdensmålene identificeres i forskellige policy-dokumenter, hvor det flere steder fremgår, at fx klimapolitikken "er i god tråd" med verdensmålene, hvilket er en måde at sige, at de arbejder med verdensmålene uden at bruge dem særlig aktivt.

Strategien i Vejle ser ud til at være at holde fast i en eksisterende kurs og samtidig sige, at det de laver, er i "tråd" med verdensmålene. Formålet er at beskytte organisationen mod forandringer. Verdensmålene og resiliensstrategien opstår sideløbende, så da kommunen besluttede at satse på resiliens i midten af

10'erne, var der en tilbageholdenhed med at implementere verdensmålene umiddelbart efter. Når de alligevel omtaler verdensmålene, handler det om at bruge dem til at understøtte de initiativer, de har gang i. Dermed udnytter Vejle, at verdensmålene er et aktuelt, almenkendt begreb, som det er positivt at være associeret med, uden dog at ændre nævneværdigt på den eksisterende strategiske retning. Dette understøtter, at der er tale om en radikal oversættelse af verdensmålene i Vejle Kommune.

## 6.5 Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i arbejdet med verdensmålene?

I de kommende afsnit vil jeg analysere den politiske og administrative ledelses rolle i arbejdet med verdensmålene, herunder ledelsens ejerskab til resiliensstrategien.

### 6.5.1 Hvordan er ejerskabet til resiliensstrategien i den administrative ledelse?

Resiliensarbejdet i Vejle Kommune har rødder tilbage til 2013. Dermed er resiliensstrategien veletableret i kommunen med forankring i en stabsfunktion under kommunaldirektøren. Kommunen har sågar haft en såkaldt Chief Resilience Officer med ansvar for resiliensindsatsen siddende i denne afdeling i flere år (Vejle Kommune, 2016b), hvilket understreger, at resiliensstrategien har haft fuld strategisk bevågenhed.

I dette citat fortæller en ledende embedsmand om overvejelser og processen med at forankre resiliens i ledelsen i kommunen:

”Jeg startede vel med at anerkende, at hvis det her skulle indarbejdes i vores organisation, så skulle de ledende embedsmænd, direktøren og de øverste ledere i Vejle Kommune ligesom adoptere det på en eller anden måde (...) Så for mig var det måske også bare ledelsesmæssigt identifikation af et værktøj, som jeg siger, det kunne måske godt være det fælles redskab, der gjorde, at vi som direktion og øverste topledelse i kommunen fik et fælles sprog. Og det gjorde vi rent faktisk ved at holde en del temamøder i direktionen med de øverste ledere, hvor vi på det tidspunkt jo også havde fået ansat den såkaldte første Chief Resilience Officer (...) Vi sluttede i det lokale, hvor vi sidder lige nu, med, at vi i direktion sad med (...) der var simpelthen klistret papirer rundt på alle væggene med idéer og tanker, og hvad ved jeg” (Interview 31).

Citatet illustrerer, at der var en længere proces i kommunens øverste administrative ledelse i arbejdet med forankringen af resiliensstrategien, hvor hele ledelsen blev inddraget. Formålet var at sikre et fælles sprog og en fælles retning i ledelsen. De interviews, jeg har lavet i kommunen i 2019 og 2020, tyder på, at det har virket. Eksempelvis siger en leder fra Teknik- og Miljøforvaltningen:

”Det stærke ved det her [resiliensstrategien], det er, at vores byråd, vores politikere og Niels Ågesen [kommunaldirektør], du skal snakke med den øverste ledelse, der har vi jo et fælles sprog. Vi forstår, hvad resiliens er (...) Det er det stærke ved det, vil jeg sige. At kommunen har en fælles ånd. Det er det, vi er med til at skabe” (Interview 33).

I et andet interview fortæller en leder fra Kultur- og Sundhedsforvaltningen om sit arbejde med resiliensstrategien:

”Så da jeg kom, var noget af det, jeg gjorde, også at tale med dem om resiliens. At lave nogle seancer i afdelingen, når vi har en resiliensstrategi, og når vi arbejder med resiliens her, hvordan er det så, vi taler om det” (Interview 43).

Den pågældende leder fortæller altså, at hun gav sig til at implementere resiliensstrategien i sin enhed, da hun blev ansat. Hun havde tidligere været involveret i implementeringen i hele organisationen.

De ovenstående citater indikerer, at der er et stærkt administrativt ejerskab til resiliensstrategien i flere forvaltninger i Vejle Kommune, hvilket formentlig også handler om, at strategien er grundigt implementeret i organisationen, samt at den har eksisteret i en del år. Desuden er strategien forankret i den øverste ledelse, og kommunen har arbejdet for at gøre den til en fælles referenceramme. Jeg har dog også talt med ledere, der har en mindre stærk oplevelse af resiliens, og i enkelte tilfælde er resiliensstrategien ligefrem omtalt som afsluttet. Det ændrer dog ikke på det samlede billede af, at strategien virker til at være stærkt forankret i den administrative ledelse.

### 6.5.2 Hvordan er det politisk ejerskab til verdensmålene og resiliens?

Som det fremgår af analysen, er der en stærk strategisk forankring af resiliensstrategien i administrationen. Strategien virker ligeledes stærk forankret politisk. Da den blev vedtaget i 2016, stemte 29 for og 1 imod ifølge referatet fra mødet i byrådet den 24. februar 2016. Som det også fremgår af analysen, krævede det tilvænnelse og oversættelse at indarbejde begrebet resiliens.

”I starten var jeg nødt til i forbindelse med dagsorden (...) for eksempel helt fysisk at sende den tilbage, hvis der kommer en sag om et eller andet med klimainitiativ eller naturinitiativ eller et eller andet særligt socialt initiativ, så siger jeg ”det mindste, I kunne have gjort for at gøre mig en tjeneste, det var da for helvede at bruge ordet resiliens et eller andet sted i sagen, ikke”. Og det var der rigtig lang tid, hvor vi bøvlede med den slags ting. Og så lige pludselig kom det stille og roligt (...) det betyder, at den politiske dialog pludselig kom til at handle om resiliens” (Interview 31).

Informanten oplevede altså, at kommunalpolitikere begyndte at tage begrebet til sig i byrådet. Men forud for dette var administrationen opmærksom på at arbejde resiliensbegrebet ind i deres sagsindstillinger.

Jeg har talt med to politikere fra byrådet, og i begge interviews refererer politikerne jævnligt til resiliensstrategien. Nedenfor er nogle eksempler:

”Det er vel meget vores tilgang til resiliens, altså robusthed, få noget mere. Der skal gerne være en ekstra dobbelt bundlinje på alt det, vi går og laver. Og det tror jeg, er vel noget af det, som vores resiliensarbejde har ført til. Det er, at vi har ligesom fået skabt den der tilgang til mange af de ting og siger, altså det behøver ikke bare være en omkostning” (Interview 35).

”I min optik, så er det jo resterne af resiliens. Og så noget af det, resiliens også har givet vores kommune, den der (...) a-b-c-d-tænkning, og alt det der med at både tænke flere bundlinjer men også starte med området, og hvilket potentiale det har og alt sådan noget (...) Resiliens var også meget andet end det. Det var jo sammenhængskraft, og det var evnen til at absorbere katastrofer, det var evnen til at se muligheder i stedet for begrænsninger og alt sådan noget, ikke også?” (Interview 40).

Citaterne viser, at politikerne i byrådet forholder sig til resiliensbegrebet. Udlægningerne kredser om, at resiliens handler om at se efter merværdi i projekter og løse flere problemer på en gang. Det er ikke, fordi de er ukritiske over for resiliens i interviewene. Eksempelvis taler begge om, at det har været vanskeligt med resiliens i starten, fordi det er et svært begreb at forstå. Men nu kan de begge redegøre for en forståelse af resiliens. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at resiliens ikke har været omdrejningspunktet for interviewene, da jeg har haft en eksplicit dagsorden om at tale verdensmål. Dette understreger, at der er en stærk forståelse af resiliensbegrebet hos de to politikere, da de begge bruger begrebet aktivt til at forklare udviklingen i kommunen.

#### *6.5.2.1 Verdensmålene skaber ikke samling i byrådet*

Analysen peger på, at det forhold, at organisationen er blevet fortrolig med resiliensbegrebet, er en af årsagerne til, at kommunen har valgt at arbejde med dét og ikke med FN's verdensmål. Kommunen prioriterede kontinuitet i det strategiske arbejde blandt andet for at beskytte organisationen mod kontinuerlige forandringer.

En anden forklaring på fravalget af verdensmålsbegrebet kan være, at det ikke har samlet byrådet. En informant fortalte, at der er centrale kommunalpolitikere, der ikke bryder sig om FN's verdensmål:

”Altså det er jo i høj grad, fordi at viceborgmesteren hader verdensmål, så derfor skal vi helst ikke kalde det verdensmål, og du må helst ikke nævne dem, og så bliver det sgu lidt op ad bakke” (Interview 37).

Informanten fortæller her, at et centralt placeret medlem i byrådet ”hader” verdensmålene, og at organisationen derfor forsøger at omtale arbejdet med andre begreber.

At flere byrådsmedlemmer er kritiske over for verdensmålene, fremgår også af referat fra byrådsmøde den 20. marts 2019, hvor et medlem fra Radikale Venstre havde stillet forslag om, at alle sagsfremstillinger skulle behandle FN's verdensmål og klima- og miljøpåvirkning (Vejle Kommune, 2019h). Af den efterfølgende drøftelse fremgår det<sup>49</sup>.

"I laver jo ikke et kæmpe spring frem med de her FN's verdensmål. I står og flager med et eller andet flag og hopper på stedet. Og det er det, jeg er bange for med de her verdensmål i virkeligheden. Det er, at de bliver sådan en form for figenblad for, at man ikke gør noget, at man bare står og laver noget symbolpolitik" (Byrådsmedlem fra Det Konservative Folkeparti: 6).

"Altså helt ærligt, lad os nu være lidt seriøse. Jeg kan bestemt ikke stemme for det her. Øh og skulle det ske, at det blev vedtaget, så kan man sgu altid... undskyld, man må ikke bande, så kan man altid finde et eller andet, jeg kan henvise til ift. verdensmålene. Så det er igen et eller andet feel-good forslag, som måske føles meget godt nede i maven at foreslå, men ikke særligt seriøst" (Byrådsmedlem fra Liberal Alliance: 4).

Citaterne viser eksempler på politikere i byrådet, der er kritiske over for verdensmålene og forslaget om, at de skulle optræde i indstillingerne. Der var dog også medlemmer, der bakkede op om forslaget og verdensmålene.

"Vi kan godt se ideen i det, og vi vil gerne takke De Radikale for et rigtig fint forslag. Vi vil i SF meget gerne være med til at sætte meget mere fokus på verdensmålene, herunder også klimamål" (Byrådsmedlem fra Socialistisk Folkeparti: 3).

"Vi bakker totalt op om det det her forslag. Vi synes sådan set, at det er rigtig klogt at begynde at tænke flere bundlinjer, når vi træffer politiske beslutninger" (Byrådsmedlem fra Socialdemokratiet: 4).

Senere i debatten siger samme politiker:

"Skulle vi ikke i Vejle Kommune gå med den vej. Vi bryster os af, at vi er åh så miljøvenlige og åh så klimavenlige og alting. Så kan vi ikke engang finde ud af at forholde os til FN's 17 verdensmål. Det er da direkte pinligt" (Byrådsmedlem fra Socialdemokratiet: 5)

Citaterne fra debatten viser, at verdensmålene ikke samler byrådet i Vejle Kommune, men at partierne opdeler sig i en højre-venstre-akse, hvor SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre stemmer for forslaget, mens Venstre, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Dansk Folkeparti stemmer imod. Således blev forslaget nedstemt med stemmerne 16 imod og 15 for (Vejle Kommune, 2019h). Pointen her er, at verdensmålene altså ikke fremstår som et samlende fænomen i byrådet, mens dette ser ud til at være tilfældet med resiliensstrategien. Konsekvensen af dette fortæller en informant om:

---

<sup>49</sup> Citaterne bygger på udskrift af debatten i byrådet (lokaliseret den 27. maj 2021) på <http://vejlestadarkivmobilier.dk/Byraadslyd/2019/Byraad200319/Sag%2071.mp3>

”Fordi det har tit været sådan et, du ved, af frygt for at støde nogle politikere, der måske har et vist ord, så kalder man tingene noget andet, og du ved, så ender man aldrig med at sætte tingene direkte ned på budskabet, og så bliver det sådan mudret, fordi man hele tiden prøver at beskrive det med andre ord end det, som hele resten af verden kalder det (...) Altså, jeg tror egentlig også, det var en nobel hensigt om, at man gerne vil have så mange i byrådet med som muligt, og man vil gerne have så brede beslutninger som muligt” (Interview 37).

Citatet viser, at konsekvensen af den kritiske indstilling fra særligt et fremtrædende medlem af byrådet var, at forvaltningen forsøgte at bruge andre begreber end verdensmålene for at skabe konsensus og bred opbakning til politikken. Dette kan samtidig være en del af forklaringen på, at kommunen bruger resiliensbegrebet i stedet for at arbejde med verdensmålsbegrebet. Jeg talte med en informant fra oppositionen i byrådet om betydningen af den politiske uenighed om arbejdet med verdensmålene:

”Det [verdensmålene] har haft en vanskelig politisk fødsel i Vejle Kommune, fordi der har været nogen, som har syntes, at skal vi nu også det, når vi nu også skulle det andet [resiliens] (...) I Vejle Kommune var der, måske særligt vores viceborgmester, som havde fornemmelsen af, at det her går hurtigt væk igen, det er bare noget popsmart (...) Jeg tror også, hvis man gad at læse dagsordenen på sådan et byrådsmøde, så har der endda også været politisk uenighed om, hvordan det [verdensmålene] overhovedet skulle håndteres. Altså det var jo sådan helt pinagtigt i starten, men nu er det der, kan man sige. Nu bliver det også brugt og bliver også ofte brugt i kommuneplansammenhænge og sådan større planlægning (...) Det har selvfølgelig haft en betydning, at vi har været uenige om det, selvfølgelig har det det” (Interview 40).

Hermed peger informanten på, at der har været politisk uenighed om, hvordan de skulle håndtere verdensmålene, og at det har haft betydning for udrulningen af dem i kommunen. Uenigheden har blandt andet har bestået i, hvilken rolle verdensmålene skulle spille, når de allerede havde resiliensstrategien.

Som det fremgår af ovenstående, blev forslaget om, at sagsindstillingerne skulle inddrage FN's verdensmål og klima- og miljøpåvirkning nedstemt i byrådet i marts 2019. I november 2020 stillede Klimaudvalget imidlertid forslag om, at sagsindstillingerne skulle indeholde klima- og resiliensvurderinger. Dette forslag blev implementeret i maj 2021 (Vejle Kommune, 2021c).

Det ser altså ud til, at der er større politisk uenighed om brugen af verdensmålene, end det har været tilfældet i Gladsaxe og Guldborgsund. I Gladsaxe syntes verdensmålene at kunne samle det meste af byrådet, mens der i Guldborgsund tegnede sig et billede af manglende ejerskab til verdensmålene. I Vejle har verdensmålene ikke bidraget til at skabe samling i byrådet. Dette kan være en medvirkende forklaring på, at Vejle har valgt at satse så kraftigt på resiliensstrategien – og går uden om at bruge verdensmålene direkte i en del af deres kommunikation. Erfaring fra andre studier af kommunalpolitik viser, at der mange steder hersker en konsensusnorm i lokalpolitik, hvor politikerne ofte forsøger at finde brede løsninger og

kompromisser (Berg & Kjær, 2007). Dette skyldes både traditioner, ønske om brede løsninger, kultur, og at der er mange administrative og driftstunge opgaver m.v. (Dahlgaard et al., 2009).

Betydningen af den politiske opbakning til verdensmålene er blevet fremhævet i alle tre kommuner. I Vejle sagde en administrativ leder: *"Hvis de her verdensmål, de skal for alvor skal fylde noget, jamen så skal der også være en politisk opbakning til, at det er det, vi skal"* (Interview 39). Ifølge informanten er det altså nødvendigt, at politikerne bakker op om verdensmålene, hvis de skal spille en større rolle. Dette kommer jeg tilbage til i den tværgående analyse.

En anden forklaring på, at verdensmålene ikke har et stærkt politisk ejerskab, kan også være, at politikerne oplever, at det er nemmere at tale med borgerne om bæredygtighed og klima:

*"Jeg opfatter det sådan, at borgmesteren har enormt meget held med og er dygtig til at bruge bæredygtighed og klimaindsats som et samtaleredskab med vores virksomheder, hvor det måske er sværere for ham at tale om verdensmål"* (Interview 45 – direktør).

Citatet peger på en udfordring, som analysen af Guldborgsund også fremhævede, nemlig at verdensmålene nogle steder opleves som vanskelige at bruge i dialogen med omverdenen. Det understreger, at der er forskel på, om verdensmålene er *magiske* fra kommune til kommune. Det peger samtidig på, at verdensmålene skal oversættes, hvis de skal indgå i en dialog mellem politikere og omverdenen i Vejle Kommune.

Pointen med ovenstående er, at hvis ikke verdensmålene har en samlende værdi, så er det nemt at forestille sig, at kommunerne vælger at gå med andre begreber, hvilket ser ud til at være tilfældet i Vejle. Et magisk begreb signalerer konsensus og er vanskelige at være imod (Pollitt & Hupe, 2011). I Gladsaxe så det ud til, at verdensmålene netop har den status. Men i Vejle er det resiliensbegrebet, der har en magisk effekt. Derimod bliver verdensmålene politiseret, jf. ovenstående eksempel, og der er aktører, der har stærke negative følelser knyttet til målene, og dermed bliver de ikke magiske i Vejle. Om noget bliver magisk, handler således om konteksten, det indgår i. Dette kommer jeg tilbage til i den tværgående analyse.

### 6.5.3 Hvilke virkemidler har ledelsen anvendt for at sprede verdensmålene i organisation?

Selvom der kan identificeres nogle oplagte sammenhænge mellem resiliensstrategien og verdensmålene, så har ledelsen i kommunen været bevidst om, at tydeliggørelsen af denne sammenhæng kræver oversættelse til medarbejdere og lokalsamfundet, hvilket også er fremgået løbende af citater i analysen. Derfor igangsatte kommunen i 2019 en række initiativer, der skulle understøtte fortællingen om den tætte sammenhæng. Nedenfor fremgår nogle af disse initiativer, der er foregået i den periode, jeg har indsamlet empiri.



- Vejle Kommunes årlige folkemøde i juni 2019, der havde flere emner, der kredsede om verdensmål, resiliens, klimaudfordringer og bæredygtighed (Vejle Kommune, 2019g).
- Kommunens årlige Innovations Sommerskole i august 2019, hvor alle medarbejdere og andre lokale aktører kan deltage på et endags kursusforløb. I 2019 var temaet *Format*. Dagen blev afsluttet af Mogens Lykketoft, der fortalte om FN's verdensmål som format for dialog og handling (Vejle Kommune, 2019d).
- Kommunens årlige erhvervskonference satte i september 2019 fokus på FN's 17 Verdensmål. Konferencen er målrettet virksomheder og erhvervsdrivende i Vejle Kommune (Vejle Kommune, 2019b).
- Direktionens årlige lederdag i november 2019. Her var teamet også resiliens og verdensmålene. Målgruppen på konferencen var Vejle Kommunes ledere. Jeg behandler lederdagen under konkrete eksempler på samskabelse af verdensmålene.

Udover disse arrangementer lavede kommunen flere udgivelser, som ligeledes skulle vise medarbejdere og omverden, at der var sammenhæng mellem verdensmålene og resiliens. Således udgav kommunen i efteråret 2019 en publikation *"Fra verdensmål til hverdagsløsninger"* med eksempler på, hvordan kommunale medarbejdere inddrager verdensmålene (Vejle Kommune, 2019c). Det beskrives her, hvordan medarbejdere har nedbragt brugen af plast, hvordan der bliver købt bæredygtigt ind, hvordan der arbejdes med genbrug på institutionerne, hvordan de arbejder med fællesskaber for unge osv. Dermed dækker eksempelsamlingen både de sociale og miljømæssige mål i verdensmålene. Samlingen har forord fra både borgmester og kommunaldirektør, der peger på sammenhængen mellem resiliens og verdensmål: *"Som kommune har vi et klart ansvar for at gå forrest i kampen for en bæredygtig udvikling. FN's verdensmål og Vejles resiliensstrategi hænger uløseligt sammen"* (Vejle Kommune, 2019c, p. 3).

Et andet eksempel på denne tilgang er tryksagen *"Kan vi ændre verden for en 50'er"*, der giver 50 konkrete ideer til, hvordan borgerne kan yde en positiv påvirkning på verden fx ved at tørre tøj udenfor eller spise mindre kød (Vejle Kommune, 2018c). Bogen er udarbejdet af kommunen med udgangspunkt i resiliensstrategien i forbindelse med Folkemødet i 2018, men den bruger samtidig nogle illustrationer fra verdensmålene og bidrager dermed til at koble mellem resiliens og verdensmål, hvorved den kan ses som en del af oversættelsen af verdensmålene.

Da Vejle ikke har en klar målsætning for arbejdet med verdensmålene, må ledelsen bruge andre metastyringsgreb. De ovenstående oversættelser igennem arrangementer og eksempelsamlinger kan ses som hands off-metastyring, hvor ledelsen forsøger at *skabe et strategisk narrativ og påvirke fortolkningen af verdensmålene ved at knytte dem meget tæt sammen med resiliensbegrebet*, jf. tabel 5 i teoriafsnittet. I

hvilket omfang denne oversættelse er lykkedes, afhænger af, hvor i organisationen man spørger. Som det fremgik af afsnittet *Eksplícitte verdensmål i Vejle Kommune*, bruges verdensmålene relativt aktivt i nogle dele af organisationen, mens de i andre enheder ikke ser ud til at spille nogen rolle. Det taler for, at det er vanskeligere at bruge de blødere metastydingsgreb så som påvirkning af fortolkningen og skabelse af et narrativ end hårdere metastydingsgreb som fx mål og rammer.

Når kommunen satser på resiliensstrategien frem for at gå mere eksplicit ind i arbejdet med verdensmålene, kan man spørge, hvorfor det overhovedet er nødvendigt at oversætte mellem de to begreber. Svaret skal man formentlig finde i analysen i afsnit 6.4.3 *Satser på resiliens*. Her fremgik det, at Vejle bruger verdensmålene til at revitalisere den eksisterende strategi samt til at legitimere det eksisterende arbejde. Det vender jeg tilbage til i den tværgående analyse, for det ser ud til at være et mønster, der kan findes i alle tre kommuner.

#### 6.5.4 Hvilken rolle spiller distribueret ledelse i oversættelsen af verdensmålene?

Ovenstående omtaler en række eksempler på oversættelse igennem arrangementer og kommunale udgivelser, hvilket kan betegnes som en blødere form for metastyding. Dette kan ses i forlængelse af Vejles ledelsesgrundlag, der handler om værdibaseret ledelse, og flere aktører taler om, at der er en decentral styringstradition. Ledelsesgrundlaget i kommunen er formuleret i tryksagen *Ledelse med Vilje* fra 2016. Heri står blandt andet:

”Vi har fokus på balancen mellem på den ene side styring og resultater, og på den anden side innovation og fremtidens udfordringer. Direktionen har derfor formuleret *Ledelse med Vilje*, som er værdibaseret ledelse i Vejle Kommune. *Ledelse med Vilje* skal give mening og retning for vore ledere” (Vejle Kommune, 2016a, p. 1).

Omdrejningspunktet er altså værdibaseret ledelse, og i ledelsesgrundlaget indgår en række begreber som tillid, dialog, handlinger, relationer, åbenhed og resiliens m.v. (Vejle Kommune, 2016a). Det er umiddelbart begreber, der peger i retning af den transformative ledelsesform, jf. ledelsesteorien. I forlængelse heraf har flere informanter talt om, at Vejle Kommune har en decentral ledelsesstrategi. En centralt placeret leder siger: ”Vi er en kommune, der er ledet på en måde, hvor der er en utroligt høj grad af decentral frihed” (Interview 36). En anden informant siger:

”Så skal man også forstå, at Vejle Kommune (...) har haft en lang tradition for at være sådan en lidt ”lad de tusind blomster blomstre”, at alt ikke bare skal komme oppefra og ned i sådan et styringsparadigme (...) så er der egentlig frihedsgrader til at være offensiv og nytænkende, og dvs., du har også mulighed for at tage dit fagområde. Det giver nogle rimelig gode frihedsgrader” (Interview 38).

Citaterne understreger en opfattelse af, at Vejle Kommune har en decentral styringstænkning, der bygger på den værdibaserede ledelse, hvor de enkelte ledere har stor frihedsgrad. Den decentrale ledelsesform kan også ses som en distribueret ledelsesform, hvor flere aktører tildeles et ansvar i ledelsen af organisationen.

Den værdibaserede ledelsesstil fremhæves som udgangspunkt for, at der er en stærkt decentral organisation. I forlængelse heraf taler informanter også om, at de ikke har tradition for at måle resiliensstrategien igennem Key Performance Indicators<sup>50</sup> (KPI), ligesom de ikke arbejder systematisk med årsplaner (som det fx er tilfældet i Gladsaxe Kommune): *"Vi har ikke nogen årsplan for vores direktører, og vi har ingen KPI'er"* (Interview 32). I forhold til verdensmålene er det interessant, fordi flere informanter har talt om et modsætningsforhold mellem den værdibaserede tilgang og de indikatorer, der er i verdensmålene, som kommunen altså ikke har tradition for at benytte.

*"Jeg kunne frygte, fordi verdensmålene er så nemt kommunikerbare, at der ligesom i nogle kommuner eller i nogle virksomheder eller i nogle borgerforeninger eller hvad det nu er, så (...) at det bliver for nem en tjekboks"* (Interview 32).

Informanten giver udtryk for en bekymring for, at verdensmålene kan blive en tjekliste, hvor man lever op til nogle mål, uden at det gør en egentlig forskel. Den opfattelse af verdensmålene har jeg mødt hos flere informanter i kommunen. En af dem siger:

*"Kan du huske nogle af de diskussioner, vi havde til at begynde med, som handlede om det der med, at verdensmålene har på en måde legitimitet og 17 verdensmål, er vi i mål 1 eller mål 5, hvor resiliens er et meget mere holistisk begreb, men også meget vanskeligere at arbejde med organisatorisk"* (Interview 43).

Dette er et andet eksempel på den opfattelse, at arbejdet med verdensmålene risikerer at blive mere optaget af de enkelte mål end af helheden. Det kan være udtryk for, at traditioner og kulturer er forskellige i kommunerne, for det er ikke et synspunkt, jeg har mødt i de to øvrige cases, hvor man generelt mente, at verdensmålene kunne styrke det helhedsorienterede arbejde. En medarbejder siger til gengæld, at der også kan være udfordringer med den manglende måling af resiliensindsatsen:

*"Fordi det er meget værdibaseret ledelse i Vejle (...) så det bliver hele tiden sådan noget, du skal hele tiden tilbage og forhandle om, hvad udgangspunktet var, så altså på den måde kan værdibaseret ledelse være enormt godt til at sådan engagere folk, men det bliver, det er svært at måle på og svært at vise fremskridt. Og hvis man ikke kan vise fremskridt løbende, altså, så bliver den der transformation og forandring sværere, fordi så kan folk ikke se at handling skaber reel forandring"* (Interview 37).

---

<sup>50</sup> Om dette gælder for organisationen generelt, ved jeg ikke. Det, jeg specifikt har talt med informanterne om, er resiliens og verdensmål.

Citatet tyder på, at det er en styrke ved Vejles strategi, at den skaber mobilisering, hvilket den distribuerede ledelsesteori også peger på, men omvendt taler informanten også om en udfordring i forhold til at dokumentere resultater igennem tal.

Det er et af de steder, hvor Vejles tilgang adskiller sig tydeligt fra Gladsaxe Kommunes strategi. For Gladsaxe-strategien indeholder klare mål og bidrager dermed til styring og tydelig retning. Som en leder fra Vejle Kommune formulerer det: *"Resiliens er ikke en styringsstrategi – den er en invitation til samarbejde"* (Stoustrup, 2020, p. 29). Citatet stammer fra en artikel i magasinet Danske Kommuner, hvor lederen fortæller om kommunens strategi, der udlægges som en invitation til samarbejde og ikke styring.

Det skal for en god ordens skyld pointeres, at der laves masser af strategier og politikker i Vejle Kommune (Vejle Kommune, 2021d), hvilket resiliensstrategien også er udtryk for. Som det fremgik i forrige afsnit om det strategiske ejerskab til resiliensstrategien, blev der gjort et stort arbejde for at formidle strategien i ledergruppen. Dermed handler fraværet af verdensmål som ledelsesstrategi formentlig mere om, at kommunen satser på resiliens, end det handler om, at verdensmålene ikke passer til den decentrale organisering. Alligevel ser denne organisationsform ud til at have betydning for arbejdet med verdensmålene, fordi de ender med at have et mere decentralt liv i Vejle Kommune. Det behandler jeg i det kommende afsnit.

#### 6.5.5 Verdensmålenes decentrale liv i organisationen

Mens resiliensstrategien har et stærkt ejerskab i den øverste ledelse, er det derimod ikke helt klart, hvordan det strategiske ejerskab er til verdensmålene. Ejerskabet til verdensmålene ser ud til at være mere sporadisk, og opfattelsen af arbejdet med verdensmålene afhænger af, hvem man spørger.

Oversættelsen af verdensmålene i Vejle Kommune er foregået igennem forskellige former for strategisk formidling, herunder konferencer og skriftligt materiale. Denne oversættelse understøtter den decentrale styringstænkning. Konsekvensen heraf er naturligt nok, at der er forskel på, hvordan verdensmålene optræder forskellige steder i organisationen. Som det fremgik af afsnittet *Eksplicitte verdensmål i Vejle Kommune*, er der flere områder, hvor verdensmålene indgår ret eksplicit i opgaveløsningen. Dermed er *svampe-metaforen* også relevant i Vejle Kommune, hvor strategi popper op rundt om i organisationen – ofte som en konsekvens af manglende oversættelse af en masterversion af en strategi (i dette tilfælde verdensmålene). En centralt placeret medarbejder fortalte:

*"Det handler om, at der er nogle passionerede ledere rundt omkring i afdelinger eller forvaltninger, som kan se en mening med det og kan se, verdensmålene som et værktøj til deres arbejde giver mere mening eller bliver mere meningsfyldt, eller bruge det til at ligesom sætte deres arbejde i kontekst over for andre. Fordi der har ikke været nogen klar melding fra*

direktionen om det. Så når der er nogen, der arbejder med verdensmål rundt omkring i Vejle, så er det på eget initiativ, eller hvad man siger. Hvilket jo sådan set er fedt, at man har en organisation, hvor ledere, de griber den bold og så løber med den" (Interview 37).

Ifølge medarbejderen, der i en periode har koordineret indsatsen omkring verdensmålene, så kan man opleve målene forskelligt i forskellige dele af forvaltningen, hvilket skyldes, at der er nogle ledere, der tager fat i dem på eget initiativ, fordi de oplever, det giver mening. Dette bekræftes af en leder fra Teknik- og Miljøforvaltningen:

"Jeg vil sige verdensmålene, de er faktisk lidt lettere for folk at forholde sig til [end resiliens]. Der er en, der hedder "rent vand" [verdensmål 6]. "Nååh ja". Der er også noget med, der er en, der hedder "partnerskaber" [verdensmål 17]. Vi skal arbejde sammen" (Interview 33).

Informanten fortæller her om, at verdensmålene er et sprog, der intuitivt passer godt til det fagområde i teknik og miljø, han er en del af. Tre andre informanter fra en decentral enhed i teknik og miljø fortæller i boks 23 også, at verdensmålene passer godt ind i deres arbejde.

Boks 23: Uddrag fra interview med medarbejdere i Teknik- og Miljøforvaltningen den 13. januar 2020

- Informant 1: "Jeg tror ikke nødvendigvis, genbrugspladsens folk tænker ordet resiliens. Nej, det ved jeg, de ikke gør. Men de tænker det, der ligger bag ordene."
- Informant 2: "Det kan godt være, at man snakker mere cirkulær økonomi og verdensmål, end man snakker resiliens herude."
- Informant 3: "Vi er heldige, at vi har en hel masse mennesker, der arbejder ud fra et udgangspunkt, der bare er her. Og så er vi drønheldige, at der nu er blevet lavet nogle verdensmål, som passer mega-godt ind i det, vi gør i forvejen."
- Informant 2: "Lige meget hvad. Når vi sætter os ned med vores projekter, så passer det stort set altid ind i 12'eren, og så har vi nogle af de andre, alt efter hvad vi arbejder med" (Interview 34).

Dialogen er et eksempel på, at verdensmålene bliver opfattet som et mere intuitivt sprogbrug i driften i Teknik- og Miljøforvaltningen. De siger direkte, at medarbejderne på pladsen (i driften) ikke kender resiliensbegrebet, men at de forstår tænkningen bag. I den afdeling, de tre informanter repræsenterer, indgår verdensmålene relativt tydeligt i formidlingen eksempelvis på afdelingens hjemmeside (Vejle Kommune, 2021a).

Det er ikke kun på teknik- og miljøområdet, at verdensmålene optræder i dagsordenen. Her fortæller en leder fra sundhedsområdet, hvordan han oversætter verdensmålene til sine medarbejdere.

"Det er også derfor, jeg tog denne her frem [viser dokument], altså hvor vi har oversat verdensmålene i folkesundhedsperspektiv. Jeg synes jo egentlig (...) jeg kan dykke ned i mange af delementerne. Lige nu er vi også i gang med at fremme (...) nu kigger jeg på "mindre skadeligt forbrug af alkohol". Vi er i gang med at fremme kendskabet til alkoholfri øl som et godt alternativ, fordi vi tror ikke på, det hedder øl/ikke øl. Det kan jo godt være en mellemting, fordi det handler jo tit om et fællesskab, om ikke at føle sig forkert, når du står med en sodavand og en øl. Men hvis du står med en øl og en øl, men den ene har alkohol og den anden

ikke har, altså det mindset at gå med det. Så for mig er det jo ikke verdensmålene for verdensmålenes skyld (...) Så det er jo ikke sådan, jeg prædiker verdensmålene, det gør vi simpelthen ikke" (Interview 38).

I citatet forholder lederen sig aktivt til verdensmålene og delmålene. Delmål 3.5 handler om, at "*Forebyggelse og behandling af rusmiddelmisbrug, herunder narkotikamisbrug og skadelig brug af alkohol, skal styrkes*" (Udenrigsministeriet, 2016, p. 4). Dette taler direkte ind i den problemstilling, informanten omtaler i citatet. Dermed understreges det, hvordan der i delmålene kan findes en meget tæt sammenhæng, der svarer til forbindelsen mellem kerneopgaverne i kommunerne, hvilket formentlig også forklarer, at de er attraktive at arbejde med i de enkelte fagområder, da oversættelse til de konkrete opgaver ligger lige for. Informanten understreger samtidig, at han ikke "prædiker" verdensmålene til sine medarbejdere, men bruger dem, når det giver mening, hvilket taler for en pragmatisk tilgang til arbejdet med verdensmålene.

De ovenstående eksempler understreger, at verdensmålene lever rundt omkring i forvaltningen, og dermed understøtter de den decentrale tænkning i kommunen. Det er derfor heller ikke umiddelbart et problem i organisationen, men en naturlig følge af en decentral tænkning. De ledere, jeg har talt med, giver udtryk for, at det er fint, at verdensmålene bruges lokalt – andet ville måske også være mærkeligt, da de har valgt at bidrage til en afhandling, der undersøger deres arbejde med verdensmålene. Udfordringen ved verdensmålenes decentrale liv er at skabe en strategisk sammenhæng i indsatserne, hvilket vil sige at sikre, at der er overensstemmelse mellem resiliensstrategien og verdensmålene, og at aktørerne kender den.

Citaterne tyder på, at verdensmålene er mere forståelige for mange medarbejdere, hvilket formentlig skyldes, at de dækker mange af de områder, som de kommunale medarbejdere arbejder med, og dermed bliver det nemmere at genkende sine arbejdsopgaver i verdensmålene. Det taler for, at der er et potentiale i delmålene for kommuner, der ønsker at arbejde med verdensmålene, fordi de kan knyttes til opgaver, der er tæt på de kommunale kerneopgaver.

#### 6.5.6 Opsamling

Formålet med denne analyse har været at undersøge betydningen af den politiske og administrative ledelses rolle i oversættelsen af verdensmålene, og hvilke virkemidler de har brugt til at skabe gennemslag i strategier, organisation og praktisk arbejde.

Analysen har vist, at der er et stærkt strategisk ejerskab til resiliensstrategien politisk såvel som administrativt. Dette skyldes formentlig, at der er blevet gjort et stort stykke arbejde for at implementere strategien, samt at kommunen har arbejdet med strategien i flere år, hvorfor den er velkendt i organisationen. Det står mindre klart, hvordan ejerskabet er til verdensmålene, der ser ud til at indgå som værktøj, når de enkelte

ledere finder det belejligt. Analysen peger på, at resiliens samler byrådet, mens verdensmålene har en mere polariserende effekt, hvilket formentlig har været medvirkende til, at kommunen valgte at fokusere på resiliensstrategien. Dette understreger vigtigheden af, at der er et stærkt politisk ejerskab til verdensmålene, hvis de skal få en afgørende betydning i kommunerne.

Analysen peger videre på, at der er en decentral tilgang til styring i Vejle Kommune, hvor distribueret ledelse ser ud til at være dominerende. Da der ikke er truffet eksplicite beslutninger om brugen af verdensmålene, bliver denne decentrale styring væsentlig, fordi den betyder, at verdensmålene bruges mere eksplicit i nogle dele af kommunen end andre. Oversættelsen og formidlingen af verdensmålene i kommunen er da også foregået igennem blød metastyling, hvor ledelsen har forsøgt at skabe nogle narrative sammenhænge, uden at der stilles krav om, at verdensmålene indgår i arbejdet. På grund af den decentrale styring ser det dog ikke ud til at være et problem, at verdensmålene tillægges forskellig vægt i forskellige dele af organisationen, og flere ledere lader da også til at have en pragmatisk tilgang til arbejdet med dem, hvor de bruges, når det giver mening for dem. Dette bliver også muligt, fordi der ikke er nogen klare retningslinjer for arbejdet, der kan metastyres efter.

## 6.6 Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af samskabelse i kommunens arbejde med at fremme verdensmålene?

I dette afsnit vil jeg behandle, hvordan samskabelse spiller ind i kommunens arbejde med verdensmålene. Først analyserer jeg kommunens strategiske fokus på partnerskaber og samskabelse. Derefter vil jeg analysere to nedslagspunkter, hvor samskabelse og verdensmålene er i spil.

### 6.6.1 Hvordan indgår samskabelse i resiliensstrategien?

Som det fremgår af indledningen af kapitlet, så handler resiliensstrategien blandt om at styrke samarbejde, partnerskaber og samskabelse. Et af de strategiske mål er "*Den samskabende by*" (Vejle Kommune, 2016b, p. 18). I resiliensstrategien står der yderligere:

"Vejle ønsker at være en resilient og samskabende kommune. En kommune, der sammen med sine borgere og samfundsaktører skaber fælles og bedre velfærdsløsninger for borgerne. Det samme gør sig gældende for vores samarbejde med aktører udenfor kommunegrænsen. Velfærdssamfundet udgøres ikke kun af det offentlige – velfærdssamfundet er os alle sammen" (Vejle Kommune, 2016b, p. 27).

Som det fremgår, gives der udtryk for, at kommunen sammen med lokalsamfundet skal skabe fælles velfærdsløsninger for borgerne igennem samskabelse, og dermed må samskabelse siges at have en høj

strategisk prioritet i resiliensstrategien. Det har været mønstret i alle tre cases, at samskabelse i forskellige former har en stærk politisk og strategisk bevågenhed.

Det 17. verdensmål om partnerskaber fremhæves da også af en politisk informant:

”Så har jeg også sådan personligt, der har jeg udvalgt mig det 17. verdensmål (...) man kan ikke snakke om dem alle sammen, og man er ligesom nødt til at prøve at fokusere lidt på nogle af dem. Og jeg har valgt det 17. verdensmål, og det er et verdensmål omkring partnerskaber. Og det bruger jeg også enhver lejlighed til at sige, at det 17. verdensmål omkring partnerskaber, det er det, der hænger i mit kontor” (Interview 35).

Informanten taler altså om det 17. verdensmål som et favoritmål. Dette billede kunne også ses i analysen af Gladsaxe Kommune, hvor borgmesteren ligeledes omtaler det 17. verdensmål som sit yndlingsmål. De politiske ledelser er altså optaget af partnerskaber (hvilket jeg generelt omtaler som samskabelse i denne afhandling). Det handler formentlig om, at de politiske ledelser gerne vil sende et signal til både forvaltningerne og lokalsamfundet om, at inddragelse og medindflydelse er vigtigt. På den anden side må det siges at være et omkostningsfrit verdensmål at udvælge sig som politiker, fordi det signalerer, at man gerne vil have dialog med lokalsamfundet, men grundlæggende ikke forpligter sig til noget konkret. I det komparative kapitel vender jeg tilbage til, hvordan alle kommunerne arbejder med verdensmål og partnerskaber.

Selvom samskabelse er et strategisk pejlemærke, og næsten alle informanter taler om nødvendigheden af samarbejde, lader begrebet samskabelse ikke til at nyde popularitet i kommunen. Igennem flere interviews har jeg konstateret, at selve begrebet samskabelse bliver kritiseret.

”Jamen vi har jo erkendt, at der var nogle af de fire indsatsområder, som vi startede med, som måske ikke er så relevante længere. ”Samskabelse” er et ord, der på en eller anden måde er dødt i den offentlige debat. Så når nogle har spurgt om det, så har vi kaldt det demokratisk dialog i stedet for” (...) ”Samskabelse” er ikke et ord, vi bruger aktivt, men alle kommuner bruger i forskellige afskygninger [samarbejde] (...) i Århus kalder de det KOMMUNE FORFRA og Århus Kompasset. Du kan tage hele vejen rundt. Vi arbejder alle sammen med værdiskabelse for borgerne under forskellige overskrifter” (Interview 45 – direktør).

Citaterne stammer fra en ledende embedsmand, der fortæller, at begrebet i hans optik er dødt i den offentlige debat. Informanten taler i stedet for om demokratisk dialog, hvilket understreger, at det er begrebet samskabelse, der er et problem, men ikke selve det at samarbejde med borgerne og virksomhederne. Opfattelsen af, at begrebet ikke fylder i den offentlige debat, er interessant, for det ikke er et billede, jeg kan genkende. En søgning på informationsdatabasen *Infomedia* viser da også, at der i perioden 25. august 2020–24. august 2021 blev udgivet 894 artikler i danske medier, hvor begrebet samskabelse optræder<sup>51</sup>. Dette taler ikke for, at begrebet er ude af den offentlige debat. Hvad årsagen er til, at informanten ikke

---

<sup>51</sup> Kilde: Infomedia. Søgning foretaget den 25. august 2021 på begrebet ”samskabelse”.



opfatter begrebet som aktuelt i den offentlige debat, vides ikke, men måske skyldes det, at det ikke har en positiv konnotation – ligesom tilfældet var med verdensmålene i dele af byrådet – og derfor fokuserer aktørerne på andre begreber, hvilket er et eksempel på, hvordan oversættelse handler om at gøre fænomener lokale. Sikkert er det dog, at det ikke handler om, at informanten ikke tror på samarbejde og inddragelse. Informanten fortæller, at alle kommuner har fokus på inddragelse og borgerdialog. Jeg talte også med en medarbejder om opfattelsen af begrebet samskabelse. Dialogen fremgår af boks 24.

Boks 24: Uddrag fra interview med medarbejdere i Teknik- og Miljøforvaltningen den 13. januar 2020

- Jannik: "Kan vi prøve at tale en lille smule omkring det her med samskabelse? Det optræder jo som et begreb i jeres resiliensstrategi... du smiler"
- Informant 1: "Nej. Øh... det... jeg har et problem med samskabelse"
- Jannik: "Yes. Sig lige hvorfor? [der grines i lokalet]"
- Informant 1: "Øhm... jeg synes der er mange ting galt. Hvad er samskabelse? Allerede der har vi jo 1000 forskellige holdninger, så det er jeg ikke så meget til. Jeg er rigtig glad ved samarbejder og samarbejdspartnere og ikke så meget samskabelse" (Interview 34).

Her fortæller informanten altså, at hun ikke er glad for begrebet samskabelse, men gerne vil oversætte det til og tale om samarbejdspartnere og samarbejder i stedet. Paradoksalt nok fremtræder begrebet samskabelse som nævnt i kommunens strategi.

Pointen med dette er, at begrebet samskabelse ikke tillægges væsentlig værdi i Vejle Kommune, men de er altså optaget af samarbejde. Teoretisk set gør det ikke den store forskel for denne afhandling, da jeg ikke er så optaget af, hvad aktørerne kalder det, men ønsker at bruge samskabelsesteorien som en linse til at se på de konkrete former for samarbejde, de indgår i, og hvilken rolle verdensmålene spiller her.

### 6.6.2 Konkrete eksempler på, hvordan kommunen bruger samskabelse til at fremme verdensmålene

I de kommende afsnit vil jeg analysere to eksempler på samskabelse af arbejde med verdensmålene:

- Oversættelse af verdensmål til ledergruppen
- Reflow – genanvendelse af plastik

Det første eksempel handler om, hvordan Vejle arbejdede med at oversætte verdensmålene til ledergruppen igennem intern samskabelse. I det andet eksterne samskabelseseksempel bruger kommunen samskabelse i arbejdet med et konkret projekt, der er en udløber af resiliensstrategien.

### 6.6.3 Oversættelse af verdensmål til Vejles ledergruppe

I dette afsnit vil jeg analysere det første nedslagspunkt, der handler om, hvordan Vejle brugte intern sam- skabelse til at oversætte verdensmålene til kommunens ledergruppe. Nedslagspunktet bygger på deltager- observation, interviews og dokumenter.

#### 6.6.3.1 Om projektet

Nedslagspunktet omhandler Direktionens Lederdag den 22. november 2019 i Vejle, der er en årlig begiven- hed, hvor alle kommunens ledere inviteres til et formiddagsmøde med direktionen om et aktuelt tema. I 2019 havde direktionen sat verdensmålene på dagsordenen, jf. programmet, som fremgår af boks 25. Der deltog 207 ledere på konferencen, hvilket er ca. 60 pct. af den inviterede ledergruppe (Mail fra medarbej- der den 2. september 2021). Deltagerkredsen bestod af både direktion, centerchefer, mellemledere og le- dere fra de decentrale enheder.

Boks 25: Program for Direktionens Leder- dag den 22. november 2019 i Vejle Kom- mune



Direktionens Lederdag	
22. november 2019	
08.00-08.30	Morgenmad
08.30-09.00	Vejle, resiliens og verdensmålene <i>v. Niels Nybye Ågesen, kommunaldirektør</i>
09.00-10.00	Fra Verden til Vejle <i>v. Katherine Richardson, Leder af Sustainability Science Centre, KU</i>
10.00-10.15	Pause
10.15-12.00	Hvordan går vi fra intention til handling? <i>v. Ashley Brereton, nudging-ekspert</i>
12.00-12.30	"Kære mig" - et postkort til mig selv <i>v. Jens Ejner Christensen, borgmester</i>
12.30-	Frokost to go

RESILIENT VEJLE

Som det fremgår af programmet, holdt kommunaldirektøren et oplæg om sammenhængen mellem ver- densmålene og resiliens, hvorefter professor Katherine Richardson fra Københavns Universitet talte om verdensmålene. Herefter gennemgik nudging-eksperten Ashley Brereton, hvordan man kan få folk til at æn- dre vaner. Borgmesteren afsluttede med et indslag, hvor formålet var, at alle deltagerne i salen skulle

skrive, hvordan de hver især kunne arbejde med verdensmålene. Gennem hele arrangementet var der plads til dialog mellem salen og scenen og undervejs også mellem deltagerne i rummet.

Formålet med lederdagen var ”at sikre ejerskabet til verdensmålene og resiliens fremadrettet” (Mail fra medarbejder den 29. oktober 2019). I invitationen til alle lederne i kommunen stod der:

”Lederdagen er den dag på året, hvor vi sammen sætter fokus på nogle af de vigtigste udfordringer og muligheder, vi står over for – i år har vi valgt at sætte fokus på *Resiliente Vejle og verdensmålene*.

Det er naturligt, at vi i vores daglige arbejde også understøtter de store dagsordner og udfordringer i samfundet. Men hvad betyder resiliens og FN’s verdensmål for os? Hvordan kan vi understøtte verdensmålene lokalt på de enkelte arbejdspladser? Og hvordan kan vi lokalt understøtte et eller flere af målene i vores dagligdag?

Det er nogle af de spørgsmål, vi stiller skarpt på, når vi mødes til Direktionens lederdag 2019 – vær med i debatten” (Invitation fra kommunaldirektøren til kommunens ledere den 4. oktober 2019).

Som det fremgår, lagde direktionen op til en debat om, hvordan lederne i Vejle Kommune kunne understøtte (distribueret ledelse af) arbejdet med verdensmålene og resiliensstrategien.

I konferencelokalet var der mange plakater med budskaber fra kommunens ledere, der fortalte, hvordan de arbejdede med verdensmålene. Formålet hermed var at dele inspiration ud til de enkelte deltagende ledere samt at oversætte verdensmålene til konkrete handlinger.

### 6.6.3.2 Hvordan indgik samskabelse i arrangementet?

Lederdagen analyseres med samskabelsesteorien, da den var et eksempel på oversættelsen af verdensmålene til en lokal praksis, hvor de dels skulle have viden om verdensmålene, men hvor der samtidig var lagt op til debat om, hvordan de kunne arbejde med målene lokalt. I boks 26 findes et eksempel på, hvordan deltagerne blev inviteret til at komme med input til arbejdet.

#### Boks 26: Noter fra deltagerobservation af lederdag i Vejle Kommune den 22. november 2019

- Ashley [oplægsholder] spørger om noget ud i salen. Får meget lidt respons.
- Adfærdsdesign handler om at gøre det nemt for folk at gøre det rigtige.
- HR-afdelingen omdeler et dokument til alle. Noget om at nedbryde vision.
- Alle får fem min til at udfylde et handlingsark. Meget konkret på de enkelte mål.
- Ashley: Følger op på de skemaer. Vælger tre deltagere ud.
- De tre kommer med ret konkrete bud på, hvordan man kan nedbryde et mål i en konkret handling. Det er ret fine bud, de kommer med. En del har købt ind på den opgave.

Note: Det ser ud til, at der er en villighed til at byde ind med konkrete løsninger. De vil gerne tænke med.

Som det fremgår, havde oplægget en form, hvor deltagerne skulle komme med helt konkrete forslag til, hvordan de kunne arbejde med adfærdændring med udgangspunkt i verdensmål og bæredygtighed. Dermed var der også mulighed for, at deltagerne i salen kunne påvirke den øverste ledelses arbejde med verdensmålene. I praksis var en stor del af formiddagen dog mere envejs-kommunikation til salen med nogle elementer af workshop end dialog mellem sal og aktørerne fra scenen, hvilket kan ses på billede 5.



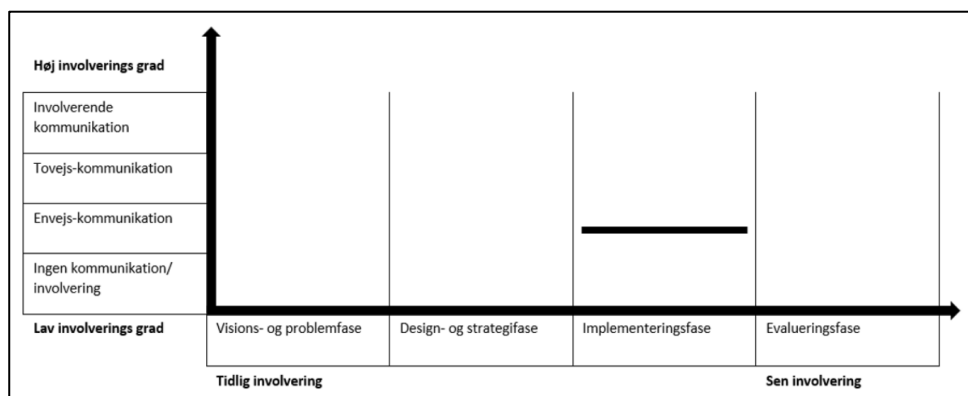
Billede 5: Billede fra Vejles ledergruppedag den 22. november 2019 (eget billede)

Dermed fungerede arrangementet i praksis ikke som samskabelse, da forudsætningen for samskabelse er involverende kommunikation (Nabatchi, 2012). I teorikapitlet omtaler jeg samskabelse som en proces, hvor flere aktører sammen laver nye løsninger på problemstillinger, der har en kompleksitet, der overstiger den enkeltes mulighed for selv at skabe løsninger. Formålet med dagen var at etablere et lokalt ejerskab og engagere lederne i arbejdet med verdensmålene, men på baggrund af processen kan det diskuteres, om det falder inden for definitionen af samskabelse, da der ikke var et egentligt rum for at skabe noget nyt. Det skal for en god ordens skyld nævnes, at det er min beslutning at betragte forløbet analytisk igennem samskabelsesteorien. Jeg har ikke hørt arrangementet omtalt som samskabelse.

Når arrangementet alligevel er relevant at anskue med samskabelsesbegreber, skyldes det, at arrangementet var en vigtig del af oversættelsen mellem verdensmålene og resiliens samt rammen om en vigtig interaktion mellem direktion og resten af lederkollegiet i kommunen.

Da mødet var for den samlede ledergruppe, er det som udgangspunkt et lukket design men med en meget stor gruppe af deltagere (potentielt omkring 350), hvilket også påvirkede muligheden for at lave en mere dynamisk form med større fokus på input fra lederne til topledelsen. I involveringsmodellen befinder arrangementet sig et sted i mellem *envejs-* og *tovejs-kommunikation*. I invitationen var der lagt op til debat og en drøftelse af, "hvad betyder resiliens og FN's verdensmål for os" (Invitation fra kommunaldirektøren til kommunens ledere den 4. oktober 2019), men i praksis var der ikke så meget dialog mellem salen og

deltagerne, hvilket formentlig skyldes formen på oplæggene og placeringen af deltagerne i et auditorium. Desuden var der ikke lagt plads ind i programmet til idéudveksling.



Figur 9: Vejles lederdag i involveringsmodellen

Med udgangspunkt i inddragelsesmodellen var arrangementet et eksempel på relativt sen inddragelse, da det i praksis virkede, som om der mere var tale om implementering af en strategi end dialog om, hvad strategien skulle være, på trods af spørgsmålene i indbydelsen. Der var i hvert fald ikke rum til, at lederne kunne give direktionen input om, hvordan ledergruppen så på arbejdet med verdensmålene, selvom der som nævnt var lagt op til debat på forhånd. Verdensmålene var blevet drøftet i direktionen forud for mødet, men det var svært at se direktionsdagen som et ønske om at få andre input til denne proces. Dette kan også eksemplificeres ved, at det sidste punkt på dagsordenen handlede om, at lederne skulle skrive et postkort til sig selv med inspiration til, hvad de selv kunne gøre i arbejdet med verdensmålene. Et eksempel på en faciliteringsøvelse, der kan åbne for kreative tanker og konkrete handlinger, men mig bekendt blev disse input ikke givet videre til direktionen.

Risikoen ved denne inddragelsesprofil er, at den sene inddragelse og den lave involveringsgrad ikke giver specielt gode vilkår for at sikre, at deltagerne har indflydelse på arbejdet, og dermed får de heller ikke ejerskab til verdensmålene. Dermed styrker profilen ikke nødvendigvis ejerskabet til verdensmålene, hvilket ellers var et af formålene med lederdagen. Projektet er endnu et kommunalt eksempel på intern samskabelse, der foregår i en relativt lukket gruppe – idet det alene er chefer, der deltager på lederdagen, og dermed kan der heller ikke identificeres vertikal samskabelse (selvom der er tale om flere lederlag), da der ikke var inviteret medarbejdere til at deltage i dialogen.

Processen i ledergruppen demonstrerer, at facilitering og de fysiske rammer betyder noget i arbejdet med samskabelse. Hvis der havde været et større ønske om at få startet en dialog, havde det været formålstjenesteligt at lade mødet foregå i et rum, hvor der var gjort klar til dialog, i modsætning til et auditorium, der

egner sig bedre til envejskommunikation. Et andet metastyringsgreb, der kunne have fremmet dialogen på mødet, er *facilitering af samarbejde og udvikling af fælles forståelse*, jf. tabel 5 om metastyring, eksempelvis igennem dialog i mindre grupper og punkter på dagsordenen, hvor der var lagt op til dialog mellem den øverste ledelse på scenen og deltagerne i salen.

### 6.6.3.3 Oversættelse igennem eksterne aktører

På lederdagen benyttede kommunen i stor udstrækning eksterne til at formidle verdensmålene. Som det fremgår af programmet i boks 25, fyldte kommunaldirektør og borgmester samlet kun en fjerdedel af tiden. Derimod stod professor Katherine Richardson for et fagligt indlæg, der skulle formidle verdensmålene og baggrunden for dem, ligesom en adfærds-designer talte om, hvordan en leder kan skabe forandringer i praksis.

Dette kan ses som et metastyringsgreb, hvor den øverste ledelse vælger at overlade oversættelse til eksterne aktører. Formålet hermed kan være at styrke fagligheden i formidlingen, hvilket formentlig har været tilfældet her, hvor de blandt andre bruger en professor til at tale om verdensmål. Det kan dog også være en strategi, der tages i brug, hvis ledelsen ikke selv vil stå på mål for eller er hjemme i detaljerne i strategien. Risikoen ved lade eksterne aktører fylde så meget er, at de i praksis ender med at stå for oversættelsen af verdensmålene, hvilket kan gøre det vanskeligt for deltagerne at afkode den strategiske retning i kommunen. Det gælder i særlig grad, hvis den øverste ledelse ikke er meget tydelig med henhold til, hvor retningen peger hen. Røvik taler om, at oversætteren må have kendskab til den kontekst, der oversættes til (Røvik, 2007), men når der bruges eksterne oplægsholdere som oversættere og formidlere af verdensmålene, risikerer man, at oversættelsen bliver for ukonkret og fjern fra den praksis, kommunen står i. Det skal dog bemærkes, at kommunaldirektøren i sit oplæg havde tre budskaber, der fokuserede på sammenhængen mellem verdensmål og resiliens, så det var trods alt ikke, fordi kommunen var helt fraværende. Alligevel var fornemmelsen, at direktionen og den strategiske retning fyldte meget lidt på lederkonferencen, hvilket jeg talte med en medarbejder fra kommunen om, jf. boks 27.

#### Boks 27: Noter fra deltagerobservation af lederdag i Vejle Kommune den 22. november 2019

- Talte kort med medarbejder efterfølgende og præsenterede pointe om, at direktionen ikke fyldte så meget. Det var hun enig i. Hun nævnte, at direktionen ikke altid er helt i overensstemmelse [omkring, hvad der skal ske med strategien].
- Det lægger op til en meget løs oversættelse af verdensmålene, fordi der er meget lidt styring på. Samtidig er der mange "eksterne" oplægsholdere, hvorfor det bliver andre, der udlægger teksten ift. verdensmålene.

Som det fremgår af boksteksten, talte vi om, at direktionen fyldte meget lidt på Direktionens Lederdag (det var kun kommunaldirektøren der havde et punkt på dagsordenen), hvilket – som også fremhævet af en ledende embedsmand i afsnittet *Satser på resiliens* - ifølge medarbejderen kunne skyldes, at der på daværende tidspunkt manglede afklaring i direktionen omkring arbejdet med verdensmålene. Konsekvensen af den manglende synlige ledelse var, at der var mindre styring af oversættelsen af verdensmålene, fordi det var eksterne aktører, der fyldte mest.

Dette kan der være nogle fordele og ulemper ved. Eksempelvis understøtter det Vejle Kommunes decentraliserede styringsstrategi, som jeg viste tidligere i analysen. Omvendt er udfordringen, at det ikke efterlader et klart indtryk af den strategiske retning, hvilket kan virke paradoksalt, da der netop var lagt op til, at lederdagen skulle bidrage til at sikre ejerskab til verdensmålene i ledergruppen, jf. citatet fra en medarbejder i starten af afsnittet. Samskabelse kan være et effektivt middel til at sikre ejerskab til beslutninger for deltagerne (Agger et al., 2018), og det kunne også her være gjort gennem en større inddragelse og mere systematisk samskabelse.

#### 6.6.3.4 Hvordan bidrog lederdagen til at understøtte distribueret ledelse?

Efter lederdagen talte jeg med tre ledere om deres opfattelse af arbejdet med verdensmålene. Disse interviews efterlod ikke et indtryk af, at opgaven med verdensmålene blev tydeligere efter lederdagen. I boks 28 er et uddrag fra en samtale, jeg havde med en leder i Teknik- og Miljøforvaltningen.

Boks 28: Uddrag fra interview med leder i Teknik- og Miljøforvaltningen den 13. januar 2020
<ul style="list-style-type: none"><li>• Jannik: "Vil du ikke, vil du prøve at sige lidt om, hvordan du opfatter [strategien for verdensmålene], altså fordi man kan sige, resiliens er en helt tydelig strategi for Vejle Kommune. Jeg kan være lidt mere usikker på, hvor tydelig verdensmålene er som strategi? Hvordan opfatter du det?"</li><li>• Informant: "Det er jeg enig med dig i. Og det med resiliens, det er jo (...) Det kommer an på, hvor man spørger henne i kommunen, tænker jeg" (Interview 33).</li></ul>

Som det fremgår af boksen, kan informanten ikke udlægge den strategiske retning for verdensmålene, da jeg nævner, at jeg selv er usikker. Informanten giver udtryk for at dele min usikkerhed. Informanten siger samtidig, at der også vil være forskel i opfattelsen af resiliens, alt efter hvor man spørger i kommunen. Men informanten fortæller i samme interview, at han bruger verdensmålene meget aktivt i sit arbejde:

"Når vi fx snakker med vores vandværker, så siger jeg til dem, prøv at se, der er tre-fire af de her verdensmål, der alle arbejder [i samme retning], det er vi sådan set inde på" (Interview 33).

Informanten fortæller altså, at de bruger verdensmålene i praksis, selvom han ikke er helt tydelig på, hvad den overordnede strategiske retning er. Dermed giver han her et eksempel på den decentrale strategi for arbejdet med verdensmålene, som analysen tidligere har peget på.

Jeg spurgte flere ledere fra kommunen, om der findes en beslutning for arbejdet med verdensmålene

”Nej, det er der ikke, ikke mig bekendt. Altså så har jeg sovet et eller andet sted, eller også så er den stadig på vej ned igennem siloen, det ved jeg ikke” (Interview 38).

Dette interview er fra primo 2020 – altså efter lederdagen – og her giver informanten, der arbejder i Kultur- og Sundhedsforvaltningen udtryk for, at der ikke findes en strategisk beslutning om arbejdet med verdensmålene. I et andet interview fra primo 2020 med en centralt placeret leder fra kommunaldirektørens stab spurgte jeg også til den strategiske retning for verdensmålene:

”Nej, og det tror jeg heller ikke, det gør [står klart, hvad opgaven er] for os selv på nuværende tidspunkt” (Interview 36).

De tre ledere giver altså udtryk for, at det ikke var klart for dem, hvad opgaven med verdensmålene var. Alle interviews er lavet efter lederdagen, som altså tilsyneladende ikke bidrog til at afklare opgaven med målene og umiddelbart heller ikke til at skabe forankring og ejerskab til dem. Dermed var den konkrete lederdag umiddelbart ikke med til at styrke den distribuerede ledelse af verdensmålene.

#### *6.6.3.5 Refleksion over casen*

Som det fremgik af analysen, gennemførte Vejle Kommune en række aktiviteter, hvor verdensmålene blev formidlet til både interne og eksterne aktører. Formålet var at oversætte verdensmålene til deltagerne og at formidle ledelsens opfattelse af sammenhængen mellem resiliens og verdensmål. Dette konkrete nedslagspunkt illustrerer, hvordan den øverste ledelse brugte det årlige ledermøde på at formidle verdensmålene til ledergruppen. Jeg betragter det som et eksempel på, hvordan verdensmålene oversættes igennem samskabelse, men i praksis kan det diskuteres, hvor meget samskabelse der egentlig indgik i arrangementet. Det var fortrinsvist et formidlingsarrangement, hvor ledelsen formidlede verdensmålene til ledergruppen, hvilket giver sig udslag i sen inddragelse og lav inddragelsesgrad, jf. involveringsmodellen. Der sås dog også mindre elementer af interaktion mellem aktørerne, hvor der foregik samskabelse om oversættelse af verdensmålene til de enkelte aktørers praksis.

Lederdagen er med til at demonstrere, at eksterne aktører har spillet en relativt stor rolle i formidlingen af verdensmålene i praksis igennem flere aktiviteter i Vejle Kommune. Det er et fænomen, jeg også har set både på kommunens folkemøde og ved erhvervskonferencen i 2019. En af udfordringerne ved denne



strategi er, at kommunens egne ambitioner på verdensmålene bliver mindre tydelige, og at den ikke nødvendigvis bidrager til at sætte en klar retning for arbejdet med verdensmålene i kommunen.

Analysen tyder på, at tilgangen på lederdagen understøtter den decentrale styringstænkning i kommunen, hvor de enkelte ledere har meget stor frihed til at løse deres egne opgaver, men også på, at det måske havde været værdifuldt at styrke samskabelsen af oversættelsen af verdensmålene og lavet mere samskabt styring af arbejdet, hvis formålet var at skabe et større ejerskab til verdensmålene. De ledere, jeg har talt med, efterlader i hvert fald ikke et indtryk af, at arrangementet i nogen væsentlig grad bidrog til ejerskab og forankring af verdensmålene, hvilket dog også kan skyldes, at den øverste politiske og administrative ledelse i sidste ende valgte at satse på resiliensstrategien, som det fremgår i starten af dette kapitel.

#### 6.6.4 Reflow – genanvendelse af plastik

Det andet nedslagspunkt i Vejles arbejde med samskabelse af verdensmålene/resiliens er projektet Reflow, hvor kommunen involverer lokalsamfundet i arbejdet med genanvendelse af affald og dermed bidrager direkte til arbejdet med resiliens og FN's verdensmål. Projektet er en udmøntning af kommunens resiliensstrategi, hvor en af målsætningerne handler om fornyelse af affaldsordninger blandt andet igennem bedre genanvendelse (Vejle Kommune, 2016b). Denne målsætning er også baggrunden for, at kommunen er i gang med at opføre et nyt affalds- og ressourcecenter i Vejle. Det konkrete projekt er ikke omtalt i den oprindelige Resiliensstrategi, da det er opstået efter vedtagelsen af strategien. Nedslagspunktet er et eksempel på et område, hvor der er stort overlap mellem verdensmål og resiliens.

Analysen bygger på dokumentstudier samt interviews. Det var ikke muligt at indsamle empiri for projektet igennem deltagerobservation. Dette skyldes blandt andet, at projektet var præget af corona-nedlukningen gennem lange perioder fra marts 2020 til maj 2021. Dermed blev flere events aflyst.

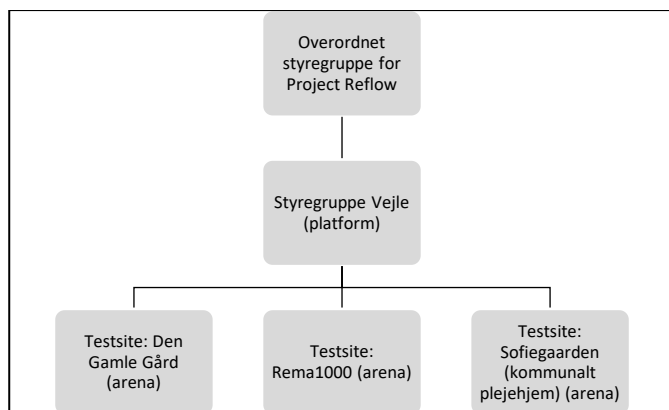
##### 6.6.4.1 Om projektet

Reflow-projektet handler om at udvikle løsninger på reduktion og genanvendelse af plastik (Vejle Kommune, 2020b). Det var en del af et EU Horizon-projekt i samarbejde med blandt andet Copenhagen Business School, Dansk Design Center, Amsterdam og Paris, der skal vise eksempler på, hvordan samskabelse kan bidrage til den grønne omstilling og cirkulær økonomi (Frosini et al., 2021). Det treårige projekt løb i perioden juni 2019-maj 2022 og var finansieret af EU-midler. Det internationale projekt blev koordineret af Copenhagen Business School, der i samarbejde med Dansk Design Center inviterede Vejle Kommune med ind (Vejle Kommune, 2019e). Projektet er altså ikke opfundet af Vejle Kommune, men kommunen blev

inviteret til at deltage på grund af sit arbejde med bæredygtighed. Det er et eksempel på, at Vejle igennem resiliensstrategien har formået at brande sig som en kommune, der arbejder med bæredygtighed. Dette var der også eksempler på i analysen af Gladsaxe, hvilket taler for, at kommunerne kan opnå gevinster, når de bruger stærke strategier til at brande en profil.

Formålet med projektet var at skabe innovation og viden om, hvordan borgerne kan reducere og genanvende plastik igennem udvikling og test af nye løsninger. Disse løsninger blev udviklet i samarbejde med Dansk Designcenter. Test af nye løsninger foregik blandt andet i et alment boligbyggeri, et kommunalt plejecenter og dagligvarebutikken Rema 1000. I Vejle havde projektet udgangspunkt i Vejle Vestby, hvilket er et område med relativ stor koncentration af almene boliger (Vejle Kommune, 2019e). Nogle af indsatserne i projektet handler om formidling over for borgerne, generelt i Spinderihallerne og over for de lokale beboere konkret i Vestbyen, samt om test af forskellige nye løsninger i lokalområderne, herunder eksempelvis nye sorteringsløsninger i udvalgte lejligheder.

Der var ansat en projektkoordinator til at lede projektet, der refererede til en lokal styregruppe med deltagere fra både byrådet, lokalområdet, videnspersoner og andre interessenter. Den lokale styregruppe refererede videre til det overordnede EU-projekt. Under den lokale styregruppe blev der igangsat en række projekter, der skulle indsamle viden om plastikforbruget og lave test af forskellige løsninger, jf. figur 10 (Vejle Kommune, 2019e).



Figur 10: Organisationsdiagram over Reflow-projektet i Vejle (egen produktion)

#### 6.6.4.2 Hvordan indgik samskabelse i projektet?

Samskabelse var en vigtig del af Reflow-projektet, der arbejdede under titlen: "Co-creating circular and regenerative resource flows in cities" (Reflow, 2020, p. 1). Vejle Kommune udlagde baggrunden for behovet for samskabelse således:

”De fleste er enige om, at plast er kommet for at blive, og samtidig stiller vi os selv spørgsmålene: Hvordan får vi ryddet op efter os i naturen, i havene og i vores egen baghave? Og hvordan genanvender vi den plast, der allerede er produceret? Ingen har svarene alene. Men sammen tror vi på, at vi kan finde nye løsninger” (Vejle Kommune, 2020e, p. 1).

Citatet stammer fra projektets hjemmeside og peger på, at løsningerne skulle samskabes, fordi kompleksiteten af problemerne overstiger, hvad den enkelte aktør kan løse alene (”ingen har svarene alene”). Denne beskrivelse af behovet for samskabelse flugter med afhandlingens definition. Projektet er bygget op i en række faser, hvor forskellige lokale aktører har været involveret.

Fase i projektet	Formål
Kortlægning af problemet	AffaldVejle indsamler og kortlægger affald for udvalgte områder.
Idégenerering	I samarbejde med Dansk Designcenter gennemførte kommunen en række workshops med borgere, virksomheder m.v.
Design og planlægning	Inddragelse af relevante borgere, virksomheder og videnspersoner med henblik på udvikling af mulige løsninger.
Prototypeudvikling	Lokale aktører udvikler en række prototyper og testløsninger. Fx nye affaldshåndteringssystemer.
Effektmåling	AffaldVejle analyserer igen på affald fra testområderne.
Implementering og videndeling	Udbredelse af resultater til resten af kommunen, hvis løsninger er brugbare. Formidling igennem kommunens formidlingscenter Økolariet.

Tabel 24: Faser i Reflow-projektet (Vejle Kommune, 2019e, p. 2p)

Som det fremgår af tabel 24, har projektet været igennem en række faser for at udvikle og teste løsninger omkring reduktion og genanvendelse af plastik, og samskabelse indgik i flere af dem i form af workshops mv. Denne fremgangsmåde bygger på designtænkning, der er en metode til at lave udvikling igennem inddragelse med fokus på kortlægning af problemer, idégenerering, skabelse og test af løsninger, måling af effekt og eventuelt implementering og opskalering (Romme & Meijer, 2020).

Vejle Kommune nedsatte en bredt sammensat styregruppe med det overordnede ansvar for Reflow-projektet, hvilket er et eksempel på lokalinddragelse og samskabelse af løsningerne. Styregruppens ansvar var at træffe beslutninger og komme med input til processen (Referat fra styregruppemøde den 28. april 2021). Gruppen bestod af lokale politikere, videnspersoner, lokale aktører med interesse for projektet, lokalrådet og kommunale embedsmænd.

”Så det er en meget bredt sammensat styregruppe, så det er bare for at sige, at det er politisk forankring, der er lokal involvering og forankring allerede ved, at der sidder en styregruppe, vi er den eneste af piloterne [de seks byer involveret i Reflow-projektet] der har en lokal styregruppe (...) Overvejselen er jo netop involvering og ejerskab. Så hvis man skal mene noget om noget. Og skal have lyst til at være en del af noget. Så er tanken bag det jo

også, at så vil man gerne have medindflydelse. Så de har jo været med hele processen igennem til at sige, godt nu har vi lavet den her affaldsanalyse ude på de forskellige testsites, den viser sådan og sådan. Nu skal vi [styregruppen] vælge hvilke testsites, vi gerne vil arbejde i dybden med” (Interview 46).

Styregruppens medlemmer bestod blandt andet af politikere for at skabe en politisk forankring. Dermed har politikerne en hands on-metastyringsrolle i projektet, hvor de igennem deltagelse kan påvirke processen i praksis. Som det fremgår, var Vejle den eneste af de seks byer i Reflow-projektet, der havde en lokal styregruppe, hvilket understregede ambitionen om inddragelse af lokalsamfundet.

Den bredt sammensatte styregruppe betød også, at der var samlet en række aktører, der kunne løse nogle af de udfordringer, projektet møder i praksis. Det taler to forskellige informanter om her:

”Sofiegården Plejehjemmet, hvor der var rigtig mange, der havde taget teten af de plejere deroppe, som sagde, nu løber vi med den her, og så støder de panden mod en mur med nogle ting [grønne løsninger]. Og så sidder der nogle politikere og nogle højere oppe fra systemet, som siger, det er da noget, de vil tage med tilbage i systemet” (Interview 47).

”En af vores prototyper handler om at (...) give input til, hvordan kan man lave en mere cirkulær indkøbspolitik i Vejle, når man kigger på plast. Og derfor er det sindssygt vigtigt, at vi har nogle politikere, der sidder der” (Interview 46).

Her forklarer informanterne, hvorfor det var vigtigt at have politikere og folk fra Ressourcecenteret med i styregruppen, da de kunne bidrage til at bringe udfordringer tilbage i deres organisationer, så der kunne findes løsninger. Sættningen af styregruppen tyder på, at Vejle i det konkrete eksempel på samskabelse blandede politikere og kommunalt ansatte personer (folk fra Ressourcecenteret). Dermed blev der samskabt på tværs af den politiske og administrative søjle, hvilket ellers har været en udfordring i flere andre eksempler på samskabelse.

Citaterne viser, hvordan styregruppen fungerer som en platform for samskabelse, der får indflydelse på en række andre forskellige policy-områder, eksempelvis kommunens indkøbspolitik.

#### *6.6.4.3 Styregruppemedlemmerne samskaber og bygger bro i processen*

Styregruppen spillede altså en central rolle i samskabelse af projektet. Det gjorde de konkret ved at komme med input og træffe beslutninger. Desuden byggede de bro til deres bagland.

Af et referat fra et styregruppemøde kan man se, at de deltagende parter kom med en række input til processen (alle citater fra referat fra styregruppemøde den 28. april 2021, p. 3):

- *”Hvem skal sortere (personalet har travlt).”*
- *”Vi gør meget for nye beboere og præsenterer altid Genbrugsgruppen.”*

- "Rema 1000 og Sofiegården har godt med engagement i baglande."
- "Der er potentiale i sortering på plejecentre også ift. skaleringspotentiale. Affald fylder meget på et plejecenter."

Som det fremgår af de refererede udsagn, findes der et stort lokalkendskab til baglandet. Et andet eksempel på dette nævner en deltager fra styregruppen:

"Vi har nogle udfordrede beboere. Vi har også nogle, der er ligeglade. Og vi har også nogle, som ikke forstår den kommunikation. Og det er jo en af de ting, vi har snakket meget om. At man skal have billeder og piktogrammer op, så folk kan forstå det langt hen ad vejen" (Interview 47).

Her kommer en konkret viden til udtryk om en boligafdelings udfordring i forhold til affaldssortering, som informanten bragte ind i styregruppens arbejde. Styregruppemedlemmerne *oversætter* her de konkrete udfordringer, de møder, ind i projektet. Manglende lokalkendskab kan være en udfordring, når der udvikles nye løsninger, og det understreger, hvorfor det er nødvendigt at have lokale aktører med i beslutningsprocesserne (Agger & Jensen, 2021).

Udover at bringe lokale perspektiver ind i beslutningsrummet, bragte deltagerne også viden tilbage til deres bagland:

"Styregruppen er sat i søen for at finde ud af, hvordan pokker kan vi samle mere plastik ind, og så tager vi en idé at bære ud til afdelingsbestyrelserne og siger "kunne det være en idé for jer", og kunne det være en idé til plejehjemmet og kunne det være en idé til Rema" (Interview 47).

Her fortæller informanten om at være bindeled mellem baglandet og de konkrete ideer, der blev udviklet i styregruppen. Citatet kan ses som et eksempel på, at styregruppemedlemmerne byggede bro og oversatte projektet tilbage til baglandet. Denne rolle beskrives i samskabelseslitteraturen som *boundary spanning* (van Meerkerk & Edelenbos, 2018b). Rollen som boundary spanner hænger ofte sammen med metastyring af processerne, men her ses et eksempel på, at der kan identificeres boundary spanning på flere niveauer i processen. Styrken ved, at deltagerne bygger bro til baglandet er, at det kan sikre et større ejerskab til de beslutninger, der træffes, fordi det involverer mange flere aktører i processen.

#### 6.6.4.4 Hvordan kan samskabelse bruges til at sprede ringe i vandet?

Et projekt under Reflow handlede om, hvordan en Rema 1000 i Vestbyen i Vejle kunne styrke indsatsen for at nedbringe og genanvende plastik i deres butik. Det skete igennem at teste nye logistikformer og affaldscontainere, så de forskellige plastikformer kunne bruges bedre. Denne proces var drevet af blandt andet Vejle Kommune, Rema og Dansk Designcenter (DDC):

“Co-creation is at the heart of this circularity project both as a process and method. We’ve facilitated several co-creation workshops with REMA 1000 and Vejle Municipality, and also invited important key partners from REMA 1000’s supply chains to join the process”  
(Schulze, 2021, p. 1).

Citatet stammer fra en aktør fra Dansk Designcenter og peger på, hvordan projektet byggede på samskabelse, og hvordan en række aktører blev inviteret ind i processerne for at komme med løsninger. I den sammenhæng konstaterede parterne eksempelvis, at plastikkboks til slik var en udfordring, og derfor undersøgte parterne muligheden for at genbruge plastikken mere systematisk, samt om man kan nedbringe mængden af plastik fra leverandørerne. Dette krævede inddragelse af hele værdikæden, de samarbejdede med.

“In one workshop, candy box manufacturer Cloetta participated. We worked with different future scenarios for reusing and recycling of candy boxes. This process helps in developing prototypes, and the workshop also provided a mapping of REMA 1000’s value chains”  
(Schulze, 2021, p. 1).

Citatet demonstrerer, hvordan en leverandør blev inviteret ind i projektet for at få og bidrage med viden om, hvordan genbrug af de konkrete plastiktper kunne styrkes. Dermed bidrog samskabelse altså både med konkrete løsninger på plastikudfordringerne samt til, at leverandørerne fik større viden og dermed kunne iværksætte bæredygtige løsninger. Samskabelse blev altså brugt til at sætte gang i en proces, hvor ringene i vandet spredes, fordi projektet endte med at involvere både den konkrete Rema 1000-butik og dens leverandører.

#### *6.6.4.5 Hvordan indgik verdensmålene i Reflow-projektet?*

Reflow-projektets formål var at skabe nye bæredygtige løsninger med reduktion og genanvendelse af plast og omtales som et resiliensprojekt i kommunen. Det er samtidig et projekt, der er i direkte forlængelse af FN’s verdensmål, eksempelvis delmål 12.5, der handler om at formindske affaldsmængderne og sikre cirkulære løsninger (United Nations, 2015). Dermed er projektet et konkret eksempel på, at der kan identificeres store overlap mellem verdensmål og resiliens.

Som analysen har påpeget, er resiliens det strategiske udgangspunkt i Vejle Kommune, mens verdensmålene lever et mere decentralt liv og først bruges, når det giver mening for de enkelte ledere. Reflow-projektet er endnu et eksempel på dette. Jeg har talt med en informant om projektets relation til verdensmålene og resiliens:

Boks 29: Uddrag fra interview med medarbejder den 18. august 2021

- Informant: "Hvad er ikke verdensmål, kan man sige. Det er jo, hvad er det for en analytisk ramme, du vil ligge ned over hvad. Og ja, nu hedder det så Ellen Macarthur og cirkulær økonomi... men som jeg også sagde, i Vejle hedder det jo både resiliens og klima og Parisaftale og bæredygtighed og cirkulær økonomi. Der bliver arbejdet på mange forskellige ting på mange fronter."
- Jannik: "Men du bruger ikke verdensmålene som ramme som sådan, når du arbejder?"
- Informant: "Nej." (Interview 46).

Dialogen er et eksempel på, hvordan medarbejderen satte projektet i relation til resiliens, klima, bæredygtighed m.v. men ikke brugte verdensmålene som strategisk ramme. Dette følger af den generelle strategi, hvor kommunen satser på resiliens. Verdensmålene fremgår heller ikke af projektets danske hjemmeside (Vejle Kommune, 2020e).

På den ene side bruger kommunen altså ikke verdensmålene som ramme i Reflowprojektet. På den anden side indstillede kommunen projektet til Affald Danmarks Verdensmålspris (Vejle Kommune, 2020b). I indstillingen fremhæves det, at projektet understøttede arbejdet med verdensmål 9 (Industri, Innovation og Infrastruktur), mål 11 (Bæredygtige byer og Lokalsamfund), mål 12 (Ansvarligt forbrug og Produktion), mål 14 (Liv i havet) samt mål 17 (Partnerskaber for handling).

Kommunen siger altså på den ene side, at de ikke satser på verdensmål, og på den anden side bruger de verdensmålene, når det er belejligt som eksempelvis her, hvor kommunen indstillede sig selv til en verdensmålspris. Denne dobbelthed har der været flere eksempler på i analysen, hvor verdensmålene bruges, når det opleves som værdifuldt, og i tilfælde, hvor det ikke skaber konflikter.

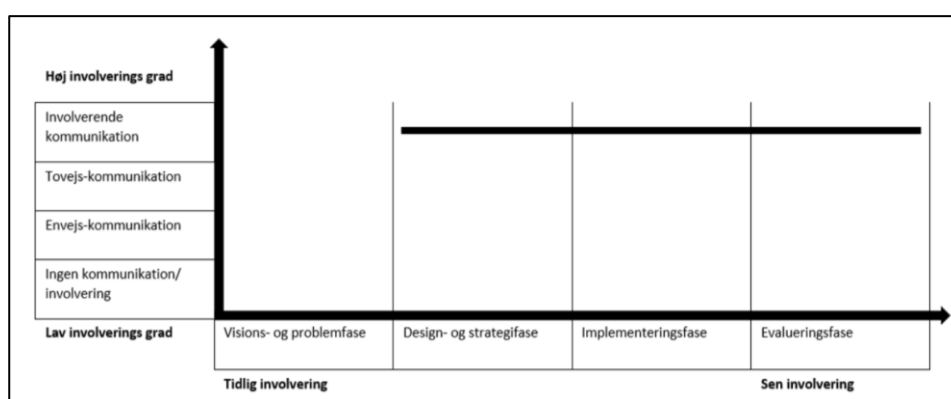
Ud fra et oversættelsesperspektiv har det konkrete arbejde i Reflow nærmest en *reproducerende karakter*, da projektets formål direkte arbejder med verdensmål 12.5 (Reducér affaldsmængden betydeligt), men i praksis bruger kommunen ikke verdensmålene i formidlingen af projektet (bortset fra, når de indstiller det til en verdensmålspris). Dermed understreger projektet kommunens radikale oversættelsesstrategi, hvor verdensmålene spiller en begrænset rolle og primært udmøntes igennem resiliensbegrebet. Der er dog ikke noget, der tyder på, at denne oversættelsesstrategi er et problem i forhold til at samskabe nye bæredygtige løsninger.

#### 6.6.4.6 Refleksion over casen

Reflow-projektet er et eksempel på, hvordan Vejle Kommune arbejder med innovation i forhold til bæredygtighed helt konkret, og også på, hvordan kommunen implementerer resiliensstrategien. Reflow er også en implementering af verdensmålene i praksis igennem samskabelsesinitiativer. Med det stærke fokus på

reduktion og genanvendelse af plastik hos både virksomheder og de enkelte borgere viser nedslagspunktet, hvordan samskabelse er nødvendigt for at lave nye løsninger, der bidrager til en bæredygtig fremtid.

Som det fremgår af analysen, indgår samskabelse på flere niveauer. Generelt ser det ud til, at samskabelse bruges i design- og strategifase, implementeringsfase og evalueringsfasen. Dermed er det udtryk for relativt tidlig involvering i involveringsmodellen. Ligeledes ser der ud til at være en involverende dialog, da deltagerne i styregruppen har stor indflydelse på projektet, og dermed er involveringsgraden høj, jf. figur 11. Denne involveringsprofil giver et stærkt grundlag for at skabe ejerskab til konkrete løsninger, hvilket umiddelbart afspejler sig i den eksterne informants opfattelse af projektet.



Figur 11: Involveringsmodellen for Reflow-projektet

Projektet understreger, at der er en opportunistisk eller *multivokal* tilgang til brug af verdensmålene i Vejle Kommune. Med dette mener jeg, at kommunen på den ene side siger, at verdensmålene ikke rigtig er en strategisk satsning, men på den anden side indstiller sig selv til en verdensmålspris. Den multivokale tilgang efterlader plads til flere stemmer og udlægninger af en strategisk retning (Mizzi, 2010), hvilket ser ud til at være tilfældet i Vejle. Det ses også, at kommunen har en decentral styringsstrategi, hvor medarbejderne har relativt frie rammer – fx ved at indstille kommunen til en verdensmålspris eller til at kommunikere i verdensmål, hvis dette er produktivt.

Der er ikke noget i det konkrete tilfælde, der taler for, at samskabelse bruges til at forankre eller skabe ejerskab til verdensmålene, da de ikke bruges i formidlingen over for de lokale deltagere, men casen er et eksempel på, at den radikale oversættelsesstrategi ikke er en forhindring i forhold til at bruge samskabelse til at fremme bæredygtige løsninger.



Da jeg ikke har haft anledning til at deltage i konkrete møder, har jeg ikke noget empiri, der kan fortælle om kommunens arbejde med metastyring i projektet. Derfor fylder dette meget lidt i denne del af analysen.

### 6.6.5 Opsamling

Formålet med denne analyse har været at undersøge, hvordan det 17. verdensmål i form af samskabelse indgår Vejles arbejde med at fremme verdensmålene, og hvilken rolle intern og ekstern samskabelse har spillet i kommunens oversættelse af verdensmålene.

Ligesom i Gladsaxe og Guldborgsund omtales samskabelse som en central del af Vejle Kommunes strategiske tænkning, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved, at samskabelse er et af fire mål i resiliensstrategien. Analysen viser dog også, at der på centrale ledelsespositioner i Vejle Kommune er opstået en kritik af begrebet samskabelse. Det står ikke klart, hvorfor begrebet kritiseres, og da begreber som partnerskaber, borgerinddragelse og samarbejde stadig er højt på dagsorden, lader det primært til at være selve begrebet samskabelse, der kritiseres, men ikke den samarbejdstænkning, som begrebet indeholder.

Direktionens Lederdag blev analyseret med udgangspunkt i afhandlingens definition på samskabelse. Formålet med dagen var at skabe et ejerskab til verdensmålene igennem samskabelse. Brugen af samskabelse til denne del af analysen kan dog diskuteres, fordi der i praksis ikke var meget samskabelse, da dialogen på mødet var præget af envejskommunikation og sen inddragelse i de strategiske overvejelser om verdensmålenes rolle i Vejle. Når det alligevel giver mening at bruge samskabelse i denne del af analysen, skyldes det, at det giver et blik for, at øget brug af samskabelse og inddragelse af ledergruppen i oversættelsen af verdensmålene kunne have bidraget til et øget ejerskab til verdensmålene. Analysen peger med udgangspunkt i tre interviews med ledere på, at denne dag ikke skabte en afklaring af, hvordan lederne skulle gribe arbejdet med verdensmålene an, og dermed har samskabelse i det konkrete tilfælde ikke bidraget til oversættelse af verdensmålene i nogen særlig grad.

Med det eksterne samskabelseseksempel ses det, hvordan kommunen bruger samskabelse til udmøntningen af resiliensstrategien og til at lave bæredygtige løsninger sammen med lokalsamfundet. Projektet har en høj grad af inddragelse, og eksterne aktører involveres tidligt, hvilket har skabt grobund for stærkt ejerskab til løsningerne. Projektet demonstrerer således, hvordan samskabelse kan inddrage en lang række aktører i at fremme bæredygtige løsninger. Det er et konkret eksempel på udmøntning af resiliensstrategien, og relationen til verdensmålene er indholdsmæssigt meget tydelig, da projektet direkte arbejder med verdensmål 12.5 om affaldsreduktion. Kommunen bruger dog kun verdensmålene i projektet, når den skal indstille sig selv til en verdensmålspris. Dermed er det et eksempel på kommunens multivokale tilgang til

arbejdet med verdensmålene. De bruges, når det giver værdi, men den strategiske retning er ikke verdensmålene.

## 6.7 Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af FN's verdensmål?

I det kommende afsnit vil jeg belyse, hvilken betydning ledelsens oversættelse af verdensmålene har for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde.

Tidligere analyserede jeg, hvordan verdensmålene ser ud til at leve et decentralt liv i organisationen, hvor svampe-effekten viste sig ved, at verdensmålene popper op rundt om i organisationen. Dette ser ud til at være en konsekvens af den decentrale styringsstrategi, der giver rum for, at man kan arbejde med verdensmålene i de enkelte enheder, selvom det ikke er den primære strategi. I de dele af organisationen, hvor verdensmålene giver mening at bruge, er der flere eksempler på, at afdelingerne tager dem til sig. Dette kan blandt andet skyldes, at resiliens-begrebet er svært at kommunikere i forhold til driften og lokalsamfundet. Det behandler jeg i det kommende afsnit.

### 6.7.1 Oversættelse af resiliensbegrebet tog tid

Flere informanter har talt om, at udfordringen med resiliensstrategien har været, at det er et vanskeligt begreb at forstå, fordi det er et fremmedord i Danmark. Det har betydet, at oversættelse har været nødvendig og taget tid. Resiliensbegrebet betyder som nævnt evnen til at opbygge modstandskraft eller til at modstå udfordringer. Det oversættes ofte med spændstighed eller robusthed på dansk (Dansk Sprognævn, 2020). I den oprindelige aftale bag verdensmålene optræder begrebet resiliens jævnligt, og i teksten skriver aftaleparterne blandt andet, at der er behov for at ændre verdens retning til at være "*sustainable and resilient*" (United Nations, 2015, p. 5). Desuden optræder begrebet i både mål 9 (Industri, innovation og infrastruktur) og 11 (Bæredygtige byer og Lokalsamfund). Begrebet er altså almindeligt på engelsk, men på dansk er det et fremmedord. Derfor har det også taget tid at få det implementeret i Vejle. Som en ledende embedsmand forklarede:

"Vi havde store problemer med det her fremmedord (...) og vi måtte bruge lang tid på at få den ind eller ned på en hylde, hvor vi kunne håndtere det (...) og forklare, hvorfor vi gerne måtte arbejde med det emne her. Og så i takt med at det bliver mere og mere anerkendt og klart, hvad det egentlig var, vi mente, så blev det nemmere" (Interview 31).

Citatet viser, at det tog tid, før begrebet resiliens blev indarbejdet i kommunen, da det var vanskeligt at oversætte. Begrebet var nødvendigt at bruge, hvis kommunen skulle være en del af netværk *100 Resilient*

*Cities*. Men informanten fortalte altså, at kommunen brugte lang tid på at afklare begrebet sammen med netværket.

”Det, der så sker, mystisk nok, som det sker tit, men det var totalt overraskende for mig, fordi nu havde jeg hørt så meget modstand mod ordet resiliens. Lige pludselig så var det (...) så vidste alle folk, hvad det var. De begyndte at bruge det i daglig tale. I byrådsalen typisk. Det var der, jeg lagde mærke til det første gang, ikke altså. Lige pludselig så var det en del af sagsindstillingerne. I starten var jeg nødt til, i forbindelse med dagsordenen (...) for eksempel helt fysisk sende tilbage, hvis der kommer en sag om et eller andet med klimainitiativ eller naturinitiativ eller et eller andet særlig socialt initiativ, så siger jeg, det mindste I kunne have gjort for at gøre mig en tjeneste, det var da for helvede at bruge ordet resiliens et eller andet sted i sagen, ikke. Og det var der rigtig lang tid, hvor vi bøvlede med den slags ting. Og så lige pludselig kom det stille og roligt” (Interview 31).

Resiliensbegrebet opnåede altså stille og roligt gennemslag i Vejle Kommunes organisation. Som det fremgår, oplevede den ledende embedsmand, at der har været modstand mod begrebet i organisationen, men at det langsomt blev en naturlig del af drøftelserne og dokumenterne. Citatet giver indtryk af, at der har været en *inkubationstid* i organisationen, før resiliensbegrebet fandt fodfæste. Dermed kan der ses en reference til virus-metaforen i forbindelse med arbejdet med resiliens. Den vanskelige oversættelse af resiliensbegrebet er formentlig en af årsagerne til, at kommunen ikke skifter strategi på nuværende tidspunkt, jf. afsnittet *Satser på resiliens*.

### 6.7.2 Hvordan er gennemslaget af resiliensbegrebet i organisationen?

Kommunen har af flere årsager valgt at satse på kontinuitet i arbejdet med resiliens, og derfor oversættes verdensmålene radikalt til denne strategi. En af de styrkerne herved er, at kommunen holder fast i en strategisk retning, de allerede har arbejdet med i en del år (strategien vedtages i 2016, men resiliens optræder allerede i 2013 i kommunen). Det kontinuerlige arbejde med resiliens må formodes at have bidraget til at styrke strategiens gennemslagskraft i strategier, organisation og praktisk arbejde. Flere informanter har da også fremhævet, at resiliensstrategien har bidraget til et fælles sprog i ledelsen i organisationen:

”Det stærke ved det her [resiliens] det er, at vores byråd, vores politikere og Niels Ågesen [kommunaldirektør], du skal snakke med den øverste ledelse, der har vi jo et fælles sprog. Vi forstår, hvad resiliens er (...) Det er det stærke ved det, vil jeg sige. At kommunen har en fælles ånd. Det er det, vi er med til at skabe” (Interview 33).

Ifølge informanten har resiliensbegrebet bidraget til at skabe en fælles ånd og en fælles forståelse i ledelsen af kommunen. Denne udlægning er central for at forstå, hvorfor kommunen holder fast i resiliensstrategien, der altså lader til at have vundet indpas som et fælles concernsprog. Jeg fremhævede tidligere i analysen, at en ledende embedsmand fortalte, hvordan strategien i dag er en indgroet del af deres organisation:

”Resiliens er i dag indgroet både i vores organisation og hos de virksomheder og andre partnere i kommunen, vi samarbejder med” (Stoustrup, 2020, p. 29).

Citatet tyder på at der er en forståelse af, at resiliensbegrebet er en del af organisationen og også findes hos dens samarbejdspartnere. En anden informant fortæller også om, at resiliensstrategien bidrager til en fælles forståelse i organisationen:

”Jeg synes i hvert fald, den har bidraget til, at vi har fået den der snak om den relationelle koordinering på kryds og tværs. Vi er nødt til i de der komplekse sager at arbejde på tværs” (Interview 36).

Citatet udspringer af en samtale, hvor informanten talte om, hvordan resiliensstrategien bidrager til fælles løsninger på børne- og ungeområdet. Også eksterne informanter, der samarbejder med kommunen, har erfaret, at resiliens er forankret i det politiske system, og at det bidrager til at kvalificere diskussionerne:

”Men jeg synes, de gør det [forholder sig til bæredygtighed] anderledes i Vejle, det må jeg sige (...) det gør de bedre, altså ikke end alle andre, men mange andre (...) Jeg tror, det er, fordi det er forankret i det politiske system, på en eller anden måde, bedre i min verden. Jeg snakker med ret mange byråd rundt omkring i landet. Jeg synes sgu, de er ret gode til at diskutere tingene på et kvalificeret niveau i Vejle (...) De har fået opbygget en kultur, hvor arkitektur, det er noget, vi snakker om, og det er noget, vi gerne vil. Og der er de lidt på vej hen, synes jeg, sammen med det her resiliens, altså det er noget, vi snakker om, og det er noget, vi gerne vil, og det er noget, vi allesammen godt ved er” (Interview 41).

Citatet tager udgangspunkt i en samtale om byudvikling, og derfor nævner informanten også arkitekturpolitik, men som det fremgår, er bæredygtighed og resiliens også noget, de er gode til at forholde sig til politisk, og ifølge informanten er det velforankret i byrådet.

#### *6.7.2.1 Resiliensbegrebet giver udfordringer i dialogen med medarbejdere*

Ovenstående tyder på, at resiliensstrategien har vundet indpas som en central strategi i byrådet og i ledelsen og dermed er stærkt strategisk forankret i organisationen. Men flere informanter fortæller også, at det er et svært sprog at bruge i dialogen med medarbejdere og lokalsamfund. Eksempelvis siger en leder, da jeg spurgte, hvordan han brugte begrebet over for sine medarbejdere: ”Jeg oversætter det ikke, jeg undlader at give det videre” (Interview 38). Pointen med dette er, at informanten ikke bruger begrebet, hvilket i sig selv må betragtes som en oversættelse. En anden leder i kommunen fortæller ligeledes, at hun er i tvivl, om resiliensbegrebet giver mening for medarbejderne i driften:

”Når jeg taler med medarbejdere, og så tænker jeg på dem, der er i driftsområderne, så tror jeg, at resiliens ”det er bare sådan, det er noget, de arbejder med inde på rådhuset”” (Interview 36).

Informantens opfattelse er altså, at medarbejderne i driften ikke bruger resilienssproget, men har den opfattelse, at det er noget, de arbejder med på rådhuset. Dette bekræftes af en medarbejder, der er tæt på driften:

”Jeg tror ikke nødvendigvis, genbrugspladsens folk tænker ordet resiliens. Nej, det ved jeg, de ikke gør. Men de tænker det, der ligger bag ordene” (Interview 34).

Citatet bekræfter billedet, som flere informanter giver udtryk for, at resiliens er svært at bruge som begreb i dialogen med driften. Medarbejderen her bemærker dog, at hendes opfattelse er, at medarbejderne tænker i resiliens, hvilket vil sige, at de tænker i merværdi i løsningerne, partnerskaber m.v. Dermed kan det se ud til, at organisationen er lykkedes med at implementere resiliensstænkningen i organisationen, hvilket må antages at være hovedformålet.

Der tegner sig altså et billede af, at strategien er stærkt forankret i ledelsen og i byrådet, hvor den på begge niveauer bidrager til at skabe en fælles forståelse, og resiliens bliver dermed en intern administrativ og politisk ledelseskode. Til gengæld er aktørerne i kommunen mere påpasselige med at bruge resiliensbegrebet, når de kommunikerer med medarbejderne, der ikke er placeret centralt i forvaltningen. Dette billede forekom ikke helt fremmed for en ledende embedsmand:

”Men det er rigtigt, ledelsesmæssigt taler vi om resiliens og demokratisk dialog, og så kan det sagtens være, at man på medarbejderniveau måske føler lidt større tryk i verdensmålene. Det kan sagtens være” (Interview 45 – direktør).

Informanten fortæller her, at resiliens er et begreb i ledelsen, mens verdensmålene muligvis er et begreb, medarbejderne føler sig mere trygge ved. Risikoen herved er, at resiliens bliver en intern ledelseskode, der ikke har særlig kobling til medarbejderne. At det er nemmere at bruge verdensmålene i relationen til medarbejderne, blev også berørt i afsnit 6.5.5 *Verdensmålenes decentrale liv i organisationen*, hvor en leder fra Teknik- og Miljøforvaltningen eksempelvis sagde, at verdensmålene er nemmere at forholde sig til (Interview 33).

Analyserne af både Gladsaxe og Guldborgsund viste, at der var en stor efterspørgsmål på og lyst til at arbejde med verdensmålene blandt medarbejderne. I Gladsaxe ser det endda ud til, at de lykkedes med at bruge verdensmålene til at skabe et fælles sprog i organisationen for både ledere og medarbejdere. Det kan tale for, at verdensmålene har et større potentiale til at slå igennem i hele organisationen, mens kompleksiteten i begrebet resiliens lader til at svække en tilsvarende gennemslagskraft.

### 6.7.2.2 Resiliensbegrebet oversættes også i dialog med lokalsamfundet

Det er ikke kun i dialogen med medarbejderne, at resiliensbegrebet kan give udfordringer. Flere informanter fortæller også om nødvendig oversættelse i dialogen med omverdenen.

”Flertallet af folk, som vi snakker med, hvis det nu er landbrugerne, dambrugerne eller vandværksfolkene, hvis jeg siger resiliens til dem, så vil de, ja, okay, resiliens, hvad betyder det ord? (...) De interesserer sig for det [bæredygtighed], men de skal have det [resiliens] oversat. Ordet skal oversættes, og så det, der er meningen med det, de skal passe ind der, hvor de er (...) Så skal man ikke bruge de der buzzwords” (Interview 33).

Som det fremgår, er oversættelse af begrebet altså afgørende, når det skal bruges over for aktører uden for rådhuset. Citatet antyder, at resiliens kan være for radikal en oversættelse, som de lokale aktører ikke kan koble til bæredygtighed, idet informanten siger, at de interesserer sig for bæredygtighed, men skal have oversat resiliens. Koblingen skabes altså ikke af dem selv, men der skal ske en oversættelse ifølge informanten. En anden informant fortalte, at hun oplevede verdensmålene som nemmere at tale om med faglige relationer uden for kommunen, fordi det er en ramme, som flere kender:

”Så tænker jeg, at så er verdensmålene nok nemmere, fordi der er sådan en generel samfundsanerkendelse af, at det er noget, vi gør (...) hvor resiliens, det var meget som en Vejledning (...) det [verdensmålene] er måske også lidt nemmere at forklare til ens faglige relationer ud af kommunen” (Interview 39).

Denne fortælling gik igen hos en anden informant, der samarbejder med mange eksterne aktører:

”Det er klart, og det gør de [virksomhederne] altså ikke i resiliens [genkender begreber resiliens]. Jeg tænker, at det er et meget offentligt ord i virkeligheden (...) de koblinger, de måske har kunne forstå, er primært det der med, at der er oversvømmelse og nogle klimaudfordringer i Vejle, det har været dejligt forståeligt. Og kan jeg som virksomhed bidrage ind i det? Det kan måske et meget lille mindretal, som har noget teknologi, der taler ind i den dagsorden, ellers så er det mere vanskeligt forståeligt” (Interview 42).

Citatet er endnu et eksempel på, at eksterne samarbejdspartnere – her virksomhederne – har vanskeligt ved at forstå resiliensbegrebet. Citatet er dog umiddelbart også udtryk for en ret snæver forståelse af resiliensbegrebet (informanten fremhæver kun klima og teknologi), der som tidligere nævnt også indeholder en social dimension. Konsekvensen af, at de eksterne relationer har svært ved at forstå strategien, er, at medarbejderne tænker i oversættelse:

”Vi ser jo os selv som brobyggere selvfølgelig. Så derfor bliver vi også meget hurtigt oversættere. Så vi vil hellere bruge det sprog, vi læser i erhvervstillægget i dagens avis, end det sprog, vi hører inde på den kommunale gang. Den transformation skal vi gå igennem, når vi møder erhvervslivet” (Interview 42).

Informanten bruger selv begrebet oversættelse og fortæller her om, hvordan de forsøger at kommunikere gennem virksomhedernes egne begreber ved at orientere sig i aktuelle erhvervstillæg m.v. Informanten ser

altså oversættelse som en central opgave i afdelingen. De ovenstående citater tyder på, at resiliensbegrebet ikke har samme *magiske effekt*, som verdensmålene eksempelvis viste sig at have i Gladsaxe Kommune, da det ikke har den samme evne til at favne både kommunens og virksomhedernes strategi.

De ovenstående citater er eksempler på, at informanterne i kommunen arbejder med resiliensstrategien, men er påpasselige med at bruge begrebet uden for kommunen, og hermed bliver det ikke det fællessprog, som verdensmålene tilbyder samarbejdet i eksempelvis Gladsaxe. Det er dog heller ikke nødvendigvis det, der er målet i Vejle. Som en centralt placeret leder siger:

”Jeg har ikke brug for, at Welcon, som producerer vindmølletårne, forstår, at det er resiliens, det, vi prøver at skabe sammen. Men det faktum, at vi sammen gør det, det er det, vi oversætter tilbage i vores organisation” (Interview 45 – leder).

Informanten mener altså ikke, at det er nødvendigt, at virksomhederne forstår, at de bidrager til resiliens, men det forhold, at de samarbejder med kommunen, bidrager alligevel til resiliensstrategien. Dette peger på, at det er en strategi, der er målrettet de interne forhold til kommunen, hvilket analysen tyder på lykkes – i hvert fald på lederniveau.

### 6.7.3 Hvordan styrker resiliens helhedsorienterede løsninger?

En af de kvaliteter, der har vist sig i analyserne af Gladsaxe og Guldborgsund, er, at verdensmålene kan styrke det helhedsorienterede blik og tværfaglige samarbejde, som er væsentlige forudsætninger for bæredygtighed og verdensmålene. Det gør sig også gældende med resiliensbegrebet i Vejle.

Som det fremgik tidligere, er et centralt fokus i resiliensstrategien at styrke den helhedsorienterede indsats. Kommunen har i forlængelse af strategien udviklet en metodisk tilgang til arbejdet med resiliens, jf. afsnit 6.4.1 *Hvad er kommunens strategi for FN's verdensmål*. Denne tilgang handler om at forfølge langsigtede løsninger, der giver merværdi til de enkelte projekter, at undersøge projekter fra flere vinkler og overveje konsekvenser, at arbejde fleksibelt og iterativt samt at udvikle løsninger i samarbejde og partnerskaber (Vejle Kommune i Finansministeriet, 2021b, p. 75). Det er en metode, der understøtter den helhedsorienterede opgaveløsning. I resiliensstrategien står der yderligere:

”Med strategien introducerer Vejle for første gang i Danmark resiliens som en helhedsorienteret strategisk tilgang til at integrere risici og samfundsudfordringer med nytænkning og innovation” (Vejle Kommune, 2016b, p. 57).

Det ser samtidig ud til, at der skabes en kobling mellem bæredygtighed og helhedstænkning i resiliensstrategien:

”Den helhedsorienterede tilgang gør os i stand til at forstå årsagssammenhænge og afhængigheder, så vi undgår suboptimering og arbejder hen imod solide og bæredygtige løsninger” (Vejle Kommune, 2016b, p. 58).

Resiliensstrategien lader til at handle om at styrke den lokale modstandsdygtighed og skabe bæredygtige løsninger igennem en helhedsorienteret opgaveløsning. Eksempelvis fokuserer strategien både på social resiliens, bæredygtig byudvikling samt klimaudfordringer. Den helhedsorienterede forståelse af bæredygtighed var også en grundlæggende pointe i Brundtlandrapporten, der pegede på, at bæredygtighed indeholder både sociale, økonomiske og miljømæssige aspekter, hvilket forudsætter et helhedsorienteret greb (United Nations, 1987).

Jeg har talt med informanter fra både erhvervsområdet (Interview 42), sundhedsområdet (Interview 38), teknik- og miljøområdet (Interview 33, 34 og 39) og kulturområdet (Interview 43). Alle interviews har handlet om, hvordan kommunen arbejder med verdensmål og resiliens. Et gennemgående tema har været, at resiliens styrker det tværfaglige perspektiv. En ledende embedsmand siger:

”Derfor har jeg jo sagt, at det [resiliens] handler langt hen ad vejen om, at man tænker sig ordentligt om, når man gør noget. Man tænker langsigtet, når man gør noget. At man ikke mindst tænker på tværs, når man gør noget” (Interview 31).

Informanten omtaler dermed resiliens som en helhedsorienteret metode i opgaveløsningen. Heri findes ifølge samme informant også forklaringen på, at Vejle satser på resiliensbegrebet:

”Jeg synes, verdensmålene er svære at bruge som en ledelsesstrategi, fordi de ikke forærer mig den helhedsorientering, som jeg i den grad mener, at min organisation har brug for. Vores ledelsesstrategi, vores personalestrategi har jo brug for sådan nogle gennemgående værdier. Den store udfordring i de her år er, at folk er elendige til at arbejde sammen og få ting til at fungere på tværs. Det her på tværs fylder rigtig meget i kommuners overordnede ledelse, det er et vigtigt tema. Og det er jo en vinkel, som resiliens-diskussionen forærer os nogle redskaber til at løse, hvorimod verdensmålene på en eller anden måde – bortset fra nummer 17 – leverer os en række enkeltstående temaer, men den leverer os ikke tilgangen til, hvordan gør jeg egentlig det til en ledelsesstrategi” (Interview 45 – direktør).

Den pågældende embedsmand mener altså ikke, at verdensmålene giver tilstrækkelig værdi som et ledelsesredskab, der bidrager til det helhedsorienterede arbejde, men at det tværtimod er tilfældet med resiliensbegrebet. Dette står i kontrast til den opfattelse, der hersker i Gladsaxe Kommune, hvor verdensmålene netop fremhæves som et værktøj, der styrker deres helhedsorienterede fokus. Dette behandler jeg videre i den tværgående analyse.



### 6.7.3.1 Eksempler på helhedsorientering i Vejle

Resiliensstrategien ser altså ud til at styrke helhedsperspektivet. Herunder kommer to eksempler på den helhedsorienterede tilgang, som flere informanter taler om.

Første eksempel på den helhedsorienterede tilgang fortæller en leder om i et interview med Danske Kommuner i 2020:

”Når vi som vækstkommune har stigende børnetal, og antallet af ældre samtidig vokser, så bygger vi ikke bare en børnehave og et plejehjem ved siden af – vi integrerer det i et fælles hus, så vi også kan få de sociale effekter at have børn og ældre i samme hus. Der var faktisk et politisk ønske om, at vi byggede de to ting sammen” (Stoustrup, 2020, p. 29).

Her omtales den helhedstænkning, Vejle gerne vil sikre igennem resiliensstrategien, konkret ved at bygge en børnehave og et plejehjem sammen for at udnytte den synergi, der potentielt kan være ved at bringe børn og ældre sammen. Det kan være ved at udnytte fællesarealer bedre, udnytte køkkenfaciliteter og måske endda lave sociale aktiviteter sammen. I kommunens resiliensstrategi er der flere eksempler på emner, der hører ind under kategorien *social resiliens*, herunder styrkelse af social sammenhængskraft, boligsociale helhedsplaner og fokus på det gode ungdomsliv (Vejle Kommune, 2016b). Dette understreger et billede af, at kommunen er optaget af bæredygtighed, der rækker ud over teknik- og miljøområdet, og således også dækker den sociale aspekt. Som tidligere nævnt viser KL's årlige undersøgelser ellers, at bæredygtighed og verdensmål har en miljø- og klimaslagside (KL, 2019), men det lader til, at Vejle Kommune får indsatsen forankret bredere end det.

En informant fra den politiske ledelse nævner også et eksempel på den helhedsorienterede tænkning:

”Når Vejle Spildevand skal bygge sådan en sluse. Det er jo et selskab for sig selv. De er sat i verden for at arbejde med at behandle vores spildevand. De skal sørge for, der kommer spildevand ind i den ene ledning, og så kommer der rent vand ud i den anden ende. Og de tænker jo ikke på, når de nu skal lave et sluseanlæg, at det skal have en dobbeltfunktion. Hvorfor skulle de gøre det? Altså de tænker, det er et teknisk anlæg, for dem var det egentlig rarest, hvis det var gravet helt ned under jorden, så man slet ikke kunne se det, og så, og det skal bare virke. Og det at få en meget stor organisation til at tænke, nu skal vi lave noget her, kunne det bidrage med noget mere end blot at være en sluse” (Interview 35).

Det fremgår her, at kommunen arbejder på at få resiliensstrategien udbredt til deres eksterne selskaber. Det omtalte sluseprojekt blev gennemført i 2016 og bidrager både til klimasikring og til skabelsen af et levende byrum i midtbyen (Miljøstyrelsen, 2018).

Afsnittet tyder på, at Vejle lykkes med at implementere en helhedsorienteret tænkning i organisationen, hvilket også er ambitionen i resiliensstrategien.

#### 6.7.4 Hvilken rolle spiller udviklingsarenaer i oversættelse af verdensmålene?

Analysen af Guldborgsund gav eksempler på, at eksterne udviklingsarenaer havde indflydelse på kommunens oversættelse af verdensmålene gennem mødet med kommunale medarbejdere, der efterfølgende med et stort kendskab til verdensmålene efterspurgte en mere klar strategi fra ledelsen. I Guldborgsund resulterede det i, at ledelsens tøvende strategi blev udfordret nedefra. I Gladsaxe var fænomenet ikke så markant – formentlig fordi Gladsaxe er en af de kommuner i Danmark, der har den mest tydelige strategi på verdensmålene. Til gengæld spillede en intraorganisatorisk arena en stor rolle i oversættelse, udvikling og implementering af verdensmålene. I Vejle Kommune er jeg også stødt på eksterne udviklingsarenaer, selvom fænomenet dog ikke har fyldt så meget. Eksempelvis nævner en informant, at han er næstformand i Sund By Netværket, som jeg også omtalte i analysen af Guldborgsund:

”Så er jeg næstformand i Sund By Netværket (...) der er verdensmålene i et folkesundhedsperspektiv. Der er vi jo optagede også af, at det er jo en WHO-organisation, så det er klart, at vi har jo lavet sådan en oversættelse af, hvordan kan man se mening med folkesundheden ind i sådan et de seks p'er<sup>52</sup> perspektiv der (...) I Sund By Netværket, der er vi meget optagede af verdensmålene også (...) men igen jeg oversætter den [verdensmålsdagsorden]” (Interview 38).

Citaterne er eksempler på, at informanten sidder i et tværkommunalt netværk, hvor verdensmålene drøftes, og at de dermed bliver en del af hans dagsorden. Selvom resiliens er Vejles hovedstrategi, så skal han alligevel forholde sig til verdensmålene igennem netværket. Jeg talte også med en politiker om eksterne bestyrelser, han sad i, som arbejdede med verdensmålene.

”Altså fx i de bestyrelser, jeg sidder i [nævner to selskaber], der fremgår det jo direkte af årsrapporter osv., hvilke påvirkninger på de 17 verdensmål som selskabernes reelle beslutninger har” (Interview 40).

Dermed møder politikerne altså også verdensmålene i eksterne netværk (udviklingsarenaer), som kan få indflydelse på arbejdet med verdensmålene. Denne politiker havde et ønske om, at de skulle spille en tydeligere rolle i Vejle Kommunes arbejde.

Det generelle billede i Vejle er dog ikke, at udviklingsarenaer spiller en lige så stor rolle for de enkelte ledere og medarbejders oversættelse af verdensmålene, som det var tilfældet i Guldborgsund, hvor flere informanter talte om de eksterne udviklingsarenaer.

Kommunen har dog selv faciliteret en række intraorganisatoriske udviklingsarenaer, hvor verdensmålene var på dagsordenen. Dette ser ud til at have bidraget til, at verdensmålene lever et decentralt liv i

---

<sup>52</sup> De seks p'er er en metodisk ramme, der bruges i blandt andet Sund By Netværket til at arbejde med verdensmålene. De seks p'er er: People, Places, Participation, Prosperity, Peace og Planet (Sund By Netværket, 2021b).

kommunen, hvor de har en stærkere appel i nogle dele af kommunen end andre, hvilket er i tråd med den decentrale styringsstrategi.

### 6.7.5 Opsamling

Formålet med denne analyse har været at undersøge betydningen af ledelsens oversættelse af verdensmålene til resiliensbegrebet.

Analysen har vist, at resiliensstrategien er et stærkt ledelsessprog i kommunen, der giver en fælles referenceramme i både den politiske og administrative ledelse. Analysen viser dog også, at dette har krævet oversættelse, da det var et svært begreb at indføre i kommunen i starten. Styrken ved at have den stærke ledelsesmæssige forankring, samt at resiliensstrategien har levet længe i Vejle Kommune, er, at ledelsen bruger den som et arbejdsredskab. Til gengæld viser analysen også, at der er en tilbageholdenhed med at bruge resiliensbegrebet i dialogen med medarbejdere og med lokalsamfundet. Her fortæller flere informanter om, at de oversætter begrebet. Analysen peger på, at der er en risiko for, at der opstår en kløft mellem topledelsen, der over tid udvikler en måde at tale med hinanden (resiliens), og resten af kommunen, der eksempelvis kan tale gennem verdensmålene med frontlinjemedarbejdere og eksterne samarbejdspartnere. Dette er en af de barrierer, der kan være i at arbejde med strategiske begreber, der ikke er lette at forstå i det danske sprog, og som der ikke er samme brede kendskab til som verdensmålene.

Analysen peger på, at resiliensstrategien har styrket kommunens arbejde med helhedsorienterede løsninger igennem to konkrete eksempler. Flere informanter fortæller, at det helhedsorienterede fokus er en af gevinsterne ved resiliensstrategien. Her ses nogle ligheder med de øvrige kommuner, hvor verdensmålene på samme måde så ud til at have potentiale til at styrke det helhedsorienterede tværfaglige perspektiv.

## 6.8 Konklusion på analysen af Vejle Kommune

Analysen af Vejles arbejde med FN's verdensmål viser, at kommunen tager udgangspunkt i en eksisterende resiliensstrategi. I Vejles udlægning dækker resiliensstrategien over de samme emner som verdensmålene, og derfor ses der også en vis sammenblanding i praksis. Eksempelvis bruges verdensmålene mere eksplicit i nogle dele af kommunen end andre. Resiliensstrategien blev vedtaget i 2016 men har rødder tilbage til 2013. Derfor har Vejle valgt at satse på kontinuitet frem for at skifte begrebsmæssig hest, da verdensmålene blev vedtaget i FN. På den baggrund kalder jeg Vejles tilgang "verdensmål igennem resiliens".

Resiliensstrategien er meget stærkt forankret i Vejles administration og byråd, hvilket skyldes et gennemgribende oversættelsesarbejde. Flere aktører har fortalt om udfordringerne ved begrebet, der ikke er et velkendt begreb på dansk, men det lader til, at det alligevel er meget velforankret – særligt centralt i kommunen. Oversættelsesstrategien betegnes som radikal, fordi der er så stærkt et fokus på at underordne verdensmålene resiliensstrategien.

På politisk niveau deler verdensmålene byrådet i højere grad, end jeg har set i de øvrige kommuner. Flere aktører fra byrådet ser ud til at være meget kritiske over for verdensmålene. Dette har umiddelbart også bidraget til, Vejle har konsolideret arbejdet med resiliensstrategien, da den virker til at have en langt stærkere samlende effekt end verdensmålene.

Den stærke forankring bidrager til, at resiliens er et koncernsprog, der jævnligt henvises til i både tale og skrift. Det har været et gennemgående billede, at resiliensstrategien bidrager til, at der er et stærkt fokus på helhedsorienterede løsninger. Imidlertid ser det ud til, at resiliensbegrebet træder i baggrunden, når aktørerne taler med medarbejdere og omverden. Aktørerne taler direkte om, at de skal oversætte det, når de taler med andre end kollegaer i forvaltningerne.

Konsekvensen af den stærke resiliensstrategi er, at kommunen ikke bruger verdensmålene som et strategisk pejlemærke. Som en leder sagde i analysen: *"Vi snakker også om verdensmål i Vejle – men vi snakker først og fremmest om resiliens"*. Dette efterlader et uklart billede af, hvad opgaven med verdensmålene er. Kommunen har i flere omgange forsøgt at oversætte verdensmålene til resiliensstrategien over for ledere og medarbejdere. I hvor høj grad det er lykkedes, ser ud til at variere fra forvaltning til forvaltning.

Hvor verdensmålene ser ud til at have en bred appel i de øvrige kommuner, har det ikke været muligt at identificere det samme i Vejle Kommune. På den måde tyder Vejle-casen på, at verdensmålene som magisk begreb afhænger af, hvor man befinder sig. Mens det i Gladsaxe havde en meget stærk appel, ser det ud til at være mindre populært i Vejle Kommune. Det ser dog ud til, at ledere og medarbejdere længere væk fra topledelsen er mere positive over for verdensmålene, som de opfatter som mere konkrete og håndgribelige end resiliensbegrebet. Heller ikke de konkrete nedslagspunkter ser ud til at have et stærkt fokus på verdensmålene, som dog bruges, når det er opportunt. Et eksempel var, at Reflow-projektet indstiller sig selv til en verdensmålspris, samtidig med at projektet kommunikerer, at verdensmålene ikke er en strategisk ramme. Jeg betegner dette som multivokalitet – altså at projektet taler med flere stemmer for at favne bredt. Dette fortæller også en historie om, at der i Vejle ser ud til at herske en meget decentral styringsstrategi. Stort set alle informanter har peget på, at der er stor frihed til at løse opgaverne i Vejle, og at dette er en central del af kommunens dna. Derfor har billedet også været, at verdensmålene optræder stærkt i nogle dele af forvaltningerne og mindre tydeligt i andre dele.

De konkrete nedslagspunkter har vist, hvordan samskabelse bruges i praksis, og at kommunen dermed realiserer det 17. verdensmål. Særligt det eksterne eksempel på samskabelse om genanvendelse af plastik i Reflow-projektet viser, at kommunen opnår stor værdi igennem samskabelse, da projektet får engageret lokalsamfundet i arbejdet med reduktion og genanvendelse af plastik. Det interne eksempel på samskabelse af oversættelse mellem verdensmål og resiliens står ikke så stærkt, men det kan også diskuteres, om det er meningsfuldt at bruge samskabelsesteorien her. Formålet med mødet, hvor oversættelsen skulle foregå, var at formidle verdensmålene til ledergruppen, og det er i nogen grad lykkedes, men som det også fremgår af eksemplet, er det ikke klart for flere af de ledere, jeg har talt med, hvad der egentlig er truffet af beslutninger om arbejdet med verdensmålene. Det kan tale for, at det ikke har været tilstrækkeligt tydeligt formidlet på lederdagen, samt at der har været for lidt involvering af ledergruppen i at samskabe den strategiske retning.

Vejles strategi demonstrerer, at kontinuitet i det strategiske arbejde er vigtigt i kommunerne. Der udtrykkes bekymring for hyppige forandringer, der forstyrrer medarbejderne. Dette viser, hvorfor det er nødvendigt at oversætte nye strategier. Det handler om at fastholde fokus og kontinuitet. Styrken herved er, at kommunen har gået en strategisk vej, som virker til at være gennemimplementeret i kommunen. For ledelsen er det en fælles referenceramme, men den helhedsorienterede opgaveløsning lader også til at være sivet ud i organisationen.

Når det kommer til arbejdet med verdensmålene, er spørgsmålet herefter: Kan oversættelse blive for radikal? I de to andre cases har verdensmålene som strategisk ramme bidraget til at styrke både internt og eksternt samarbejde, fordi de har skabt en fælles referenceramme. Forudsætningen for, at det samme kan ske med udgangspunkt i resiliensstrategien, er svagere, fordi det er en Vejle-ting, som en leder udtalte i analysen. Disse overvejelser er centrale, når andre kommuner skal uddrage en lære af denne afhandling. Oversættelse handler altså om at finde balancen mellem den lokale identitet og værdien af de nye ideer, så de kan bruges i den konstruktive forandringsdagsorden, som FN ønsker at sætte med verdensmålene.

## Kapitel 7: Tværgående analyse og diskussion

I dette kapitel sammenlignes og diskuteres resultaterne af analyserne af de tre kommuner og de seks eksempler på samskabelse. Afhandlingen skal undersøge, hvordan kommunerne oversætter verdensmålene, for at se, om der er nogle ligheder og forskelle i deres arbejde, og finde svar på, hvad disse eventuelle forskelle betyder for verdensmålenes gennemslagskraft i strategi, organisation og praktisk arbejde. Med udgangspunkt i teorierne om oversættelse og samskabelse fokuserer jeg på, hvordan de tre kommuner har oversat og indlejret verdensmålene, hvilken rolle den politiske og administrative ledelse spiller, samt hvordan det 17. verdensmål bruges til at fremme verdensmålene i organisationen og lokalsamfundet. Som det fremgår af indledningen, er præmissen, at samskabelse er et afgørende redskab til at nå verdensmålene, fordi de kræver samarbejde om nye løsninger, men analyserne har påvist kommunernes forskellige tilgange til brugen af samskabelse, og derfor er det væsentlig at finde ud af, hvordan samskabelse om verdensmålene kan bruges produktivt.

### 7.1 Opsummering af de tre cases

I tabel 25 opsummeres en række forskelle og ligheder, der er fremgået af analyserne af de tre kommuner. Dette sker med udgangspunkt i teorierne om oversættelse, samskabelse og ledelse samt operationaliseringen af teorierne fra kapitel 2. På den baggrund laver jeg en tværgående analyse ud fra tre spørgsmål:

- 1) Hvordan har kommunerne oversat og indlejret verdensmålene i deres strategier og organisationer og hvordan de bruger verdensmålene som begreber og mål?
- 2) Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i oversættelsesarbejdet af verdensmålene?
- 3) Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene?

De tre spørgsmål følger afhandlingens arbejdsspørgsmål 1-3. Det fjerde arbejdsspørgsmål om betydningen af ledelsens oversættelse af det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde, herunder i forhold til intern og ekstern samskabelse, diskuteres løbende i de tre spørgsmål for at undgå overlap.

Case	Gladsaxe	Guldborgsund	Vejle
<b>Tema</b>	<b>Oversættelse i kommunerne</b>		
Hvad er kommunernes strategi for FN's verdensmål?	Strategisk omdrejningspunkt i kommuneplanstrategi.  Begreber og grafik bruges eksplicit og tydeligt.	Omtales som bagtæppe og værktøjskasse – manglende strategisk fokus – indlejres igennem TMF.  Begreber og grafik er fravalgt eller bruges implicit og tøvende.	Indlejres igennem eksisterende strategisk retning – resiliens.  Begreber og grafik er delvist fravalgt – arbejdet kaldes resiliens.
Hvilke koblingspunkter skabes der til det eksisterende arbejde?	Tager udgangspunkt i eksisterende strategi for bæredygtighed – laver mindre tilpasning, men verdensmålene slår hårdt igennem i organisationen.	Stærk kobling til eksisterende arbejde omkring bæredygtighed.	Kobler det til eksisterende resiliensstrategi.
Er verdensmål et magisk begreb i kommunen?	Ja	I begrænset omfang	Nej
<b>Den politiske og administrative ledelses rolle i arbejdet med verdensmålene</b>			
Den administrative ledelses ejerskab til verdensmål	Højt	Stærkt i TMF – mindre stærkt i øvrig ledelse.	Multivokalt – der hvor det giver mening
Den politiske ledelses ejerskab til verdensmål	Højt	Lavt	Modstand (i en mindre men markant del af byrådet)
Hvordan indgår verdensmålene i kommunens styring?	Verdensmålene er en central del af metastyringen.	Verdensmålene spiller en meget begrænset rolle i metastyringen.	Verdensmålene indgår ikke i kommunens styring.
<b>Hvordan indgår samskabelse i arbejdet med verdensmålene</b>			
Spiller det 17. verdensmål en rolle i kommunernes arbejde med verdensmålene?	Ja – det 17. verdensmål er udvalgt, og samskabelse kan identificeres i processerne.	Ja – kommunen har en samskabelsesstrategi, men det er ikke omtalt som det 17. verdensmål i særlig grad.	Ja – samskabelse er en central del af kommunens strategi. Det 17. verdensmål optræder i nogle sammenhænge.
Hvilken rolle spiller intern og eksternt samskabelse i arbejdet med verdensmålene?	Central rolle – både internt og eksternt.	Central rolle – både internt og eksternt.	En mindre rolle internt – stor rolle eksternt (igenem begrebet resiliens).

Tabel 25: Sammenligning af de tre cases på tværs

Tabellen et viser, at kommunerne arbejder forskelligt med verdensmålene, hvilket blandt andet skyldes, at de politiske og administrative ledelser har forskellige tilgange, at verdensmålene bygger videre på forskellige eksisterende strategiske tilgange til arbejdet med bæredygtighed, og at kommunerne forholder sig forskelligt til samskabelse. Tabellen understreger ligeledes, at de forskellige tilgange giver forskellige resultater i kommunerne, hvor verdensmålene har varierende gennemslagskraft og rolle som magisk begreb. I de kommende afsnit uddyber jeg de enkelte kategorier under de tre overskrifter: Oversættelse i kommunerne,

Den politiske og administrative ledelses rolle i arbejdet med verdensmålene og Hvordan indgår samskabelse i arbejdet med verdensmålene?

## 7.2 Oversættelse i kommunerne

I de kommende afsnit sammenligner jeg, hvilken rolle verdensmålene spiller i den strategiske udvikling. Desuden behandler jeg, hvordan verdensmålene bygger videre på det eksisterende arbejde i kommunerne, og hvilken betydning det har.

### 7.2.1 Forskellige oversættelsesstrategier giver forskellige resultater

En central del af oversættelsen af verdensmålene i organisationen handler om, hvordan kommunerne har grebet det strategiske arbejde med målene an, fordi det har betydning for, hvordan de omtales og indlejres i centrale strategier. Ifølge oversættelsesteorien har det betydning, hvilken oversættelsesstrategi kommunerne vælger i forhold til muligheden for at sikre ejerskab og gennemslag.

Gladsaxe Kommune er den af de tre cases, der har valgt den tydeligste og mest eksplicite strategi for brug af verdensmålene, der siden 2017 har været et strategisk omdrejningspunkt. Det er sket igennem kommunepanstrategien, der er et centralt strategisk dokument i kommunen. Gladsaxestrategien er opbygget over seks Gladsaxemål, der behandler syv verdensmål, og verdensmålene er herudover indlejret i centrale policy-dokumenter såsom indkøbspolitikken, strategi for grøn omstilling, socialpolitikken mv. Kommunen bruger artefakter, grafik og begreber fra verdensmålene meget eksplicit. Når man ankommer til rådhuset, er der verdensmålspluder og plakater, kommunens biler er malet med verdensmålemblemet, verdensmålene hænger ved indgangen til forvaltningerne og går igen i kommunens centrale strategier. I analysen betegnes oversættelsesstrategien som modificerende med en tydelig visuel brug af verdensmålene. Aktører fra kommunen har ofte deltaget i formidlingen af verdensmålene eksternt, og det kan se ud til, at kommunen har brugt verdensmålene i en brandingstrategi.

Analysen tyder på, at strategien når meget langt ud i kommunen – såvel internt som eksternt. Den tydelige strategiske satsning bidrager til, at alle i kommunen er bevidste om, at verdensmålene er et højt prioriteret emne. Analysen tyder desuden på, at der er begejstring omkring verdensmålene i Gladsaxe Kommune både administrativt og politisk.

Mens verdensmålene bruges meget eksplicit i Gladsaxe Kommune, er de omvendt mere utydelige i Guldborgsund, hvor de omtales som et strategisk bagtæppe og en værktøjskasse for arbejdet med



bæredygtighed, der er det erklærede politiske mål. Medarbejderne lader desuden til at have frihed til at handle og bruge verdensmål i deres konkrete arbejde. Analysen viser dog også, at ledelsen i Guldborgsund generelt ikke har været markante i udmeldingen om, hvad verdensmålene skulle bruges til, og en centralt placeret leder siger endda, at verdensmålene er fravalgt som hovedbudskab i kommunikationen. Arbejdet med verdensmålene har entydigt været placeret i Teknik- og Miljøforvaltningen, mens de øvrige forvaltninger ikke har spillet en særlig aktiv rolle, indtil kommunen ultimo 2020 påbegyndte en proces i ledergruppen, der skulle styrke arbejdet. På den baggrund betegnes oversættelsesstrategien som radikal, fordi den i meget høj grad tilpasses organisationens eksisterende arbejde og fylder meget lidt i formidlingen. Det skal dog bemærkes, at Guldborgsunds strategi ser ud til at skifte gear i anden halvdel af valgperioden (2017-2021), hvor verdensmålene fik en tydeligere og mere eksplicit rolle.

I modsætning til Gladsaxe Kommune tyder analysen på, at medarbejderne i Guldborgsund Kommune har vanskeligt ved at afkode, hvad opgaven med verdensmålene er. Det ser ikke ud til, at de bruger målene særlig systematisk som værktøjskasse, og det ser heller ikke ud til, at ledelsen er lykkedes med at oversætte verdensmålene i organisationen eller lokalsamfundet. Dette kan skyldes den tøvende tilgang til at bruge dem, samt at de omtales som strategisk bagtæppe i modsætning til Gladsaxe, hvor de er hovedstrategien.

Guldborgsunds strategi med at omtale verdensmålene som bagtæppe og give medarbejderne frihed til at handle på mål uden at anvise en retning eller et endemål ser ud til at være mindre effektiv end Gladsaxes eksplicite strategi i forhold til at skabe en forståelse i organisationen af, at verdensmålene er en strategisk satsning. Hverken medarbejderne eller lokalsamfundet kan afkode kommunens strategi for verdensmålene. Det taler for, at den modificerende oversættelse med eksplicit brug af verdensmålene i Gladsaxe er en mere effektiv strategi end den radikale oversættelse, hvor verdensmålene fylder meget lidt i formidlingen.

Vejle Kommune adskiller sig markant fra de to øvrige kommuners tilgang ved, at arbejdet med verdensmålene foregår gennem deres eksisterende resiliensstrategi. Dermed har kommunen i høj grad fravalgt at bruge verdensmålene i politikker og strategier. Kommunen har ikke prioriteret i verdensmålene, men der er tydelige overlap mellem målene i resiliensstrategien og verdensmålene. Ud fra et oversættelsesperspektiv betegnes Vejles oversættelse som radikal, da verdensmålene i meget høj grad tilpasses kommunens eksisterende strategi, hvor de fylder relativt lidt.

Vejle Kommune gennemførte særligt i 2019 en række arrangementer, hvor formålet var at oversætte mellem verdensmål og resiliensstrategien. I hvor høj grad dette er lykkedes, afhænger lidt af, hvor i organisationen man spørger. Analysen har generelt efterladt et indtryk af, at kommunens resiliensstrategi står stærkt, men det har været mindre tydeligt, i hvor høj grad kommunen associeres med verdensmålene både internt og eksternt. Dette taler for, at oversættelse potentielt kan blive *for* radikal, hvis man skal kunne genkende

den oprindelige idé, hvilket også er en pointe (Røvik, 2007) fremhæver. Dette billede viste sig også i analysen af Guldborgsund.

På baggrund af de tre forskellige strategier ser det ud til, at den modificerende oversættelse med eksplicit brug af verdensmålene i Gladsaxe når længere ud i organisationen og lokalsamfundet end de øvrige strategier. Der er et stærkere ejerskab til verdensmålene i Gladsaxe end i de øvrige kommuner. Dette bekræfter oversættelsesteoriens antagelse om, at den modificerende strategi ofte vil være den, der har størst succes, fordi den på den ene side tager højde for lokale forhold og på den anden side er klar omkring de nye koncepter (Røvik, 2016). I Gladsaxe blev strategien lanceret på et tidspunkt, hvor det passede med nogle strategiske drøftelser om bæredygtig vækst og velfærd, og der har fra starten været stor opbakning til den både i organisationen og lokalsamfundet, hvilket har gjort det muligt at skruer op for brugen af verdensmålene, da de ikke umiddelbart møder modstand, men derimod ser ud til at åbne døre. Dette tyder på, at Gladsaxe har udnyttet et *mulighedsvindue*<sup>53</sup>, hvor der var en åbenhed for verdensmålene i organisationen – politisk såvel som administrativt – hvilket har bidraget til, at det er muligt at benytte en modificerende oversættelsesstrategi med tydelig brug af verdensmålsbegreber og -grafik. Dette mulighedsvindue har ikke vist sig i de to andre kommuner, selvom der var antydninger af en åbning i forlængelse af Guldborgsund for Målene, da flere informanter fortalte om, at det ændrede deres opfattelse af verdensmålene. Arrangementet blev dog afholdt kort før Danmark blev ramt af corona-pandemien, hvilket forhindrede kommunen i at gennemføre selve festivalen. Timing ser altså også ud til at være en faktor, der kan spille ind i forhold til, om verdensmålene opnår gennemslag i en organisation eller ej.

Vejle har satset på kontinuitet i arbejdet med deres resiliensstrategi, hvilket gør, at de er langt fremme i arbejdet med bæredygtighed og kan holde fast i den strategiske kurs. Derfor er Vejles strategi heller ikke, at verdensmålene skal nå langt ud i organisationen, så det manglende gennemslag er ikke nødvendigvis et problem men mere en konsekvens af deres oversættelsesstrategi. Guldborgsund har været mere søgende med deres strategiske satsning, på trods af at de var tidligt i gang med verdensmålene. Selv i de projekter, der har en tæt kobling til verdensmålene, fyldte målene meget lidt i formidlingen. Dette skyldes en bekymring for, at lokalsamfundet ikke er klar til at tale om verdensmål, hvilket blev udfordret i forbindelse med arrangementet Guldborgsund for Målene.

Særligt Guldborgsund og Vejles arbejde med verdensmålene er udtryk for, at det er nødvendigt at oversætte til en lokal kontekst, hvis arbejdet skal finde opbakning i de politiske og administrative ledelser, da

---

<sup>53</sup> Den amerikanske professor John W. Kingdon bruger begrebet *mulighedsvindue* (window of opportunity) til at illustrere, at politiske tiltag kan lade sig gøre, når de rette betingelser gør sig gældende (Kingdon, 2011). Det betyder, at der vil være tidspunkter, hvor det er muligt at komme igennem med noget politik, og andre gange, hvor det ikke er muligt.

der begge steder har været centrale aktører, der har udtrykt modstand mod den eksplicite brug af verdensmål i første omgang. Udfordringen med oversættelse er at finde en balance, der gør, at kommunerne udnytter, at verdensmålene er bredt kendt, signalerer en forandringsdagsorden for bæredygtighed og samtidig tager højde for de lokale forhold i de enkelte kommuner.

Det skal for en god ordensskyld bemærkes, at de forskellige oversættelsesstrategier ikke nødvendigvis er udtryk for bevidste valg i de kommunale ledelser, selvom det kan det fremgå i min formidling af strategierne. I nogle tilfælde er de forskellige oversættelsesstrategier måske nærmere udtryk for tilfældigheder og lokale udviklinger, som kommunerne ikke fra starten kunne forudse. Dette nævner en leder fra Gladsaxe eksempelvis, da hun fortæller, at den tydelige brug af verdensmål ikke var udtryk for en klar strategisk beslutning fra start men derimod et resultat af, at de så nogle positive virkninger ved det. Ligeledes er Vejles nedtoning af verdensmålene formentlig også et resultat af, at de oplevede modstand mod verdensmålene i dele af byrådet og derfor skruede ned for verdensmål og op for resiliensindsatsen. Dette taler for, at agilitet i det kommunale strategiarbejde kan være hensigtsmæssigt, så det kan tilpasses den udvikling, der sker i kommunen.

### 7.2.2 Verdensmål forudsætter solide koblingspunkter til det eksisterende arbejde

Afhandlingen viser, at bæredygtighed har været på dagsordenen i de tre kommuner, før verdensmålene kom til, og derfor går det også igen i alle tre kommuner, at de giver udtryk for, at arbejdet med verdensmålene bygger videre på eksisterende indsats. I Vejle sker dette ved, at de vælger at oversætte verdensmålene til kommunens resiliensstrategi og begrundet valget med kontinuitet. I Gladsaxe siger flere informanter, at verdensmålene passer godt ind, fordi kommunen allerede havde politiske målsætninger om bæredygtighed, og at verdensmålene derfor kunne bruges til at systematisere et allerede igangværende arbejde med bæredygtig velfærd og vækst. I Guldborgsund kobles verdensmålene med eksisterende indsats i en eksempelrapport, og de placeres under et politisk mål for bæredygtighed, der heller ikke er nyt, men dog fik større vægt i de politiske udvalgsstrategier. Uanset hvordan kommunerne omtaler verdensmålene og bruger dem i deres strategier, så er afsættet altså, at de passer godt med indsats, der allerede var vedtaget.

Denne observation ligger i forlængelse af en pointe fra blandt andre den svenske professor i bæredygtighed Sara Gustafsson om, at kommunerne skal integrere og implementere verdensmålene i de eksisterende strategier for at sikre, at de ikke bliver et tillæg til det eksisterende arbejde uden kobling til den kommunale kernerdrift (Fenton & Gustafsson, 2017; Krantz & Gustafsson, 2021). Bagsiden af denne strategi er en risiko for, at der ikke skabes forandringer.

Røvik kalder det at koble nye indsatser til eksisterende for *tidsmarkering*, hvilket vil sige, at "*skrive ideen inn i lokal tid*" (Røvik, 2007, p. 303). Pointen er, at når nye globale tendenser spreder sig imellem forskellige organisationer og lande, så har de ikke nødvendigvis en lokal historie, som så kan være nødvendig at skabe ved at sige, at det her passer med noget, vi gjorde i forvejen, for dermed at sikre et lokalt ejerskab. Det er ifølge Røvik et eksempel på, hvordan oversættelse foregår i praksis, og det kan se ud til, at det er en metode, alle tre kommuner også bruger.

I Gladsaxe er fortællingen, at verdensmålene styrker det tværfaglige samarbejde, og kommunen anerkendes generelt som en af de danske kommuner, der har grebet verdensmålsdagsordenen stærkest (Finansministeriet, 2021b; Gassen et al., 2018). Dette billede er mindre markant i de øvrige kommuner, hvor verdensmålene i flere tilfælde kan se ud som en forstyrrelse af arbejdet, fordi de lokale aktører har vanskeligt ved at finde ud af, hvad opgaven med verdensmålene er. Til gengæld har særligt Vejle Kommune en meget stærk fortælling i resiliensstrategien, som indholdsmæssigt har mange overlap til verdensmålene og udgør kommunens tilgang til bæredygtighed, og denne dagsorden ser ud til at overtrumfe verdensmålene som strategisk pejlemærke. Udfordringen for Guldborgsund har været, hvor meget verdensmålene skulle tages ind i det strategiske rum. I anden halvdel af valgperioden 2017-2021 fik verdensmålene dog en større strategisk rolle, og kommunen valgte at bruge dem mere offensivt i formidlingen. Det bliver interessant at følge denne udvikling i de kommende år, og hvilken betydning den får for tilgangen til bæredygtighed.

Ifølge en undersøgelse udarbejdet af virksomheden KMD Analyse i 2021 arbejder alle danske kommuner med bæredygtig udvikling (hvilket de også lovmæssigt er forpligtet som følge af Lokal Agenda 21) (KMD, 2021)<sup>54</sup>. Undersøgelsen er i tråd med KL's undersøgelser, der viser, at 9 ud af 10 kommuner forholder sig til verdensmålene, og altså dermed arbejder med bæredygtighed (KL, 2021a). Spørgsmålet er derfor, hvordan kommunerne kan bruge verdensmålene til at styrke bæredygtighedsarbejdet lokalt, så det ikke bliver en forstyrrelse af det arbejde, der allerede foregår, men tværtimod kan understøtte ambitionerne.

Afhandlingen har givet eksempler på, at verdensmålene bliver en gevinst ved at styrke og aktualisere bæredygtighedsarbejdet i Gladsaxe. Her siger en ledende embedsmand, at de ikke kunne have taget det skridt, de har taget, uden verdensmålene. Det har også givet kommunen et begrebsapparat til at styrke både interne og eksterne samarbejdsrelationer. Hvor konkrete forandringer strategien medfører i praksis, står ikke helt klart. Ifølge kommunens årsrapport er det generelle billede dog, at kommunen er på vej til at opfylde deres målsætninger i Gladsaxestrategien (Gladsaxe Kommune, 2021a), hvilket tyder på, at de flytter sig i en

---

<sup>54</sup> Rapporten bygger på en stikprøveundersøgelse blandt 15 tilfældigt udvalgte danske kommuner, der alle havde bæredygtig udvikling repræsenteret i deres politik, styring og drift (KMD, 2021).

bæredygtig retning, og analysen giver således også eksempler på, at medarbejdere ændrer adfærd i opgaveløsningen.

I de to andre kommuner er gevinsten ved verdensmålene mindre tydelig. I Guldborgsund havde de i første omgang vanskeligt ved at finde en retning i arbejdet. Fra 2020 ser det dog ud til, at kommunen justerer strategien og tager verdensmålene mere ind i kommunikationen og gør dem til et strategisk mål. Da min empiriindsamling stoppede primo 2021, har jeg ikke set resultatet af denne strategiske ændring. I Vejle har de valgt at konsolidere arbejdet omkring en eksisterende resiliensstrategi. I hvilket omfang verdensmålene var medvirkende til dette, er vanskeligt at sige, men kommunen ser ud til at ende med at satse på en strategi, som allerede eksisterede før verdensmålene. I ingen af de to kommuner har verdensmålene været en stærk samlende faktor fra start, og dermed kan det se ud til, at de i højere grad var en forstyrrelse af den eksisterende bæredygtighedsdiskurs end en gevinst i første omgang. I begge kommuner udtrykker lederne tvivl om, hvordan de skal håndtere verdensmålene, der er manglende politisk opbakning til verdensmålene, og nogle medarbejdere og mellemledere er i tvivl om retningen.

Omvendt har verdensmålene i både Guldborgsund og Vejle givet anledning til drøftelser af, hvilken retning bæredygtighedsarbejdet skulle tage, og dermed har verdensmålene formentlig skærpet blikket på emnet. Desuden har målene understreget nødvendigheden af helhedsorienterede og tværfaglige indsatser, hvilket ligeledes har givet anledning til drøftelser i alle tre kommuner.

Det bliver interessant at følge verdensmålenes udvikling i kommunerne i de kommende år, og det vil være relevant at forske videre i, om de bliver en gevinst eller en byrde i kommunerne på den lange bane.

Alle analyserne har peget på, at der er et bredt kendskab til verdensmålene i kommunerne og lokalsamfundene. Særligt i Gladsaxe og Guldborgsund har analyserne givet eksempler på et stort engagement omkring målene i forbindelse med eksterne samskabelsesprocesser, der potentielt kan udnyttes til at skabe en bred mobilisering af arbejdet med bæredygtighed lokalt. Den store styrke ved verdensmålene er, at det er en dagsorden, der har et bredere sigte end det rent kommunale, hvorfor de kan bruges til at styrke samskabelse og derigennem fremme bæredygtighed i lokalsamfundene, hvilket analyserne har givet eksempler på. Det kommer jeg tilbage til senere i dette kapitel. Først vil jeg behandle verdensmålenes rolle som magisk begreb i kommunerne.

### 7.2.3 Verdensmål bliver ikke automatisk et magisk begreb

Som beskrevet i teorikapitlet kan verdensmålene betegnes som et *magisk begreb*, da det har et positivt budskab (om styrket bæredygtighed), er vanskeligt at være imod og er bredt kendt i både praksis og

akademia (Pollitt & Hupe, 2011). Når magiske begreber bruges i vellykket oversættelse har de potentiale til at skabe energi, opbakning og samarbejde, mens deres svaghed kan være, at de ikke nødvendigvis sætter en klar retning og derfor efterlader et anseeligt rum for fortolkning (Bentzen, 2019). Analyserne har vist eksempler på begge dele. De viser dog også, at det ikke giver mening at omtale verdensmålene som et magisk begreb i alle kommunerne, men at dette afhænger af lokale forhold. Dette skyldes, at verdensmålene i to af kommunerne ikke har bred opbakning eller skaber positive konnotationer, men problematiseres og endda deler byrådet i Vejle.

Analyserne har vist, at det primært er i Gladsaxe, at verdensmålene har værdi som et magisk begreb, der bidrager til tværfagligt samarbejde og engagement. I Gladsaxe tager både medarbejdere og eksterne samarbejdsrelationer verdensmålene til sig og lader sig ikke begrænse af Gladsaxestrategiens prioritering af syv verdensmål, men ønsker at arbejde med alle verdensmålene.

I Guldborgsund har den politiske og administrative ledelse været meget tilbageholdende med at bruge verdensmål i formidlingen, fordi der er en oplevelse af, at man ikke kan tale om verdensmål i lokalområdet. Dette har medvirket til, at der har været efterspørgsel fra medarbejderne efter mere præcis afklaring af, hvordan målene skal bruges i praksis. At italesætte verdensmålene som strategisk bagtæppe og værdigrundlag har ikke præciseret opgaven tilstrækkeligt. Analysen i Guldborgsund viser nogle eksempler på, at verdensmålene har en opmærksomhed hos omverdenen, da eksterne virksomheder og foreninger viste sig mere optaget af fænomenet, end den politiske og administrative ledelse antog. Dette peger på, at der er et uforløst potentiale i verdensmålene i Guldborgsund. Samlet set er billedet af verdensmålene som magisk begreb mindre entydigt i Guldborgsund.

I Vejle Kommune har verdensmålene heller ikke fået magisk værdi – blandt andet fordi de deler byrådet og dermed ikke får den samlende effekt, som et magisk begreb skal have. Kommunen har som bekendt valgt at satse på resiliensbegrebet, og derfor understøttes verdensmålene heller ikke som magisk begreb af ledelsen.

Særligt i Guldborgsund oplever de konsekvensen af, at verdensmålene har fat i mange dele af samfundet, da medarbejdere og ledere møder begrebet i *eksterne udviklingsarenaer*, og dermed bringes verdensmålene med tilbage i deres organisationer. Dette bidrager til et *outside in-pres*, der gør, at de er nødt til at forholde sig til verdensmålene. I Gladsaxe og Vejle var de eksterne udviklingsarenaer mindre tydelige. I Gladsaxe beskrives en ekstern udviklingsarena dog som det sted, hvor den øverste ledelse første gang mødte verdensmålene, mens analysen i Vejle også har eksempler på, at både en leder og en politiker arbejder med verdensmålene i eksterne udviklingsarenaer.

At verdensmålene har fat i lokalsamfundene og på eksterne udviklingsarenaer, er en central pointe, fordi det peger på, at danske kommuner generelt kan være nødt til at forholde sig til verdensmålene, uanset om de har ambitioner om at gøre dem til et omdrejningspunkt i deres strategiske arbejde eller ej. Dette skyldes, at verdensmålene er et aktuelt fænomen, som fylder noget i den nationale debat, og mange virksomheder og organisationer skubber på dagsordenen. Men det tyder samtidig på, at potentialet for at skabe stærke samarbejdsrelationer internt og eksternt skal forløses, da verdensmålene ikke uden videre bliver magiske begreber i organisationerne. Analyserne indikerer, at det kræver både politisk og administrativ ledelsesopbakning, hvis det skal virkeliggøres.

Analysen peger videre på, at de steder, hvor verdensmålene ikke er et strategisk omdrejningspunkt, der bruges de alligevel til at legitimere de eksisterende indsatser. Særligt i Vejle ser det ud til, at kommunen brugte verdensmålene til at revitalisere resiliensstrategien ved at kommunikere, hvordan kommunen opfylder verdensmålene gennem den eksisterende resiliensstrategi. I Guldborgsund kan et lignende fænomen identificeres i kommuneplanstrategien, hvor der står, at kommunen allerede er i gang med verdensmålene gennem kommunens kerneopgaver. Desuden udarbejdede kommunen en eksempelrapport, der kobledede en række eksisterende indsatser med verdensmålene.

Denne iagttagelse er i tråd med oversættelsesteorien, der siger, at organisationer inden for de samme felter har en tendens til at ligne hinanden og gøre de samme ting for at sikre legitimitet (Bentzen, 2019; Czarniawska, 2005b). Dermed bruges verdensmålene til at signalere, at organisationerne er moderne og arbejder med aktuelle fænomener. Analysen af Vejle peger i forlængelse heraf på, at verdensmålene bruges til at beskytte den eksisterende strategiske retning. I analysen kalder jeg dette for *protektionistisk oversættelse*, som er et udtryk for, at ledelsen gerne vil beskytte organisationen mod konstante forandringer og i den forbindelse bruger nye fænomener til at fastholde en strategisk kurs. Dette gøres konkret ved at bruge et aktuelt tema, der er kendt i den brede offentlighed, og sige, at det er det samme, som det kommunen allerede gør, og dermed oversætte de nye fænomener til den eksisterende strategi. Udfordringen ved denne strategi kan dog være, at det kan skabe tvivl i organisationen om, hvad verdensmålene skal anvendes til, hvilket analysen viser nogle tegn på. Det kan tale for, at hvis en kommune vil fastholde en strategisk kurs, så skal dette formidles meget tydeligt, mens man omvendt skal passe på med at legitimere eksisterende strategier med nye begreber.

#### 7.2.4 Opsamling

Formålet med dette afsnit har været at sammenligne og diskutere kommunernes forskellige tilgange til arbejdet med verdensmål, herunder deres strategier for oversættelse, og hvordan arbejdet kobles på de

eksisterende indsatser. Desuden diskuterer afsnittet verdensmålenes rolle som magisk begreb i de tre kommuner.

Grundlæggende viser afsnittet, at der er mange veje, kommunerne kan gå i arbejdet med verdensmålene. Analyserne tyder på, at kommunernes oversættelsesstrategier har stor betydning for at skabe lokalt ejerskab og retning i arbejdet. Guldborgsund og Vejle har valgt radikale oversættelsesstrategier, hvor verdensmålsbegreber og grafik i stor udstrækning fravælges. Det ser ud til at efterlade organisationerne med manglende klarhed over, hvad opgaven med verdensmålene præcis er, og dermed skabes der kun et begrænset gennemslag i strategier, organisation og praktisk arbejde. I Gladsaxe, hvor oversættelsesstrategien er mere modificerende med tydelig gengivelse af dele af verdensmålene, udnyttes den aktualitet, der er i verdensmålene, og strategien får et stærkt gennemslag i organisation og lokalsamfund. Det taler for, at kommunerne med fordel kan udnytte de universelle symboler, grafik og begreber, der er i verdensmålene, fordi de kan være med til at gøre det tydeligt, at der arbejdes med verdensmålene, hvilket øger muligheden for, at strategierne får gennemslagskraft.

Alle tre kommuner kobler verdensmålene til deres eksisterende arbejde med bæredygtighed, hvilket skyldes, at de har haft bæredygtighed på dagsordenen før verdensmålene. Ud fra en oversættelsesteoretisk betragtning handler koblingen også om at sikre et lokalt ejerskab til de nye strategier. Dette lykkes dog kun delvist, hvilket formentlig handler om, at opgaven med verdensmålene bliver uklar. I den forstand kan man sætte spørgsmålstejn ved, om verdensmålene er en forandringsdagsorden, der bidrager positivt til arbejdet med bæredygtighed, eller om de bliver en forstyrrelse af den oprindelige kurs, men da alle kommunerne aktivt har forholdt sig til verdensmålene, må man formode, at det trods alt skaber en øget opmærksomhed på bæredygtighedsdagsordenen. Desuden ser det ud til, at verdensmålene kan bidrage med et fælles sprog, der kan styrke samarbejdet både internt og eksternt – særligt når de udnyttes som reference-ramme.

Verdensmålene er et modefænomen, som finder vej ind i kommunerne på mange forskellige måder. Det er altså ikke alene kommunernes egne strategier, der er styrende, men også den nationale debat om verdensmålene, virksomhedernes og civilsamfundets arbejde med dem, forskellige faglige miljøer osv. Desuden kan samskabelsesprocesser mere eller mindre intentionelt have stor indvirkning på kommunernes arbejde med målene. Deres aktualitet understreges af, at uanset hvilken strategi kommunerne har valgt, så må lederne forholde sig til dem. Og der kan endda ses eksempler på, at de bruger verdensmålene til at legitimere deres eksisterende indsats ved at oversætte tæt mellem verdensmål og det arbejde, de allerede gør. Målene kan dog ikke betragtes som et magisk begreb i alle kommuner, da de møder modstand i to af



kommunerne, og analyserne tyder på, at det kræver ledelsesopbakning og eksplicitering, for at de kan bruges som magisk begreb.

### 7.3 Den politiske og administrative ledelses rolle i arbejdet med verdensmålene

Oversættelsesteorien fremhævede, at en stærk strategisk forankring af verdensmålene vil øge sandsynligheden for, at målene opnår stor gennemslagskraft i strategier, organisation og det praktiske arbejde. Den stærke strategiske forankring hænger sammen med den politiske og administrative ledelses rolle og deres ejerskab til arbejdet, hvilket jeg har undersøgt i de tre analyser. I de næste afsnit vil jeg sammenligne ledelsens ejerskab i de forskellige kommuner og betydningen af dette i de tre cases. Desuden vil jeg sammenligne kommunernes brug af verdensmål i metastyring i organisationen, og hvilken betydning det har for distribueret ledelse. Formålet er belyse og diskutere ledelsens betydning for verdensmålenes gennemslag i organisationerne.

#### 7.3.1 De administrative ledelser er afgørende for at skabe kobling mellem nye strategier og eksisterende indsatser

Analysen i Gladsaxe viser et meget stærkt ejerskab til verdensmålene i den administrative ledelse. Kommunaldirektøren har været en central figur i at introducere verdensmålene i både det politiske og administrative system. Efterfølgende spillede kommunaldirektøren en stor rolle i oversættelsen af verdensmålene i organisationen. Gladsaxestrategien ser også ud til at være velforankret i den øvrige direktion og er således omdrejningspunktet i direktionens årshjul samt de strategiske styringsaftaler, der laves i organisationen. Dette er formentlig stærkt medvirkende til, at hele ledelsen taler om verdensmålene. Den samlede ledelse i kommunen er gået markant ind i arbejdet og sender generelt et signal i organisationen om, at verdensmålene er et strategisk omdrejningspunkt. Både den administrative og politiske ledelse spiller en markant rolle i metastyringen ved blandt andet at deltage aktivt i formidlingen af strategien i organisationen og dermed bidrage til at styre det strategiske narrativ omkring verdensmålene. Samtidig er strategien udarbejdet gennem en inddragende proces, som har modnet organisationen både politisk og administrativt. Analysen fremhævede, at strategien er nået meget langt ud i både forvaltningerne og lokalsamfundet – i særdeleshed blandt virksomhederne.

I Guldborgsund har det administrative ejerskab til verdensmålene entydigt været placeret i Teknik- og Miljøforvaltningen. Det er endda så markant, at en informant i analysen sagde, at "*det er noget med verdensmålene, det er bare Christian [direktør for Teknik- og Miljøforvaltningen]*". Det er et billede på, hvor konkret

opgaven har været placeret i teknik og miljø. I ingen af de andre kommuner har ansvaret for opgaven på den måde været personificeret. Placeringen af verdensmålene i en fagforvaltning adskiller sig fra de to andre cases, hvor det strategiske ophæng har været i staben under kommunaldirektøren. Analysen giver eksempler på, at Teknik- og Miljøforvaltningen har igangsat konkrete initiativer og projekter, der har været koblet til verdensmålene, hvilket potentielt er en af styrkerne ved, at opgaven er placeret i et fagområde. Det gør opgaven operationaliserbar. Udfordringen har omvendt været, at andre forvaltninger har taget mindre ansvar for opgaven, og dermed har det været svært at gøre den helhedsorienteret og tværfaglig. På den baggrund gennemførte kommunens chefgruppe (på initiativ fra teknik- og miljødirektøren) en proces, hvor alle 17 verdensmål blev behandlet på en række temamøder, hvilket skulle sikre et bredere funderet ejerskab til verdensmålene i ledergruppen.

I Vejle ser der ud til at være et meget stærkt ejerskab til resiliensstrategien i ledergruppen, der omtales som et fælles sprog for ledelsen. Til gengæld er billedet af ledelsens brug af verdensmålene mindre entydigt, og der opstår en *multivokal* brug af verdensmålene, hvilket betyder, at de inddrages i de sammenhænge, hvor det giver mening (Mizzi, 2010). Denne tilgang ligger i forlængelse af kommunens decentrale styringstænkning, hvor flere informanter understreger, at der skal være plads til frihed i opgaveløsningen for den enkelte afdeling, herunder at bruge verdensmålene, når det er formålstjenesteligt. Det skaber dog en uklar retning for arbejdet, og flere af informanterne på ledelsesniveau giver udtryk for, at det er lidt uklart for dem, hvad de skal med dem.

Som det fremgår, spiller de administrative ledelser ret forskellige roller. I Gladsaxe er ledelsen meget aktiv i formidlingen af strategien, mens de to andre er noget mere tilbageholdende, blandt andet fordi de har været mere afsøgende i forhold til, hvilken rolle verdensmålene skulle spille i den strategiske dagsorden. I Gladsaxe og Vejle tages henholdsvis verdensmålene og resiliensstrategien ind i centrale enheder forankret under kommunaldirektøren, hvilket giver et stærkt strategisk afsæt, fordi strategierne har de øverste ledelsers bevågenhed, mens Guldborgsund placerer verdensmålene i en fagforvaltning under Teknik- og Miljødirektøren. Disse prioriteringer ser ud til at få indflydelse på strategiernes tværfaglige gennemslag, der beskrives som større i Gladsaxe og Vejle. Billedet af verdensmålenes gennemslag i Vejle er som nævnt mindre tydeligt, hvilket skyldes, at koblingen mellem verdensmål og resiliens afhænger af de forskellige forvaltninger og enheder. Verdensmålenes forskellige strategiske vægtning betyder også, at de spiller forskellige roller i kommunernes styringsstrategier. I Gladsaxe tages de helt ind i styringsaftalerne, mens de i de to andre kommuner har en svagere rolle i styringsstrategien. Dette vender jeg tilbage til.

Mens der er stor forskel på de administrative ledelsers arbejde med verdensmålene, er der til gengæld i alle tre cases tegn på, at de er helt centrale i oversættelsen af verdensmålene, og i flere af casene taler

administrative ledere om, at det er en administrativ ledelsesopgave at oversætte mellem nye strategier og eksisterende indsætter. I Guldborgsund er det eksempelvis administrationen, der bestiller og udarbejder eksempelrapporten, der kobler de eksisterende indsætter med verdensmålene. Yderligere fortalte en administrativ leder, at den administrative ledelse ikke er lykkedes med at oversætte verdensmålene til deres politikere, hvilket tyder på, at det opfattes som administrationens opgave. I Vejle talte en ledende embedsmand også om, at det er en administrativ toplederopgave at skabe kobling til det eksisterende arbejde og beskrive for byrådet, hvordan de løser verdensmålene. I Gladsaxe har det interne (administrative) netværk i høj grad stået for oversættelsen af verdensmålene. Ligeledes beskrives kommunaldirektøren som en aktør, der har været meget synlig i oversættelse og formidling af strategien i organisationen. Dette taler for, at de administrative ledelser er centrale i oversættelsen af verdensmålene, herunder i forhold til at skabe koblingen til de eksisterende opgaver.

Røvik beskriver, at det er afgørende med *oversættelseskompetence* i moderne organisationer – altså aktører, der er i stand til at skabe koblingen mellem nye strategier og gamle strategier (Røvik, 2007). Dette kræver blandt andet viden om den eksisterende kultur, politik, retning m.v. og den nye strategi, der skal oversættes. Røvik beskriver, hvordan oversætteren må have både myndighed (hvilket kan beskrives som en blanding af troværdighed og autoritet) og kyndighed (viden om eksisterende forhold og ny strategi). I analysen af Vejle fremhævede en ledende embedsmand selv, at det var en udfordring, at han manglede viden om verdensmålene (kyndighed), hvilket svækker muligheden for at skabe denne kobling. Analysen af ledermødet i Vejle pegede ligeledes på, at det kan være en ulempe, at kommunen ved flere seancer brugte eksterne aktører til denne oversættelse, mens den øverste ledelse her var mindre tydelig, fordi eksterne aktører ikke har tilstrækkelig viden om den kontekst, der oversættes til og dermed har vanskeligere ved at skabe en kobling mellem den nye strategi og det eksisterende arbejde (Røvik, 2007).

De ovenstående afsnit har peget på, at det er vigtigt, at verdensmålene kobles til de eksisterende indsætter, og det ser ud til, at det er en opgave, som den administrative ledelse spiller en central rolle i. Politikerne har til gengæld afgørende betydning, når det skal besluttes, om kommunerne skal arbejde med verdensmålene.

### 7.3.2 Lokalpolitikere i kommunerne skal tage ansvar for og ejerskab til verdensmålene – det styrker gennemslaget for verdensmålene

Forskningsspørgsmålet fokuserer også på den politiske del af ledelsen, da den politiske søjle udgør en central del af ledelsen i en kommune, jf. ledelsesteorien. Der kan umiddelbart spores en sammenhæng mellem

det politiske ejerskab til verdensmålene og gennemslagskraften i organisationen. I Gladsaxe, hvor verdensmålene er tydeligst, er det politiske ejerskab til dem også størst. Her har politikerne umiddelbart taget målene til sig, og der lader til at være bred politisk opbakning til arbejdet. Borgmesteren fremhæves desuden som en central figur i at sprede målene ud i organisationen og lokalsamfundet.

I Guldborgsund, hvor brugen af verdensmålene har været mere tøvende, er der et begrænset eller manglende politisk ejerskab, hvilket både politiske og administrative informanter har fortalt om. Flere aktører har dog givet udtryk for, at der er en stigende opmærksomhed på verdensmålene i det politiske system i Guldborgsund. Interessant nok blev ideen om verdensmålene oprindeligt skabt politisk i et samskabelsesprojekt igennem et §17, stk. 4-udvalg om bæredygtighed, hvorefter byrådet mistede interesse for verdensmålene i en periode efter valget i 2017. En årsag kan være, at flere af de politikere, der deltog i §17, stk. 4-udvalget, ikke blev genvalgt i 2017, og dermed har der manglet ambassadører for verdensmålene i byrådet. Det taler for, at gennemslaget af verdensmålene i de enkelte kommuner er afhængigt af et stabilt politisk og administrativt lederskab, og at målene risikerer at forsvinde, hvis der skiftes i det politiske og administrative lederskab. Analysen af Gladsaxe pegede på, at den øverste politiske og administrative ledelse har været helt afgørende for arbejdet med verdensmålene. Gladsaxe skiftede politisk leder i opstarten af arbejdet (medio 2017), men den nye borgmester har overtaget et meget stærkt ejerskab, og derfor ser det ikke ud til at have haft negativ betydning. I Vejle fremhæves ganske få politiske aktører som årsagen til, at kommunen nedtoner arbejdet med verdensmålene, da blandt andre viceborgmesteren forholder sig kritisk. Dette indikerer, at indsatsen med verdensmålene kan være afhængig af ganske få aktører, hvilket øger sårbarheden, og derfor vil der være behov for at sikre en bred politisk og administrativ forankring, der gør indsatsen mindre afhængig af enkelte aktører, hvis arbejdet skal spille en stabil og længerevarende rolle i de enkelte kommuner. En begrundelse for, at indsatserne med verdensmålene er sårbare over for skift i aktørkredsen, kan være, at de opleves som en tillægsopgave og ikke som en del af kerneopgaven, hvorfor de kan nedprioriteres, hvis ikke der er aktører, der sørger for at løfte arbejdet som politisk prioritering.

En anden forklaring på, at Guldborgsund var tøvende, kan være, at det ikke lykkedes for administrationen at oversætte verdensmålene til politikerne, der dermed har haft svært ved at se koblingen mellem deres politiske visioner og verdensmålene. Det fremhæver informanter i casen selv som en problemstilling. Dette kommer eksempelvis til udtryk ved, at flere politikere talte om, at det er svært at tale verdensmål i lokalsamfundet. Disse udsagn understreger nødvendigheden af at oversætte verdensmålene, så det bliver muligt for politikerne at tale om dem på en måde, der understøtter deres politiske projekter.

I Vejle viser analysen eksempler på egentlig politisk modstand mod verdensmålene fra en mindre del af byrådet, hvilket ikke har været italesat i de andre cases. Informanter i Vejle fortæller, at det har betydning for

den måde, verdensmålene kommunikerer på i politiske sager, selvom der kun er tale om en minoritet, der er kritisk. Den politiske modstand mod verdensmålene har formentlig været en medvirkende faktor til, at kommunen har konsolideret arbejdet med den oprindelige resiliensstrategi, der tilbyder kommunen et alternativt begrebsapparat, der alligevel understøtter en bæredygtighedsdagsorden. Tidligere forskning viser i forlængelse heraf, at der generelt er et ønske om at arbejde konsensusorienteret i byrådene (Berg & Kjær, 2007), og det kan betyde et fravalg af verdensmålene, hvis de skaber unødigt konflikt (også selv om modstanden er fra et mindretal). Skepsissen udfordrer desuden målene som magisk begreb i Vejle, da magiske begreber som udgangspunkt ikke polariserer.

Ovenstående taler for, at hvis verdensmålene udfordrer politikerne, så kan det være nødvendigt at bruge andre begreber. Risikoen er dog, at målene så bliver tabt i en radikal oversættelse, hvor organisationen og lokalsamfundet ikke forstår, at det er verdensmålene, der er på dagsordenen, og dermed kan det være svært at udnytte den aktualitet, målene har.

Samlet set tyder analyserne på, at det politiske ejerskab til verdensmålene har afgørende betydning for gennemslaget i organisationerne. Politikerne sætter således en retning og skaber legitimitet for brugen af verdensmålene. I de kommuner, hvor det politiske ejerskab ikke er stærkt, efterlyser flere ledere og medarbejdere derfor også en mere klar strategisk retning for, hvordan målene bruges.

### 7.3.3 Tydelige mål og rammer kan fremme distribueret ledelse

Gladsaxe Kommune har som den eneste af de tre cases prioriteret mellem verdensmålene og udvalgt syv. I den forbindelse giver en informant fra den øverste administrative ledelse udtryk for, at det er de mål, kommunen prioriterer efter og dermed bruger som udgangspunkt for *metastyring*. Interessant nok giver en mellemleder udtryk for, at hun ikke oplever de udvalgte mål som en binding, så hvor styrende de udvalgte mål er i praksis, er vanskeligt at sige. Den øverste ledelse taler da også om, at medarbejderne har licens til at handle og igangsætte prøvehandlinger, hvilket resulterer i, at der foregår en masse verdensmålsrelaterede aktiviteter i kommunen, som ledelsen ikke kender til. De prioriterede mål handler om sundhed, uddannelse, beskæftigelse, byudvikling, miljø og klima, hvilket er kommunale kerneopgaver. Desuden har kommunen peget på partnerskabsmålet. Kommunen har udviklet et indikator-katalog, der bruges i årsrapporter til at vise, om kommunen bevæger sig i en bæredygtig retning, hvilket ifølge årsrapporten for 2020 ser ud til at være tilfældet på en række parametre (Gladsaxe Kommune, 2021a).

Analysen viser, at den politiske og administrative ledelse i Gladsaxe Kommune er lykkedes med at oversætte verdensmålene og skabe en kobling mellem medarbejdernes opgaver og verdensmålene, og ud fra

den betragtning må det konstateres, at Gladsaxe Kommune er lykkedes med at lokalisere verdensmålene, som er blevet en del af metastyringen, da udgangspunktet i målene har udstukket nogle retningslinjer, som medarbejderne kan udføre deres opgaver på baggrund af (Torfing & Triantafillou, 2011). Det meget stærke fokus på verdensmål og bæredygtighed i Gladsaxestrategien gør det altså muligt for medarbejdere at prioritere og udføre opgaver på den baggrund.

I Guldborgsund er verdensmålene placeret under et politisk mål om bæredygtighed, men kommunen har ikke prioriteret imellem de enkelte mål. Det har særligt i første del af valgperioden (2017-2019) været vanskeligt at se verdensmålene i praktisk brug. Kommunen har ganske vist igangsat initiativer, som både direkte og indirekte understøtter verdensmålene, men en del af dem omtaltes dog slet ikke som verdensmålsprojekter, ligesom artefakter og grafik ikke har været brugt. Det tyder på, at kommunen nok handler og igangsætter projekter, men ikke udnytter de potentialer, der er i verdensmålene som modefænomen.

Som det fremgår af tidslinjen i analysen af Guldborgsund, besluttede kommunen dog at bruge verdensmålene mere eksplicit i 2020. Dette skyldes blandt andet, at kommunen i forbindelse med et verdensmålsarrangement i Nykøbing Falster oplevede en meget stor interesse fra lokalsamfundet. Dermed udfordres den tøvende tilgang til brugen af verdensmål, og flere ledende embedsmænd besluttede at forsøge med mere offensiv kommunikation.

Analysen viser på den ene side, at medarbejderne faktisk har en forståelse af, at de kan bruge verdensmålene i deres opgaveløsning, men på den anden side giver flere medarbejdere og ledere udtryk for tvivl om, hvad strategien er. Der kan siges at mangle *metastyring* af opgaven. Dette taler for, at bagtæppe-metaforen er en svag oversættelsesstrategi, når det kommer til at sætte en klar retning.

Vejle har heller ikke prioriteret imellem de enkelte mål, da kommunen satser på resiliensstrategien. Fravalget af eksplicitte verdensmål forklares i analysen blandt andet med, at kommunen dyrker en værdibaseret ledelsesform og ikke har tradition for at arbejde med målstyring. I analysen fremhæves dog en tydelig sammenhæng mellem resiliensstrategiens indsatsområder og verdensmål 1, 2, 3, 4, 5, 9, 11, 13 og 17. Yderligere peger analysen af projektet Reflow på, at Vejle i det konkrete projekt fremhæver mål 9, 11, 12, 14 og 17. Dermed kan det konstateres, at kommunen indirekte arbejder med mange af målene. I forbindelse med en række arrangementer, der skulle oversætte verdensmål til resiliens i 2019, brugte kommunen verdensmål som artefakter og begreber, ligesom man har haft en række kunstværker, der skulle illustrere de 17 verdensmål, hængende på rådhuset. I kommunens indkøbspolitik fra 2021 optræder verdensmålene ligeledes. Dermed er der altså ikke tale om en konsekvent afvisning af verdensmålene som symboler, men det generelle billede i analysen er, at resiliensstrategien er fokusområdet.

Analysen peger på, at styrken ved Vejles satsning på kontinuitet i form af resiliensstrategien er, at fortællingen om strategien står stærkt i kommunen. Alle informanter har kunnet forholde sig til den, og det ser ligeledes ud til, at resiliens er et stærkt redskab i den politiske og administrative ledelse. Strategiens eksplicite metodiske fokus på helhedsorienterede løsninger har potentiale til at være et værktøj, der kan styrke det tværfaglige samarbejde. Den øverste ledelse giver udtryk for, at det er centralt med tværfaglige løsninger, og at dette er vigtigere, end at man kan sætte flueben ved et konkret verdensmål.

Omvendt peger mange informanter på, at resiliensstrategien er svær at bruge over for organisationens driftsmedarbejdere og eksterne samarbejdspartnere. Nogle siger endda, at de ikke bruger resiliensbegrebet uden for forvaltningen. Der peges på, at verdensmålene er et nemmere sprog at bruge i lokalsamfundet, fordi der er flere aktører, der har nemmere ved at genkende dette sprog. Således går Vejle Kommune, når man benytter den radikale oversættelsesstrategi, muligvis glip af den gevinst, der kunne være i at udnytte, at verdensmålene har en global status, som både den offentlige og private sektor arbejder efter.

Analyserne viser ikke et entydigt billede af værdien af at bruge mål i den konkrete metastyring af arbejdet med verdensmålene. Gladsaxe bruger målene relativt systematisk, Vejle afviser at bruge dem direkte, mens Guldborgsund ikke har taget endelig stilling til, hvordan målene skal bruges. I første omgang har Guldborgsund ikke prioriteret imellem de enkelte mål. Selvom Gladsaxe ser ud til at få verdensmålene længere ud i organisationen, kan analysen ikke sige noget om, hvorvidt det skyldes udvælgelse af mål. I hvert fald har informanter længere væk fra topledelsen ikke givet udtryk for, at den konkrete prioritering har haft betydning for deres opgaveløsning. Umiddelbart er min vurdering, at det stærke ledelsesfokus og den tydelige oversættelse af verdensmålene har haft større betydning, da flere informanter henviser til, at den øverste politiske og administrative ledelse har været meget synlig.

Til gengæld tyder analyserne på, at klare mål og strategisk retning har betydning for brugen af distribueret ledelse i arbejdet med verdensmålene. I alle tre kommuner har verdensmålene på forskellig vis haft et decentralt liv. Alle casene har givet eksempler på, at verdensmålene lever rundt omkring i organisationerne, og ledelserne har i alle cases givet udtryk for, at det var helt fint. Dette tolker jeg som en måde at bringe distribueret ledelse af verdensmålene i spil, fordi det lægger op til, at mellemledere og medarbejdere må handle på verdensmålene og bruge dem i deres opgaveløsning. Det er dog primært i Gladsaxe, at mellemledere og medarbejdere har været klar over, hvad opgaven med verdensmålene består i. I både Vejle og Guldborgsund har det generelle billede været, at det har været svært for mellemledere og medarbejdere at udlægge den strategiske retning og dermed opgaven med verdensmålene. I Vejle gør den decentrale styringstænkning, at nogle ledere vælger at tage verdensmålene til sig, mens det i Guldborgsund sker på baggrund af en handlingsorienteret strategi. I begge kommuner ser den decentrale allokering af

verdensmålene altså ud til at være en konsekvens af strategiske valg, men indsatserne bliver mere ad hoc i de to kommuner, end tilfældet er i Gladsaxe. Det taler for, at den stærke oversættelse og tydelige retning styrker muligheden for distribueret ledelse af arbejdet med verdensmålene, fordi aktørerne på den baggrund har et metastyringsgrundlag at handle ud fra. På den baggrund kan kommunerne med fordel skabe nogle tydeligere mål for arbejdet med verdensmålene og bruge dem mere aktivt i metastyringen, hvilket potentielt kan fremme, at flere mellemledere og medarbejdere kan tage ansvar for opgaven i organisationen.

#### 7.3.4 Opsamling

Formålet med afsnittet har været at sammenligne og diskutere de politiske og administrative ledelsers rolle i arbejdet med verdensmålene, og hvilken betydning denne rolle har for deres gennemslagskraft.

Analyserne tyder på, at både den administrative og politiske ledelse spiller en central rolle i oversættelsesarbejdet og metastyringen af verdensmålene. Jo tydeligere ledelserne er, desto stærkere slår strategierne igennem i organisationerne. Særlig det politiske ejerskab ser ud til at have stor betydning for kommunernes mulighed for at arbejde med verdensmålene, og tydelige politiske udmeldinger efterlyses i de kommuner, hvor ejerskabet ikke er stærkt. Samtidig har de administrative ledelser svært ved at gå "all in" på verdensmålene, hvis de politiske ledelser holder igen, fordi de orienterer sig efter de signaler, de politiske ledelser sender. Dette er en central pointe til danske lokalpolitikere om, at arbejdet med verdensmålene ikke kan overlades til administrationerne alene. Der er behov for et politisk lederskab, der sætter en strategisk retning.

De administrative lederes opgave er at koble og oversætte verdensmålene til det eksisterende arbejde, og dermed understøtte oversættelserne til politikerne. Hvis politikerne er tilbageholdende, tilpasser administrationerne indsatserne, og det er gået igen i alle analyserne, at administrationerne ser det som deres opgave at udvikle strategierne og oversætte dem i organisationen.

Afsnittet peger videre på, at metastyring af arbejdet kan have betydning for verdensmålenes gennemslag i organisationer og lokalsamfund. Metastyring hænger også sammen med, hvilken oversættelsesstrategi, der er valgt. Hvis målene oversættes radikalt, er det vanskeligt at metastyre efter verdensmålene, fordi det er andre begreber, der bringes i spil. Dette er ikke nødvendigvis et problem, men der skabes ikke en logisk kobling til verdensmålene, når et andet begrebsunivers er udgangspunktet for det strategiske arbejde. Forestillingen om, at verdensmålene bliver en veldefineret opgave, hvis arbejdet kaldes bæredygtighed, et bagtæppe eller en værktøjskasse, ser ikke ud til at holde. Der er behov for ledelse af arbejdet, og derfor bør



de politiske og administrative ledelser i kommunerne sammen finde ud af, hvordan de vil arbejde med verdensmålene, så der bliver skabt en fælles strategi, og så i øvrigt være tydelige omkring det i organisationen og lokalsamfundet.

## 7.4 Hvordan indgår samskabelse i kommunernes arbejde med verdensmålene?

Som det fremgik i indledningen, kalder verdensmålene på internt og eksternt samarbejde, fordi deres tværfaglige og komplekse indhold kræver, at kommunerne bringer aktører sammen for at skabe nye løsninger – såvel internt som eksternt. Analyserne har vist, at kommunerne er optaget af samskabelse og det 17. verdensmål. I de kommende afsnit vil jeg sammenligne de forskellige tilgange til intern og ekstern samskabelse, herunder hvilken betydning de forskellige oversættelsesstrategier har haft på samskabelsen.

### 7.4.1 Kommunerne prioriterer verdensmål 17

Analyserne viser, at partnerskaber og samskabelse er centralt i alle tre kommuners strategier, men at det ikke er alle, der i den forbindelse eksplicit fokuserer på verdensmål 17. I Gladsaxe er det 17. verdensmål eksplicit ved, at det er et af kommunens syv udvalgte verdensmål i Gladsaxestrategien. Desuden fremhæves målet i en række politikker og strategier. I Guldborgsund og Vejle har de som bekendt ikke udvalgt enkelte verdensmål i den overordnede strategi, så her anvendes det 17. mål mere implicit. Dette kommer eksempelvis til udtryk ved, at de to kommuner har eksplicitte mål om samskabelse, og hermed kan det 17. verdensmål siges at blive koblet til eksisterende strategier på dette område. Derudover ser det ud til, at når Vejle vælger at fremhæve konkrete mål i politikker og dokumenter, så er det 17. verdensmål ofte et af dem, fx i Vejles indkøbspolitik og Reflow-projektet.

I både Gladsaxe og Vejle har flere informanter talt om nødvendigheden af partnerskaber, når verdensmålene skal fremmes. De har eksempelvis beskrevet, hvordan kommunerne ikke kan nå deres ambitioner for eksempelvis grøn omstilling uden at inddrage omverdenen, og derfor bliver samskabelse helt afgørende. I disse to kommuner taler borgmestrene endda om, at det 17. verdensmål er deres favoritmål.

Guldborgsund har en meget tydelig samskabelsesstrategi og endda ansat en samskabelseskonsulent. Til gengæld har der ikke været en tydelig sammenhæng til verdensmål 17. Det er på den baggrund vanskeligt at afklare, hvor tydeligt kommunen ser, at partnerskaber og samskabelse skal fremme verdensmålene. I praksis findes der dog flere eksempler på, at kommunen fremmer verdensmålene igennem samskabelse, samt at samskabelse har haft stor indvirkning på arbejdet med verdensmålene i kommunen.

På den baggrund kan det konstateres, at samskabelse og partnerskaber er vigtigt for alle kommunerne, og spiller en central rolle i arbejdet med verdensmålene, både i udviklingen af og i arbejdet med at fremme dem i lokalsamfundet. Analysen peger dog også på, at den form, samskabelse og partnerskaber tager, og den måde, man taler om det på, varierer fra kommune til kommune. Billedet er desuden, at det 17. verdensmål og samskabelse primært forbindes med eksterne samarbejdsrelationer, selvom begrebet intern samskabelse har resoneret hos flere informanter.

#### 7.4.2 Intern samskabelse kan styrke oversættelsen af verdensmålene i organisationerne

Analyserne har vist eksempler på, at alle tre kommuner igennem forskellige former for *interne samskabelsesprocesser* forsøger at oversætte verdensmålene, samskabe fælles mål og sikre et fælles vidensgrundlag at arbejde ud fra. Fælles mål, videndeling og en kultur med gensidig respekt og tillid er nogle af de faktorer, som samskabelse kan bidrage til (Fledderus, 2018; Loeffler & Bovaird, 2018), og derfor er det oplagt for kommunerne at bruge samskabelsestækning til at styrke udviklingen af arbejdet med verdensmålene.

I Gladsaxe bruges et internt tværfagligt netværk, der består af medarbejdere fra alle forvaltninger, til at udvikle og implementere Gladsaxestrategien, og netværket har været en afgørende arena for oversættelse af verdensmålene – både i forbindelse med udarbejdelsen af Gladsaxestrategien og efterfølgende i udmøntningen af strategien i organisationen. Involveringsmodellen viste, at netværket havde været involveret tidligt i processen, og at involveringsgraden af netværket var meget høj. Netværket er med sine bottom up-input således et væsentligt supplement til kommunens top down-oversættelse.

I Guldborgsund er den interne proces i ledergruppen et eksempel på, hvordan ledergruppen samskaber oversættelse af verdensmålene, så de giver konkret mening og kan knyttes sammen med de lokale ambitioner og politikker. Også her må samskabelse siges at have stor betydning for oversættelsen af verdensmålene i slutningen af valgperioden. Involveringsmodellen viste, at gruppen var involveret tidligt i processen, og at involveringsgraden var meget høj. Til gengæld foregik samskabelse i en lukket gruppe, hvor der på daværende tidspunkt ikke var involvering af politikere eller medarbejdere men udelukkende af niveau et og to i den administrative ledelse. Dermed bliver det store spørgsmål, hvorvidt processen bidrager til at styrke forankringen af verdensmålene i organisationen på længere sigt. Dette afhænger i sidste ende formentlig også af, hvilken rolle verdensmålene skal spille i den strategiske udvikling i kommunen, hvilket ser ud til at blive afgjort af politiske valg.

I Vejle tager nedslagspunktet udgangspunkt i et internt ledermøde, der var en central arena i forhold til oversættelse mellem verdensmålene og resiliensstrategien. Om dette virkede i praksis, afhænger af, hvem

man taler med i organisationen, men en del af de informanter, jeg har talt med fra ledelsen i kommunen, giver dog udtryk for at forstå sammenhængen mellem resiliens og verdensmålene. Målt på involveringsmodellen er det nævnte ledermøde ikke en proces, der scorer højt på involvering, men var i højere grad præget af envejskommunikation. Dette kan have spillet ind i oversættelsesarbejdet, da der ikke var så meget plads til ledergruppens input på mødet. Dermed får samskabelse af oversættelsen af verdensmålene en mindre betydning i det konkrete projekt. Mødet var dog ikke det eneste nedslag, hvor der blev oversat mellem verdensmål og resiliensstrategien.

Samlet set kan der altså identificeres processer, hvor *intern samskabelse* bruges i oversættelsen af verdensmålene i organisationerne. Processerne er vanskelige at sammenligne, da de har forskellig karakter, men både i Gladsaxe og Guldborgsund er de udtryk for, at ledelserne har fundet, at der er behov for at bringe flere vinkler til bordet for at udarbejde en strategi for verdensmålene, der understøtter det tværfaglige behov. Til gengæld viser eksemplerne med de interne samskabelsesprocesser også, at kommunerne afstår fra at lave samskabelsesprocesser i *det vertikale niveau*, hvor frontlinjepersonale i samarbejde med mellemledere og direktion udarbejder en strategi. Ligeledes er alle de interne processer, jeg har kigget på, karakteriseret ved, at det politiske og administrative niveau er adskilt. Dermed er strategierne ikke udtryk for *samskabt styring*, hvor aktørerne på tværs af hierarkiske og politisk-administrative skel laver organisationsudvikling sammen (Bentzen, 2021). Ulempen herved er, at kommunerne mister nogle perspektiver mellem de forskellige niveauer, der kunne bidrage konstruktivt til arbejdet.

I værste fald kan det betyde, at kommunerne kommer til at mangle en samlet og integreret ledelsesstrategi for arbejdet med verdensmålene. Dette kan betyde, at der mangler koordinering imellem de forskellige niveauer, og at administrationen udfører opgaver, som ikke er tilstrækkeligt afstemt med den politiske ledelse (Sørensen, 2016). Konsekvensen heraf kan ses i analysen af Guldborgsund, hvor både medarbejdere og mellemledere giver udtryk for frustration over, at de ikke er klar over, hvad retningen er. Det kan også resultere i, at den omtalte svampe-effekt risikerer at blive dominerende (Røvik, 2007), og at der dermed vil mangle styring af de kommunale indsatser for verdensmålene. Svampe-effekten er som tidligere nævnt udtryk for, at strategier popper vilkårligt op i en organisation uden at følge en masterversion. Dette har der været eksempler på i alle tre kommuner, men særligt i Guldborgsund og Vejle kan det i forhold til verdensmålene ses som udtryk for manglende styring.

#### 7.4.3 Verdensmålene styrker det tværfaglige samarbejde

Samarbejde på tværs af organisationer, fagligheder, professioner m.v. er en udfordring i mange sektorer, hvilket både praksis og academia har beskæftiget sig med i mange år (Gittell, 2012; Green & Egelund, 2009;

Huxham & Vangen, 2005; Lehn-Christiansen, 2016). Flere informanter i afhandlingen har således også talt om behovet for at forbedre det tværfaglige samarbejde i kommunerne. Verdensmålene kræver som nævnt tværfagligt samarbejde, som derfor er en forudsætning for, at arbejdet med verdensmålene lykkes. Derfor bruger kommunerne intern samskabelse som et middel til at styrke tværfagligheden i forhold til verdensmålene.

Men analyserne viser omvendt også, at verdensmålene som ramme har potentiale til at styrke det tværfaglige samarbejde – uanset om de indgår i samskabelsesprocesser. Mange informanter på tværs af kommunerne har fortalt om, at verdensmålene kan give en fælles referenceramme, der kan bidrage til at samarbejde på tværs. Nogle taler eksempelvis om, at verdensmålene understreger, at de forskellige fagområder har overlappende problemstillinger og samtidig giver medarbejderne mulighed for at tænke på tværs og forholde sig til andres fagområder. Dette billede står stærkest i Gladsaxe og Guldborgsund, hvor verdensmålene på forskellig vis er det strategiske udgangspunkt, mens det i Vejle er lidt mindre tydeligt, da de satser på resiliens. I Vejle giver flere informanter dog udtryk for, at resiliensstrategien bidrager til at arbejde på tværs, og det tværfaglige som metodisk tilgang fremhæves som en målsætning ved resiliensstrategien.

Chris Huxham og Siv Vangen beskæftiger sig med ledelse af samarbejde og fremhæver, at et af de centrale elementer i samarbejde er at identificere fælles mål, der kan drive processerne fremad (Vangen & Huxham, 2009). Desuden betoner de ledelse af kulturelle forskelligheder, tillid mellem parterne og håndtering af viddendeling som centrale emner. En anden forsker, der beskæftiger sig med tværfagligt samarbejde er Jody Gittell, der med begrebet *relationel koordination* identificerer fælles mål, fælles viden og gensidig respekt som afgørende faktorer for at sikre tværfagligt samarbejde (Gittell, 2012). I lyset af disse teoretiske pointer tyder analyserne på, at verdensmålene kan bidrage til at skabe fælles sprog og overordnede mål, der kan styrke det tværfaglige samarbejde om at fremme bæredygtighed. Dette gælder, uanset om udgangspunktet er verdensmålene eller resiliens, som begge er tilgange, der kræver tværfaglighed og helhedsorientering. Forhåbentlig kan disse erfaringer bidrage til at styrke tværfaglige løsninger i kommunerne fremadrettet, også selv om det ikke handler om bæredygtighed.

Erfaringen fra analyserne peger på, at verdensmålene bidrager til tværfaglige løsninger. Det gælder, dels fordi de kræver, at medarbejderne tænker på tværs, dels fordi de tilbyder et fælles sprog at arbejde ud fra. Bidraget vil formentlig have en effekt på andre opgaver end verdensmålene, og dermed kan der opstå synergieffekter i kommunernes opgaveløsninger afledt af verdensmålene.

#### 7.4.4 Kommunerne kan bruge samskabelse til at fremme verdensmålene i lokalområdet og udvikle nye bæredygtige løsninger

De eksterne samskabelsesprocesser tyder på, at kommunerne er erfarne i arbejdet med samskabelse, og at de bruger samskabelse målrettet, når de skal fremme verdensmålene og udmønte deres strategier.

I Gladsaxe viste det eksterne nedslagspunkt, at kommunerne kan bruge samskabelse til at oversætte verdensmålene til lokale virksomheder, og casen viser flere andre eksempler på, hvordan samskabelse har ført til innovation, der kan få betydning for bæredygtig udvikling, herunder fx en digital platform for genbrug af byggematerialer. Nedslagspunktet gav eksempler på, hvordan kommunen har flyttet virksomhederne ved at have en tydelig og offensiv tilgang til verdensmålene, hvilket er en erfaring, andre kommuner kan tage til sig, hvis de ønsker at arbejde med verdensmålene. I involveringsmodellen er de eksterne parter tidligt inddraget, og dialogen er meget involverende. Kommunen har igennem Erhvervsbyen skabt og faciliteret en platform til samskabelse, men det er ikke kommunen, der direkte styrer arbejdet på platformen. Med projektet har Gladsaxe haft held med at skabe en platform for samskabelse, der ender med at samskabe løsninger på emner, som ikke var en del af det oprindelige formål. Dette er både en styrke og en svaghed ved samskabelse, da præmissen ellers er, at kommuner ikke kan styre arbejdet i processen, men til gengæld bliver der skabt nye løsninger, som parterne ikke kunne have leveret alene.

I Guldborgsund bygger analysen af ekstern samskabelse på et stort arrangørmøde forud for festivalen Guldborgsund for Målene. Kommunen havde inviteret en række lokale aktører til at deltage, og arrangementet var meget tydeligt indrammet som et verdensmålsarrangement og er efterfølgende blevet beskrevet som en "gamechanger" for forståelse af verdensmålene i Guldborgsund, da både den øverste administrative og politiske ledelse blev overrasket over, hvor stor interessen for verdensmålene var blandt virksomheder og civilsamfund. Dermed var samskabelse en vigtig drivkraft i at oversætte verdensmålene til kommunens kontekst, da deltagerne havde talrige eksempler på, hvordan målene blev brugt i praksis. En årsag til, at arrangementet var en succes, kan være, at det var tydeligt indrammet, samt at der var tale om et relativt lukket design i den forstand, at de fleste havde tilmeldt sig, og at der var tale om et afgrænset fysisk rum, samt at emnet og processen var styret og faciliteret. Processen var samtidig udtryk for tidlig og høj grad af inddragelse, da deltagerne havde frie rammer til at komme med input til selve festivalen. Desuden var det som nævnt tydeligt kommunikeret som et verdensmålsarrangement, hvilket adskilte sig fra kommunens generelle formidlingsstrategi, der ikke brugte verdensmålene som hovedbudskab.

Mens flere virksomheder i Gladsaxe Kommune gav udtryk for, at kommunen skubber dem i retning af verdensmålene, er der ikke noget i analysen, der peger på det samme i Guldborgsund. Derimod fortalte en ledende embedsmand, at virksomhederne var længere fremme, end kommunen fornemmede, i forhold til

brugen af verdensmålene. En virksomhedsejer, jeg har talt med, gav udtryk for, at verdensmålene er et konkurrenceparameter for dem, når de er på det tyske marked. Dette kan tale for, at der er potentiale for at styrke samarbejdet med virksomhederne igennem verdensmålene, hvis Guldborgsund lod sig inspirere til en mere offensiv strategi i lighed med Gladsaxes.

I Vejle viste det eksterne nedslagspunkt, hvordan kommunen arbejder med genanvendelse og reduktion af plastik i projektet Reflow. Med projektet fremmer kommunen indirekte verdensmålene og bruger samskabelse i praksis ved at inddrage en række aktører i både udvikling og udførelse af tiltag, der skaber innovation. Der arbejdes med en række verdensmål, som dog ikke fylder ikke meget i projektet, der har et tydeligt afsæt i resiliensbegrebet. Projektet viser dog også den multivokale tilgang, der er i Vejle, ved, at de på den ene side siger, at arbejdet handler om resiliens, og på den anden side indstiller sig selv til en verdensmålspris. I involveringsmodellen er projektet også udtryk for både tidlig og høj grad af inddragelse, idet styregruppen for projektet har været nedsat meget tidligt i projektet. Analysen tyder på, at Reflow-projektet fungerer godt, og at deltagerne oplever stort engagement og ejerskab til processerne. Dermed er der ikke noget, der tyder på, at den radikale oversættelsesstrategi, som Vejle benytter, er et problem i forhold til at samskabe nye bæredygtige løsninger - deltagerne ved bare ikke nødvendigvis, at de arbejder med verdensmål, hvilket en leder fra kommunen giver udtryk for er fint.

Alle tre eksterne nedslagspunkter viser, at kommunerne aktivt bruger samskabelse i projektudvikling og til at oversætte og realisere verdensmålene i praksis. Kommunerne arbejder tydeligvis med det 17. verdensmål – enten implicit eller eksplicit – og intet i analyserne tyder på, at det er en forhindring for samskabelse, at verdensmålene er oversat med radikale oversættelsesstrategier.

Nedslagspunktet om Gladsaxe Erhvervsby tyder dog på, at verdensmålene har potentiale til at være en fælles referenceramme med virksomhederne, der styrker samarbejdet om bæredygtighed. Denne erfaring er væsentlig for danske kommuner. Verdensmålene har en stærk interesse i erhvervslivet, og Dansk Industri fremhæver således også, at målene er et centralt indsatsområde (Dansk Industri, 2021). Dermed kan kommunerne bygge bro til erhvervslivet igennem verdensmålene. Desuden tyder projektet fra Gladsaxe på, at erhvervslivet blev inspireret til at styrke bæredygtighedsarbejdet igennem kommunen. Særligt de små og mellemstore virksomheder, der ikke har personale ansat til at lave bæredygtighedsanalyser, kan have stor gavn af kommunerne som sparringspart på arbejdet med bæredygtighed.

#### 7.4.5 Opsamling

Formålet med dette afsnit har været at sammenligne og diskutere betydningen af oversættelse af verdensmålene for kommunernes samskabelse med henblik på at finde ud af, hvordan kommunerne har forholdt sig til verdensmål 17, og hvilken betydning det har fået for arbejdet med de andre verdensmål.

Uanset hvordan kommunerne arbejder med verdensmålene, så viser analyserne, at det 17. verdensmål står centralt. Det sker enten ved, at de eksplicit prioriterer målet (som i Gladsaxe), eller ved, at de har samskabelse som centrale dele af deres strategiske tænkning (Guldborgsund og Vejle). Både de politiske og administrative ledelser har fokus på tværfagligt samarbejde – såvel internt som med eksterne aktører. Analyserne tyder på, at verdensmålene er en god løftestang til at styrke det tværgående arbejde, og dermed påvirkes samskabelsesprocesserne positivt, hvilket kan være en central pointe for alle kommuner i Danmark.

Analyserne tyder på, at den eksplicitte brug af verdensmål kan være en god måde styrke såvel interne som eksterne samskabelsesprocesser på, hvilket var tilfældet i både Gladsaxe og Guldborgsund. Analyserne har også vist eksempler på, at ekstern samskabelse kan skabe lokalt engagement og ejerskab til verdensmålene og være en måde at fremme målene i lokalsamfundet. Der er dog ikke noget, der indikerer, at Vejles radikale oversættelsesstrategi af verdensmålene er et problem i forhold til at bruge samskabelse til udvikling af bæredygtige løsninger.

Analyserne viser også, at oversættelsesprocesserne i kommunerne påvirkes af samskabelse, hvilket konkret har betydet, at Guldborgsund må justere deres strategiske indsatser. Dette kan tyde på, at verdensmålene ikke bare kan ignoreres, hvilket understreges af, at medarbejderne i kommunerne påvirkes af dem i eksterne udviklingsarenaer og dermed potentielt oversætter verdensmål nedefra i kommunerne.

## Kapitel 8: Konklusion og perspektivering

I dette afsnit vil jeg præsentere afhandlingens konklusioner, opsummere dens bidrag og perspektivere resultaterne til overvejelser om, hvordan verdensmålene kan fremmes i kommunerne. Desuden vil jeg reflektere over afhandlingens begrænsninger og valg.

### 8.1 Afhandlingens konklusion

Afhandlingen handler om danske kommuners arbejde med FN's verdensmål. Formålet har været at generere viden om, hvordan kommunerne oversætter verdensmålene for at gøre dem til en relevant, meningsfuld og vigtig dagsorden lokalt, samt hvordan kommunerne bruger samskabelse til at fremme målene i lokalsamfundet og dermed arbejde med det 17. verdensmål i praksis, og herunder hvilken betydning oversættelsen af verdensmålene har for disse samskabelsesprocesser.

Afhandlingens forskningsspørgsmål lyder:

*Hvordan påvirker den politisk-administrative ledelses oversættelse af FN's verdensmål det gennemslag, som målene får i det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde i danske kommuner, og hvilken betydning har oversættelsen for den rolle, som intern og ekstern samskabelse spiller i arbejdet med verdensmålene?*

Første del af forskningsspørgsmålet sætter fokus på, hvordan den politisk-administrative ledelses oversættelse påvirker verdensmålenes gennemslag i henholdsvis det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde i kommunerne. Dette er væsentligt, fordi oversættelsesteorien netop peger på, at valg af oversættelsesstrategier samt ledelsens rolle i oversættelsen har betydning for en strategis gennemslag. Indledningen påviste et behov for at skabe en bred mobilisering i kommunerne og lokalsamfundene, hvis verdensmålene skal nås i 2030, og den brede mobilisering kræver i første omgang, at de slår igennem i strategier, organisation og lokalsamfund.

Den anden del i forskningsspørgsmålet fokuserer på, hvilken betydning oversættelsen har for arbejdet med samskabelse. Som det fremgik af indledningen, skal verdensmålene opfyldes ved hjælp af tværfaglige løsninger og samarbejde, hvilket kan sikres med brug af samskabelse. Derfor har det været væsentligt at undersøge, hvordan kommunerne bruger samskabelse i arbejdet med verdensmålene, og hvordan kommunernes oversættelse af målene påvirker interne og eksterne samskabelsesprocesser.

Forskningsspørgsmålet er besvaret med udgangspunkt i tre cases betegnet som positive eller ekstreme cases, der er udvalgt, fordi de gav udtryk for et ønske om at gå forrest i arbejdet med verdensmålene.



Spørgsmålet blev inddelt i fire arbejds spørgsmål, hvis besvarelse samlet set bidrager til afhandlingens konklusion. De fire arbejds spørgsmål lyder:

- Arbejds spørgsmål 1: Hvordan oversættes FN's verdensmål i kommunerne?
- Arbejds spørgsmål 2: Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i kommunerne i oversættelsesarbejdet af verdensmålene?
- Arbejds spørgsmål 3: Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af intern og ekstern samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene?
- Arbejds spørgsmål 4: Hvilken betydning har ledelsens oversættelse af verdensmålene for det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde, herunder i forhold til intern og ekstern samskabelse?

I det følgende vil jeg konkludere på de fire arbejds spørgsmål og derefter besvare afhandlingens forsknings spørgsmål.

### 8.1.1 Hvordan oversættes verdensmålene i kommunerne?

Formålet med at vælge cases med forskellige tilgange til verdensmålene var at kunne sammenligne og diskutere betydningen af de forskellige oversættelser. Analyserne af de tre kommuner har bekræftet, at de arbejder meget forskelligt med verdensmålene, hvilket også resulterer i, at der er stor forskel på målenes rolle. I Gladsaxe er de hovedstrategien, i Guldborgsund ses de som strategisk bagtæppe og værdigrundlag og indlejres igennem bæredygtighedsbegrebet i teknik- og miljøområdet, mens de i Vejle kobles til en eksisterende resiliensstrategi.

Til trods for at kommunerne arbejder meget forskelligt med målene, er tendensen i alle tre analyser, at der sker en stærk kobling af dem til det eksisterende arbejde. Det skyldes, at kommunerne i mange år på dagsordenen har haft bæredygtighed, som i vid udtrækning flugter med tankegangen bag verdensmålene. Analyserne har understreget, at målene skal oversættes, hvis de skal give mening lokalt, hvilket kan ses ved, at flere informanter fra særligt Guldborgsund og Vejle har talt om, at man ikke kan tale om verdensmål i deres kommuner, eller på anden vis har givet udtryk for, at de skulle oversættes til politikere og i organisationerne. Analyserne tyder dog også på, at radikal oversættelse af verdensmålene medfører en risiko for, at dagsordenen bliver utydelig for ledere, medarbejdere og lokalsamfund, hvilket begrænser deres gennemslag. Verdensmålene kan således på den ene side karakteriseres som et magisk begreb, der er kendskab til i mange dele af samfundet, men på den anden side ser det også ud til, at værdien som magisk begreb

afhænger af lokale forhold, oversættelsesstrategier og ledelsens engagement. Hvis kommunerne ikke vil bruge verdensmålene aktivt, så har de en meget begrænset effekt som magisk begreb.

### 8.1.2 Hvilken rolle spiller den politiske og administrative ledelse i oversættelsesarbejdet af verdensmålene?

Den politiske og administrative ledelses betydning for oversættelsen af verdensmålene ser ud til at være helt central, når det kommer til at sikre retning og skabe forståelse blandt medarbejderne om, hvad målene kan bruges til. Dette er i overensstemmelse med oversættelsesteorien, der fremhævede, at ledelsen spiller en central rolle i oversættelsen af en strategi i en organisation. I Gladsaxe er den øverste ledelse stærkt involveret i at gøre verdensmålene til en hovedstrategi, og den har efterfølgende også spillet en stor rolle i formidlingen af verdensmålene i organisationen, hvilket ser ud til at have en stor betydning for målenes stærke gennemslag i det strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde. I de to andre kommuner er lederne mindre tydelige på verdensmålene, hvilket også efterlader organisationerne med mindre klare retninger for arbejdet med målene.

Afhandlingen sandsynliggør, at det politiske ejerskab er vigtigt for verdensmålenes udbredelse og legitimitet i organisationerne. Det er tydeligt, at hvor målene har stærkest gennemslagskraft, der er det politiske ejerskab også klart størst, som det er tilfældet i Gladsaxe. Omvendt fylder verdensmålene væsentligt mindre i Guldborgsund og Vejle, hvor der er mindst ejerskab eller sågar egentlig modstand i dele af byrådet. I begge kommuner har flere informanter efterlyst stærkere politiske udmeldinger om verdensmålene.

Mens den politiske ledelse er vigtig i forhold til at skabe legitimitet omkring arbejdet med verdensmålene, er den administrative ledelse afgørende i forhold til at koble dem til de eksisterende politikker. Det er ikke nødvendigvis de administrative ledelser, der introducerer verdensmålene i kommunerne, men det ser ud til at være dem, der gør målene operationelle ved at oversætte dem til lokale strategier og i organisationen. I Guldborgsund er der sågar ledere, der taler om, at de ikke er lykkedes med at oversætte verdensmålene til deres politikere, og dermed påtager administrationen sig et stort ansvar for at gøre målene interessante for politikerne.

I alle tre cases fremhæver den politisk-administrative ledelse mere eller mindre eksplicit, at det er helt fint, at mellemledere og medarbejdere arbejder med verdensmålene, og dermed kommer målene til at leve et decentralt liv i alle organisationer. Medarbejderne i alle kommuner ser ud til at have mandat til at lave verdensmålsprojekter, uanset hvor meget kommunerne ellers satser på verdensmålene som strategisk ramme. I forlængelse heraf kan det også konstateres, at den tydeligere ramme, der er sat for arbejdet i Gladsaxe,

styrker muligheden for at bruge verdensmålene i metastyringen. Det gør, at ledere og medarbejdere i kommunen kan styre efter verdensmålene, at distribueret ledelse understøtter den strategiske retning og at flere aktører tager ansvar for arbejdet.

### 8.1.3 Hvordan indgår det 17. verdensmål i form af intern og ekstern samskabelse i kommunernes arbejde med at fremme verdensmålene?

Alle tre cases er fokuserede på samskabelse og partnerskaber generelt, hvilket går igen i det specifikke arbejde med verdensmålene. Det lader til at være en erkendelse, at det 17. verdensmål er afgørende i arbejdet med bæredygtig udvikling. I forlængelse heraf ser det ud til, at det 17. verdensmål pakkes ind i mange begreber, fx partnerskaber, samskabelse, samarbejde og samarbejdspartnere. Det har generelt været et mønster, at kommunerne ikke er så optaget af, hvad disse samarbejdsrelationer kaldes, men de er tydeligvis optaget af, at de dyrkes. Analyserne har således givet flere eksempler på, at det 17. verdensmål bliver boostet politisk ved, at nogle politiske ledere har fremhævet det som deres favoritmål. Dette er på den ene side en gratis omgang, der ikke har de store politiske konsekvenser, men på den anden side en måde, der sikrer, at det 17. verdensmål får stor legitimitet.

Samskabelse har også haft betydning for arbejdet med at oversætte og fremme verdensmålene i kommunerne. Dette er måske mest tydeligt i Guldborgsund, hvor en ekstern samskabelsesproces udfordrede ledelsens lidt tøvende tilgang til arbejdet med verdensmålene.

De interne processer viste, at samskabelse kan have stor betydning for at oversætte og for at skabe ejerskab til strategien i organisationen. Kommunerne holder dog igen med at lave samskabelse i de vertikale lag, hvor ledelse og medarbejdere skulle sætte sig sammen og udvikle strategi. Dermed har der ikke været tale om egentlig samskabt styring, men den interne samskabelse ser ud til at have betydning for, hvor meget verdensmålene slår igennem i organisationen.

De eksterne processer viste nogle eksempler på kommuner, der bruger samskabelse i eksekveringen af de strategiske ambitioner for bæredygtighed. Kommunerne har erkendt, at det er nødvendigt at inddrage omverdenen i arbejdet med verdensmål og bæredygtighed, og analyserne tyder på, at verdensmålene kan være en god ramme at samskabe om, da de opstiller en række fælles mål for parterne samt tilbyder et fælles sprog at arbejde ud fra. Dette er gode forudsætninger for at skabe fælles løsninger igennem samskabelse. Det eksterne eksempel fra Vejle tyder dog også på, at det ikke har betydning for processerne, om det hedder resiliens eller verdensmål. De lokale aktører er mere optaget af sagen end af navngivningen. Analyserne gav flere eksempler på, at kommunerne etablerer platforme for samskabelse, der ender med at

påvirke både kommunale strategier og lokalsamfundet. Det tyder på, at der er potentiale i at styrke arbejdet med at lave platforme for samskabelse i kommunerne i de kommende år.

#### 8.1.4 Hvilken betydning har ledelsens oversættelse for verdensmålenes gennemslag i strategi, organisation og praktisk arbejde, herunder arbejdet med samskabelse?

Ledelsens oversættelse af verdensmålene ser ud til at have haft stor betydning for gennemslaget i strategier, organisation og praktisk arbejde, og analyserne af de tre cases tyder på, at den modificerende oversættelsesstrategi med en tydelig brug af verdensmålsbegrebet og -grafik er den strategi med den største gennemslagskraft i organisationerne og lokalsamfundene, og det er også i denne case, at verdensmålene har den tydeligste magiske effekt.

Dette er tilfældet i Gladsaxe, hvor verdensmålene har opnået stort gennemslag i strategier og organisation. Hvor stor en forskel verdensmålene faktisk gør i det praktiske arbejde, er ikke helt klart, men afhandlingen fremhæver eksempler på, at verdensmålene påvirker frontlinjemedarbejdernes opgaveløsning, hvilket bekræfter det store gennemslag. Ligeledes giver særligt virksomhederne udtryk for, at kommunen har skubbet dem i en bæredygtig retning.

I Guldborgsund har de fokus på at skabe handlinger, men den tøvende tilgang til brugen af begreberne fra verdensmålene betyder, at både medarbejdere og omverden har været mere i tvivl om, hvad strategien med verdensmålene er. Dermed får de ikke udnyttet de potentialer i verdensmålene, som Gladsaxe oplever. Både i ledelsen og blandt medarbejderne ser der ud til at være en lyst til at arbejde med verdensmålene, hvilket indikerer, at der er et potentiale her, der kan forløses ved en tydeligere strategisk satsning. Dette åbnede kommunen op for medio 2020, men empirien har ikke kunnet følge denne udvikling tilstrækkeligt til at sige noget om betydningen af dette gearskifte. Eksterne udviklingsarenaer og lokalsamfundets interesse for verdensmålene ser ud til at have bidraget til, at verdensmålene fik en større rolle fra 2020. Guldborgsund har som den eneste kommune forankret arbejdet i en fagforvaltning, hvilket har betydet et stærkt ejerskab i teknik- og miljøforvaltningen. Det skaber en operationaliserbar strategi, der sætter fokus på lokale handlinger, men det udfordrer også tværfagligheden i arbejdet, fordi de andre forvaltninger ikke har samme ejerskab til verdensmålene. Desuden bidrager det til, at bæredygtighedsdiskursen i kommunen får en teknik- og miljømæssig bias.

I Vejle er den strategiske satsning resiliens, hvilket har gjort dem i stand til at fastholde en strategisk retning igennem en del år. Dette gør, at strategien har fundet fodfæste som et ledelsessprog. De fleste informanter giver dog udtryk for, at de oversætter resiliensbegreberne, når de taler med medarbejdere og omverden.

Det står ikke helt klart, hvad de langsigtede ambitioner for verdensmålene egentlig er i Vejle. Til gengæld er det helhedsorienterede og tværfaglige et omdrejningspunkt, og særligt kommunens tværfaglige metode i forlængelse af resiliensstrategien bliver interessant at følge i de kommende år.

I forhold til samskabelse ser det som nævnt ikke ud til at betyde noget, hvad kommunerne kalder verdensmålene. Der er et generelt ønske om at inddrage omverdenen, og dette sker tilsyneladende, uanset om kommunerne kalder arbejdet bæredygtighed, resiliens eller verdensmål.

### 8.1.5 Hovedkonklusion

På baggrund af ovenstående er svaret på forskningsspørgsmålet, at de politisk-administrative ledelsers oversættelse af FN's verdensmål er afgørende for det strategiske, organisatoriske og praktiske gennemslag i kommunerne. Afhandlingen viser tegn på, at når verdensmålene får lov at være et eksplicit omdrejningspunkt i arbejdet, så har det et stærkt potentiale for at skabe et stort gennemslag i organisationerne og lokalsamfundene, men det forudsætter, at der er bred politisk og administrativ opbakning til arbejdet.

Analysen fremhæver, at de tre kommuner har et højt ambitionsniveau for arbejdet med bæredygtighed – en dagsorden, som kommunerne generelt har arbejdet med i mange år – og at verdensmålene giver mulighed for at styrke dette arbejde. Målene rummer et potentiale til at skabe et helhedsorienteret arbejde med bæredygtighed og styrke tværfagligheden i kommunerne. Ikke mindst ser de ud til at rumme et stort potentiale i samarbejdet internt i kommunerne og med lokalsamfundet, da der igennem verdensmålene kan skabes en fælles referenceramme, som samskabelsesprocesserne kan stå på. Verdensmålene ser ud til at være en dagsorden, som har lokalsamfundenes interesse.

Afhandlingen viser, at den måde, som verdensmålene oversættes på, er vigtig, at ledelsen spiller en kerne-rolle heri, og at deres evne til at gøre det på en måde, der indskriver verdensmålene i den lokale kontekst, er afgørende, hvis kommunerne skal skabe et lokalt ejerskab til verdensmålene. Det ser ud til at have betydning, at kommunerne skaber en kobling mellem eksisterende arbejde og verdensmålene. I den sammenhæng tyder afhandlingen på, at der er en balance mellem, at verdensmålene på den ene side skal lokaliseres og oversættes, så de opleves som relevante, og på den anden side ikke oversættes så radikalt, at det er svært at genkende dem i det strategiske arbejde. Når oversættelserne bliver for radikale, bliver det vanskeligere at udnytte verdensmålenes potentiale som magisk begreb og skabe et stort gennemslag i organisation og lokalsamfund.

Til gengæld er der ikke noget, der tyder på, at det er en hindring for ekstern samskabelse, at kommunerne bruger en radikal oversættelsesstrategi af verdensmålene, da alle tre eksempler på ekstern samskabelse ser

ud til at bidrage positivt til strategiudmøntningen. De eksterne aktører er bare ikke nødvendigvis klar over, at de arbejder med verdensmål. Her har det formentlig større betydning, at alle kommunerne har stærke strategier for samskabelse og partnerskaber. I forhold til den interne samskabelse ser det ud til at have en større betydning, hvordan verdensmålene oversættes, da det skaber en væsentlig klarere ramme for arbejdet, at kommunerne tydeligt tager udgangspunkt i verdensmål fremfor eksempelvis resiliens eller ved at omtale verdensmålene som et værdigrundlag og bagtæppe.

Samskabelse spiller en central rolle i arbejdet med verdensmålene, dels fordi kommunerne bruger samskabelse til at fremme verdensmålene i organisationer og lokalsamfundet samt til at skabe nye løsninger og dels fordi samskabelse får indflydelse på kommunernes oversættelse. Det sker enten direkte, når kommunerne bruger samskabelse i udviklingen af arbejdet med verdensmålene, eller indirekte, når de tilpasser deres strategier på baggrund af samskabelsesprocesser.

Dermed ser det ud til, at lokalsamfund, diverse udviklingsarenaer og den nationale debat om verdensmålene påvirker kommunernes arbejde med verdensmålene igennem interne og eksterne samskabelsesprocesser. På den baggrund bør danske kommuner forholde sig til verdensmålene, uanset om de skal være hovedstrategi, et strategisk bagtæppe eller bearbejdes igennem en lokalt eksisterende strategisk ramme, så styringen af arbejdet med verdensmålene bygger på bevidste lokale valg og får et stærkt strategisk udgangspunkt.

## 8.2 Afhandlingens bidrag

I dette afsnit vil jeg gennemgå afhandlingens teoretiske bidrag til den eksisterende forskning samt det empiriske bidrag.

### 8.2.1 Afhandlingens teoretiske bidrag

Som det fremgår af teorikapitlet, er oversættelsesteorien et relativt nyt teorifelt, der fortsat er ret svagt udforsket empirisk (Wæraas & Nielsen, 2016), og derfor bidrager denne afhandling med et empirisk studie til oversættelsesteorien. Afhandlingen tager udgangspunkt i Røviks (2007) oversættelsesstrategier. I teorikapitlet fremhævede jeg forudsætningen om, at den modificerende oversættelsesstrategi ofte vil være den strategi, der har størst mulighed for at lykkes med at skabe en kobling mellem den nye strategi og det eksisterende arbejde og dermed opnå størst gennemslag (Røvik, 2016), hvilket afhandlingen ser ud til at bekræfte, da det største gennemslag af verdensmålene opnås i Gladsaxe, hvor oversættelsesstrategien netop er modificerende. Der er dog flere andre faktorer, der spiller ind i den store gennemslagskraft i Gladsaxe, fx

en stærkt engageret ledelse, så det er vanskeligt at sige, om det er den modificerende oversættelse med stærkt brug af verdensmål eller den engagerede ledelse, der er afgørende her.

I litteraturgennemgangen i teorikapitlet viste jeg, at der er et meget begrænset antal studier, hvor der er overlap mellem oversættelsesteori og samskabelsteori. Jeg pegede på, at disse teorier gensidigt kan befrugte hinanden. Afhandlingen har undersøgt, hvilken betydning kommunernes oversættelse har for deres brug af samskabelse. Her ser det ikke ud til at være en forhindring for produktive samskabelsesprocesser, at de bruger en radikal oversættelsesstrategi, men der er flere eksempler på, at samskabelse til gengæld påvirker kommunernes oversættelse af verdensmålene, og at kommunerne må forholde sig til dette tilbageløb. Derudover har afhandlingen givet flere konkrete eksempler på, at samskabelse af oversættelsen af verdensmålene har bidraget til at styrke gennemslaget af verdensmålene, fordi de involverende processer bidrager til ejerskab og giver flere perspektiver i oversættelsesarbejdet. Afhandlingen indikerer desuden, at oversættelse kunne være et begreb, der bør finde vej til metastyrings-værktøjskassen, hvilket også var en pointe, jeg fandt i et studie i ovennævnte litteraturgennemgang (Crompton et al., 2018). I analyserne fremgår dette konkret af to eksterne eksempler på samskabelse fra henholdsvis Gladsaxe og Guldborgsund, hvor facilitatorerne oversætter mellem deltagernes interesser samt mellem de input, der kommer, og verdensmålene. Da det er et begrænset empirisk grundlag at konkludere noget på, vil emnet være relevant at undersøge nærmere i fremtidig forskning. Samlet set tyder arbejdet i afhandlingen på, at oversættelsesteori og samskabelsteori kan befrugte hinanden.

Jeg har udviklet begrebet *intern samskabelse* til at analysere interne samarbejdsprocesser i kommunerne, hvilket er et selvstændigt teoretisk bidrag til samskabelslitteraturen. Erfaringerne med at bruge intern samskabelse som analytisk begreb giver efterfølgende anledning til refleksion om dette begreb. På den ene side har det givet et begrebssæt til at kigge på samarbejdsprocesserne internt i kommunen, hvilket har skabt en opmærksomhed på den betydning, den interne samskabelse af strategi og oversættelse har haft i kommunerne. Desuden har intern samskabelse generelt resoneret godt hos praktikerne, når jeg har drøftet de interne samskabelsesprocesser med dem. På den anden side kan det diskuteres, om de processer, jeg har kigget på, strækker samskabelsesbegrebet for langt. Eksempelvis kan det overvejes, om der er tale om samskabelse, når processerne foregår i relativt lukkede kredse i kommunerne (dog stadig på tværs af organisatoriske skel, jf. definitionen i teori afsnittet). På den baggrund er det et spørgsmål, om min definition af samskabelse, der lyder: *en proces, hvor to eller flere offentlige og/eller private aktører sammen laver nye løsninger på problemstillinger, der har en kompleksitet, der overstiger den enkeltes mulighed for at skabe løsninger på tværs af organisatoriske skel eller sektorgrænser*, mangler et fokus på inddragelse af flere vertikale niveauer. En tilføjelse af vertikale niveauer til definitionen havde krævet nogle andre interne

samskabelsesprocesser end dem, jeg har analyseret, fordi de kun i begrænset omfang er foregået på tværs af vertikale niveauer. Jeg er dog grundlæggende af den opfattelse, at de interne processer, jeg har analyseret, har givet værdifuld viden om, hvordan kommunerne kan styrke oversættelse og udmøntning af verdensmålene, hvilket i sidste ende har været det afgørende.

I forlængelse af begrebet om intern samskabelse har jeg præsenteret begrebet *vertikal samskabelse*, der handler om, hvorvidt samskabelse foregår inden for de samme organisatoriske niveauer, eller om den er en proces, hvor ledelse og medarbejdere på forskellige niveauer udarbejder strategi sammen. Afhandlingen tyder på, at intern samskabelse foregår horisontalt (altså på samme ledelsesniveau) og i mindre grad i vertikalt (mellem forskellige ledelses- og medarbejderniveauer). Dermed er den interne samskabelse i ringe grad udtryk for en samskabt styring, hvor flere organisatoriske niveauer (vertikalt) laver strategiudvikling i virksomheden sammen (Bentzen, 2021). Det kunne være interessant, hvis de kommunale ledelser turde åbne op for at inddrage flere organisatoriske lag i strategiudviklingen og måske endda også blande de administrative og politiske dele af organisationen for at udnytte den viden, der er i de forskellige niveauer.

Inden for samskabelsesforskningen er der i disse år en tendens, der handler om at begrebsafklare samskabelsesbegrebet, fordi det er flertydigt og har mange forskellige definitioner (Agger & Tortzen, 2015; Brandsen & Honingh, 2018; Torfing et al., 2016). I den sammenhæng må jeg konstatere, at min afhandling potentielt bidrager til mere begrebsforvirring end begrebsafklaring, da jeg strækker forståelsen af samskabelse ved at tale om intern samskabelse, men det har været nødvendigt for at have en teoretisk ramme til at analysere brugen af samskabelse internt i kommunerne. I sidste ende er det min forhåbning, at mit arbejde med samskabelsesbegrebet trods alt bidrager med nuancering og et anvendelsesorienteret perspektiv, der resonerer godt i praksis.

I teorikapitlet præsenterede jeg, hvordan nyere forskning inden for samskabelse bruger begrebet platforme til at skabe en forståelse af, at kommunerne skal gå fra at være myndighed til at blive facilitator af platforme for samskabelse (Ansell & Gash, 2018; Sørensen & Torfing, 2018b). Pointen var, at samskabelse ikke er en enkeltstående begivenhed men en styringstænkning, hvor relevante parter bringes sammen for at bidrage til offentlig styring igennem platforme og arenaer, der er faciliteret af offentlige aktører. Afhandlingen har givet flere eksempler på, at kommunerne skaber platforme for samskabelse af bæredygtige løsninger, der ender med at få konsekvenser for deres strategier og lokalsamfund. Det ses eksempelvis i det eksterne eksempel på samskabelse i Guldborgsund, hvor processen endte med at sætte gang i en proces, hvor verdensmålene fik større strategisk opmærksomhed. Et andet eksempel sås i Gladsaxe, hvor Gladsaxe Erhvervsby bruges til at fremme verdensmålene hos virksomhederne i lokalsamfundet. Dermed bidrager



afhandlingen med empiriske eksempler til teorien om platforme for samskabelse, der fortsat er relativt ny og ikke har noget større empirisk grundlag (Ansell & Torfing, 2021).

I teorikapitlet omtalte jeg verdensmålene som et magisk begreb (Pollitt & Hupe, 2011). Jeg havde en forventning om, at verdensmålene ville være et magisk begreb i alle kommunerne, men afhandlingen har nuanceret opfattelsen af deres kvalitet som magisk begreb, da det i praksis har vist sig, at målene i Guldborgsund og Vejle ikke lever op til Pollitt og Hupes definition, fordi de er mere polariserende og nyder svingende opbakning i dele af de to kommuner. Derfor giver det ikke så meget mening at tale om verdensmålene som magisk begreb i de to kommuner. Det betragter jeg som en nuancering af teorien om magiske begreber, da det lader til, at magiske begreber har større lokal varians, end teorien umiddelbart lægger op til. Hermed bindes en sløjfe til afhandlingens socialkonstruktivistiske ståsted, der vil sætte spørgsmålstegn ved, om et begreb kan have generisk magisk effekt, da mening konstrueres igennem vores sprog og interaktion og er et resultat af historiske og kulturelle betingelser (Rasborg, 2004; Wenneberg, 2002). Afhandlingen peger netop på, at den magiske effekt af verdensmålene er lokalt betinget og påvirkes af den værdi, aktørerne tillægger verdensmålene.

### 8.2.2 Afhandlingens empiriske bidrag

Som det fremgår af indledningen, er der fortsat ikke lavet mange empiriske studier af verdensmålenes implementering i offentlige organisationer. Dermed er afhandlingen et vigtigt empirisk bidrag til viden om, hvordan kommunerne oversætter og udmønter verdensmålene i praksis. På baggrund af erfaringerne fra afhandlingen kan to empiriske bidrag fremhæves:

1. Verdensmålene skal oversættes
2. Verdensmålene skal nås gennem samskabelse

#### 8.2.2.1 Verdensmålene skal oversættes

Oversættelse er centralt for at skabe ejerskab til verdensmålene. Min anbefaling til kommunerne er, at de skal oversætte moderat. Det vil sige at finde en form, der passer til den enkelte kommune. Det kan eksempelvis gøres ved at prioritere i, hvilke mål kommunen vil arbejde med. Dette bør ske ud fra en todelt proces:

- 1) Kommunerne skal lave en analyse af de lokale udfordringer i arbejdet med bæredygtighed og efterfølgende sætte ind dér.

2) Kommunerne skal spørge sig selv, hvor der er lokale forcer, som de enkelte verdensmål kan understøtte og løfte yderligere.

Dermed vil det være muligt at skabe et lokalt ejerskab. Hvis der er et lokalt ønske om at arbejde med alle verdensmålene, så bør kommunerne gøre det. Hvis der er behov for at prioritere mellem de enkelte mål, så bør de gøre det. Dette valg er ikke afgørende, da begge veje kan føre til et stærkt gennemslag i organisationen og lokalt. Det afgørende er til gengæld, at der er et lokalt ejerskab, og dette sikres i første omgang ved, at der er en stærk strategisk forankring.

#### *8.2.2.2 Verdensmålene skal nås gennem samskabelse*

Det er gennem samskabelse, at verdensmålene kan løftes til en større dagsorden, fordi samskabelse både kan bidrage til oversættelsen af målene i kommunerne og lokalsamfundet og være med til at fremme det lokale arbejde med dem. Kommunerne kan lave en masse bæredygtige tiltag, men på en række områder vil disse tiltag have begrænset effekt, hvilket fx gælder i forhold CO<sub>2</sub>-udledning, som det fremgik af analysen af Gladsaxe. Desuden er en lang række bæredygtige tiltag allerede iværksat i kommunerne, da de har arbejdet med den bæredygtige dagsorden i mange år. Derfor er det igennem den store berøringsflade, kommunerne har i lokalsamfundene, at de kan være en katalysator for verdensmålene. Afhandlingen peger på, at der er et stort potentiale i at udnytte denne dagsorden, fordi der er en lokal opmærksomhed på verdensmålene og dermed et mulighedsvindue for at skabe en ny bølge af samskabelse om bæredygtig udvikling sammen med virksomheder, civilsamfund og borgerne.

Afhandlingen peger desuden på, at brug af intern samskabelse i strategiudvikling og -udmøntning har potentiale til at styrke strategiens gennemslag i organisationen. I den kommune, der har oplevet det største gennemslag af strategien, har intern samskabelse spillet en central rolle i udviklingen og udmøntning af strategien. Intern samskabelse har skabt et stort ejerskab i organisationen, hvor der er mange aktører, der er ambassadører for strategien. Dette mønster er der også tegn på i ledelsesgruppen i Guldborgsund, efter de har gennemført en intern samskabelsesproces, da en stor del af lederne herefter er begyndt at tale om at styrke indsatsen med verdensmålene i organisationen. Det tyder på, at der er potentiale for kommunerne i at bruge intern samskabelse, når der skal udvikles nye strategier i forhold til verdensmålene, og formentlig også i forbindelse med andre typer af strategier.

## 8.3 Refleksion over afhandlingens valg og begrænsninger

I dette afsnit vil jeg reflektere over betydningen af nogle centrale valg i afhandlingen, og hvilke begrænsninger de har givet. Jeg vil fremhæve tre problemstillinger:

- Refleksion over betydningen af at gennemføre afhandlingen i en periode, hvor Danmark har været plaget af corona-pandemi
- Refleksion over forskningsdesignet
- Refleksion over teorivalget

### 8.3.1 Refleksion over betydning af at lave projektet i en coronatid

11. marts 2020 bekendtgjorde statsminister Mette Frederiksen, at Danmark skulle lukkes ned på grund af en global corona-pandemi, hvilket vil sige, at alle, der havde mulighed for det, skulle arbejde hjemmefra, og at aktiviteter i alle lag af samfundet i så vid udstrækning som muligt skulle aflyses eller udsættes. Efterfølgende har Danmark været udfordret af corona i godt og vel to år. Det vil sige, at ca. 2/3 af afhandlingen er udarbejdet i skyggen af denne corona-pandemi. Dette har påvirket afhandlingen på forskellige måder.

Det ene forhold, det har udfordret, er tilgængelighed af empiri. I perioder af corona-pandemien har det ikke været muligt at mødes fysisk i kommunerne, hvorfor det i sagens natur har vanskeliggjort min mulighed for at indsamle empiri. Som jeg beskrev i afhandlingens forskningsdesign, var en central del af empiriindsamlingen sat til at blive udført netop i disse lockdown-perioder, og eksempelvis var jeg i meget lange perioder forhindret i at komme til Vejle. Det har betydet, at en del af mine interviews og observationer er foregået online, hvilket generelt har fungeret fornuftigt, og det har samtidig bidraget til refleksioner om muligheder og begrænsninger ved digital empiriindsamling. Det har jeg redegjort for i dataindsamlingskapitlet.

Udgangspunktet for forskningsdesignet var at lave et interaktivt følgestudie med stor interaktion og refleksion sammen med de tre cases. Corona-pandemien er en væsentlig årsag til, at dette ikke er blevet helt så dynamisk, som jeg oprindeligt havde drømt om, selvom gensidig refleksion med mine kommunale samarbejdspartnere alligevel har udgjort en væsentlig del af vidensgrundlaget for analyserne.

Den største betydning af corona-pandemien har formentlig ligget i begrænsningen af kommunernes mulighed for at arbejde med verdensmålene. Da Danmark blev lukket ned, måtte kommunerne oprette nødberejdskskaber og lave corona-taskforces, og dermed er en central del af udviklingskraften, som skulle bruges på verdensmålene, blevet rettet mod håndteringen af corona. Dette har formentlig begrænset arbejdet med

verdensmålene, idet kommunerne har fokuseret på kernerdriften, som ikke nødvendigvis alle steder har inkluderet verdensmålene.

Derudover har de mange nedlukninger og forsamlingsbegrænsninger haft stor betydning for kommunernes mulighed for at bruge samskabelse til at fremme verdensmålene. I flere af de cases, jeg fremhæver, har det konkret haft betydning. Fx har det fortsat ikke været muligt at gennemføre Guldborgsund for Målene, der skulle sætte fokus på verdensmålene i Guldborgsund Kommune, ligesom projektet Reflow i Vejle har måttet aflyse flere events for eksterne deltagere. Desuden har alle tre kommuner brugt digitale møder i arbejdet med samskabelse både internt og eksternt, hvilket ikke umiddelbart er den bedste måde at skabe nye fælles løsninger på, blandt andet fordi det er svært at opbygge relationer online.

Det er min samlede min vurdering, at corona-pandemien har begrænset muligheden for at fremme verdensmålene i kommunerne, hvilket naturligvis også har påvirket de analyser, jeg har lavet. Forhåbentlig er pandemien nu på tilbagetog i Danmark, hvilket vil give plads til at fremme arbejdet med verdensmålene i de kommende år.

### 8.3.2 Refleksion over forskningsdesignet

I dette afsnit vil jeg efter at have gennemført afhandlingen reflektere over styrker og svagheder ved forskningsdesignet.

#### 8.3.2.1 Interaktivt følgestudie

Udgangspunktet var som nævnt at lave et interaktivt følgestudie, hvor der har været løbende udveksling mellem forsker og feltet i løbet af forskningsprocessen. Dette er delvist lykkedes, men corona-pandemien har som nævnt sat sine begrænsninger for interaktionen. Jeg har haft god sparring med de kommunale aktører – i særdeleshed mine kontaktpersoner, der har bidraget med tid og rum for refleksion. Desuden har jeg deltaget i både formelle og uformelle møder om arbejdet med verdensmålene, hvilket har styrket mit vidensgrundlag om kommunernes arbejde betragteligt. Det har haft stor betydning for analyserne, at jeg har kunnet drøfte mine overvejelser med kontaktpersonerne samt bruge dem til at finde informanter og data i kommunerne. I alle tre kommuner har mine primære kontaktpersoner været ansat i centrale stabe under kommunaldirektøren. Udfordringen ved denne metode er dog, at arbejdet risikerer at blive meget person- og relationsafhængigt (Reff et al., 2011). Eksempelvis har stor udskiftning af kontaktpersoner i Vejle Kommune udfordret samarbejdet i perioder. Et interaktivt forskningsdesign betyder desuden, at man som forsker risikerer at komme tæt på nogle informanter, og dermed kan deres fortællinger nemt blive styrende

for den opfattelse, forskeren får af praksis (Fangen, 2010). Det vil sige, når jeg har været knyttet op på kontaktpersoner, der har arbejdet meget med verdensmålene i kommunen, har fortællingen fra deres perspektiv potentielt været, at målene fylder mere, end hvis jeg havde haft en helt anden indgangsvinkel i kommunerne. Det risikerer at medføre en bias i forståelsen af verdensmålenes vægtning i kommunerne. Desuden har kontaktpersonerne haft indflydelse på, hvilke processer jeg har fulgt, hvem jeg har talt med, og hvilke dokumenter der har været tilgængelige, simpelthen fordi de har et bedre overblik over de lokale forhold. Dette er også en del af den interaktive metode (Ansell, 2007), men disse forhold risikerer ikke desto mindre at påvirke undersøgelsen. Derfor har jeg fra starten besluttet at søge en ensartethed i udvælgelsen af organisatorisk niveau hos informanter, samt hvilke dokumenter jeg skulle undersøge, hvilket jeg har redegjort for i metodekapitlet. Dette har jeg gjort for at styrke troværdigheden og generaliserbarheden af undersøgelsens resultater. I den forbindelse har triangulering været et vigtigt redskab til at styrke nuancerne og brede fortællingerne ud, så de ikke er styret af enkeltpersoners opfattelser, og triangulering har desuden sikret, at forskellige datakilder har bidraget til at belyse feltet.

Den systematiske udvælgelse af data er overvejende lykkedes i forhold til dokumentstudier og interviews. Det har dog ikke været muligt at bruge samme systematik i forhold til deltagerobservation, hvilket skyldes, at kommunerne arbejder meget forskelligt, at de var forskellige steder i deres strategiske udvikling, samt også konsekvenserne af corona-problematikken. Derfor har de seancer, jeg har observeret, været af ret forskellig karakter. Dette gør dem vanskelige at sammenligne, men formålet har også primært været at få nogle nedslagspunkter, som kunne vise, hvordan man arbejder med intern og ekstern samskabelse.

Kommunernes forskellige måder at arbejde med verdensmålene påvirker også muligheden for at have et helt ens niveau af informanter til interviews. Eksempelvis har jeg talt med en del aktører fra Teknik- og Miljøforvaltningen i Guldborgsund, da det var i denne forvaltning, verdensmålene var forankret. Jeg har prioriteret at tale med aktører med viden om verdensmålene, hvilket i sidste ende kan bidrage til en særlig vinkling af arbejdet. Dette understreger nødvendigheden af at bruge triangulering i dataindsamlingen, da det har bidraget til at give et mere nuanceret billede af arbejdet i de enkelte kommuner.

Jeg har forsøgt at trække mig tilbage fra feltet i analysefasen, ligesom jeg har insistet på selv at vælge processer og informanter for at mindske risikoen for selektionsbias. Jeg er af den opfattelse, at ovenstående samlet set har gjort det interaktive design til en styrke i forhold til at indsamle bred viden om casene.

I forlængelse af overvejelserne om det interaktive design er det en overvejelse værd, hvad denne afhandling har betydet for kommunernes arbejde med verdensmålene. Min oplevelse er, at drøftelserne med de kommunale kontaktpersoner har bidraget til skærpe deres fokus på de kommunale indsatser, hvilket har skabt selvrefleksion og i nogen grad bidraget til justeringer. Dette står mest tydeligt i Guldborgsund, hvor

flere aktører har talt om, at mine spørgsmål har betydet, at de har diskuteret deres praksis internt. I analysen fremgår det, at de vil bruge verdensmålene mere tydeligt i deres kommunikation, hvilket er affødt af en drøftelse, jeg har haft med dem om, hvorvidt andre kunne vide, at de arbejdede med verdensmål, når de ikke formidlede det. Men Guldborgsund har måske også været den af de tre cases, der har været mest åben for de input, jeg er kommet med. De to andre cases har været stærkere forankret i deres strategier og derfor oplevet mindre behov for at ændre disse. Det har ikke været en ambition fra min side at påvirke deres arbejde, men det interaktive følgestudie har uundgåeligt lagt op til en refleksion hos praktikerne, hvilket kan medføre, at indsatserne justeres.

### *8.3.2.2 Refleksion over casedesign og casevalg*

Et centralt element i forskningsdesignet er valget af casestudier. Udgangspunktet var at vælge tre cases, som arbejdede med verdensmålene og gjorde det med udgangspunkt i forskellige strategier. Dette betegnede jeg i den strategiske caseudvælgelse som valg af ekstreme eller positive cases, der arbejder med verdensmålene og dermed kan give information om genstandsfeltet. Desuden betegnede jeg de tre cases som *mest ens*, hvor casene overvejende er ens på andre variabler end x (strategier for verdensmål), hvilket er hensigtsmæssigt, når der skal laves en tværgående analyse (Seawright & Gerring, 2008).

På baggrund af analyserne kan man måske diskutere, hvorvidt de tre cases rent faktisk er mest ens, da de har ret forskellig geografiske, kulturelle og socioøkonomiske forudsætninger for at arbejde med verdensmålene. Hvorvidt dette har betydning for deres arbejde med verdensmålene, kan ikke udelukkes. Eksempelvis har Gladsaxe en meget robust økonomi, hvilket giver dem mulighed for at bruge en del midler på erhvervsamarbejde, hvilket også blev illustreret med Gladsaxe Erhvervsby, mens en kommune som Guldborgsund har udfordringer med en relativt stor andel af udsatte borgere. Informanter fra både Guldborgsund og Vejle har antydnet, at placeringen i hovedstadsområdet gør det nemmere at udnytte verdensmålene som magisk begreb, fordi det er et sprog, man kan tale i her, men ikke i provinsen. Dette stiller jeg mig dog umiddelbart tvivlende over for, og jeg har også oplevet både interne og eksterne aktører i de to kommuner, der har været meget engageret i verdensmålene.

Jeg er af den opfattelse, at det primært har været de forskellige strategier, der har gjort udslaget i kommunernes arbejde med verdensmålene. Den mest offensive strategi i Gladsaxe har også medført de mest synlige resultater. Omvendt har de mere tilbageholdende strategier gjort resultaterne af verdensmålene mindre tydelige.

Dette leder til en overvejelse af, hvad der var sket, hvis de tre cases havde været mere ekstreme og alle var gået all-in på verdensmålene. Da de tre cases arbejder meget forskelligt, har det været en nødvendig præmis at acceptere, at en kommune arbejder med verdensmålene, når den siger, at den arbejder med verdensmålene, selvom det betegnes som resiliens eller bæredygtighed generelt. Det havde været interessant at lave en undersøgelse af tre kommuner, der havde valgt mere offensive tilgange til arbejdet med verdensmålene, end tilfældet har været i nærværende sammenhæng. Det havde gjort det muligt at se betydningen af andre faktorer i et mest ens-design – og eksempelvis vurdere, om de kulturelle og socioøkonomiske faktorer faktisk gør en forskel.

Jeg undersøger primært verdensmålene igennem den politiske og strategiske ledelse. Dette kan betragtes som en top down-analyse. Skulle jeg gennemføre studiet igen, ville jeg gerne have haft et stærkere fokus på opfattelsen af målene hos frontlinjemedarbejderne for at se, hvordan strategierne påvirker dem fx igennem surveys. Det havde givet et spændende indblik i, hvordan ledelsens opfattelse af arbejdet med verdensmålene harmonerer med medarbejderne i kommunen. På den måde havde et survey måske kunnet udfordre ledelsens fortællinger.

### 8.3.3 Refleksion over afhandlingens teoretiske valg og begrænsning

Oversættelsesteorien har givet et begrebsapparat til at forstå den formidling og transformation af en strategi, der sker i en organisation. Svagheden har været, at alle processer kan komme til at handle om oversættelse og dermed fjerner fokus fra strategiudrulning som styring eller implementering. Man kan i den forbindelse spørge, om manglende strategisk succes altid er et resultat af dårlig oversættelse? Det mener jeg kan diskuteres. Eksempelvis må det formodes, at magtrelationer har stor indflydelse på, om verdensmålene bliver en strategisk succes, fordi de spiller ind på, hvem der har definitionsretten i et byråd. Denne afhandling har da også indikeret, at det kan have haft betydning for verdensmålenes udvikling i Guldborgsund, at flere fra §17, stk. 4-udvalget, der bragte verdensmålene ind i kommunen, ikke blev genvalgt i 2017. Dermed spiller timing også en rolle for verdensmålenes udvikling i kommunerne, og som det fremgår ovenfor, har corona-pandemien utvivlsomt også påvirket kommunernes mulighed for at fremme verdensmålene i lokalsamfundet.

En anden overvejelse om brugen af oversættelsesteori er, om min empiri i alle tre kommuner har været tæt nok på processerne til at kunne sige tilstrækkeligt om oversættelsen i kommunerne. Jeg forsøger både at se på oversættelse af sprog og proces, men kommunerne har ikke været de samme steder i deres arbejde med verdensmålene, hvilket har gjort det vanskeligt at følge de samme processer. Ulempen ved at have tre cases er desuden, at det bliver vanskeligt at komme helt ned i dybden med den enkelte case. Havde jeg haft

udgangspunkt i én case, så havde det været muligt at følge den enkelte kommunes oversættelsesproces internt i organisationen mere nøje. Dette havde til gengæld ikke givet mulighed for at sammenligne resultaterne på tværs.

Samskabelsesteorien er blevet brugt til at analysere kommunernes arbejde med det 17. verdensmål. Det har været en værdifuld teoretisk ramme for at forstå, hvordan kommunerne tænker i inddragelse af politikere, ledere, medarbejdere, virksomheder, civilsamfund og borgere. Desuden har det vist sig, at kommunernes oversættelse af verdensmålene udfordres af samskabelse. De eksterne eksempler på samskabelse følger definitionen på samskabelse relativt tæt, men jeg ville gerne have haft mulighed for at lave deltagerobservation af de eksterne processer i Vejle.

Få af de samskabelsesprocesser, jeg har fulgt, har givet mulighed for at analysere metastyringen på et hands on-niveau. Processerne har ofte været mere overordnede, og det har vanskeliggjort analyser af facilitatorernes arbejde med metastyring. Dette skyldes dog også, at jeg har fulgt flere processer, hvor det har været uklart, hvem der har haft lederskabet. Til gengæld har metastyringsbegrebet været værdifuldt i analyserne af kommunernes oversættelse af verdensmålene i organisationerne, fordi det giver et begrebsapparat til at forstå, hvordan ledelsen styrer processerne.

## 8.4 Perspektivering

Hovedambition med denne afhandling har været at belyse, hvordan en række kommuner arbejder med verdensmålene, med henblik på at skabe viden, der kan informere andre kommuners strategiske, organisatoriske og praktiske arbejde. I dette afsnit præsenterer jeg en perspektivering af afhandlingens resultater.

### 8.4.1 Hvordan fremmes verdensmålene i Danmark?

I løbet af de sidste par år er jeg flere gange blevet spurgt, hvordan man kan fremme verdensmålene i Danmark. En af de ting, jeg er blevet spurgt til, er muligheden for lovgivning. Kan man lovgive om, at kommunerne skal arbejde med verdensmålene? Mit svar har altid været, at det kan man sikkert godt, men at jeg ikke tror på, at det vil være en produktiv fremgangsmåde. Det bygger jeg på, at min erfaring fra alle kommunerne har været, at det har været vigtigt at tilpasse verdensmålene til den lokale agenda, kultur, tradition m.v., hvilket også fremgår af afhandlingen, hvor alle kommunerne på forskellig måde oversætter verdensmålene til en form, der passer dem. Denne tilpasning tror jeg er central, hvis verdensmålene skal få ejerskab lokalt. I min optik er det afgørende ikke, hvorvidt kommunerne arbejder med målene, men at de arbejder med de målsætninger, verdensmålene bygger på – at vi i fællesskab skal have fremmet en



bæredygtig fremtid på jorden. Uanset om det sker igennem resiliens eller bæredygtighedsbegrebet, så er det vigtigste, at der skabes et lokalt ejerskab. Afhandlingen viser dog alligevel tegn på, at når verdensmålene får lov at være omdrejningspunkt i arbejdet, så giver det et stærkt potentiale for at skabe et stærkt gennemslag i organisationerne og lokalsamfundene, men det forudsætter også, at der er bred politisk og administrativ opbakning til arbejdet. Derfor vil det i min optik være mest hensigtsmæssigt, at kommunerne opfordres til at arbejde med verdensmålene, men at måden, det gøres på, bliver styret af frivillighed, således som det er tilfældet i dag.

Et centralt spørgsmål i forlængelse heraf er, om verdensmålene overhovedet ændrer noget i kommunerne. Som jeg har fremhævet i den tværgående analyse, så tilpasser flere af casene mere eller mindre verdensmålene til eksisterende indsats. Selv i Gladsaxe, hvor gennemslaget er størst, er der informanter, der siger, at målene blot passede til noget, de gjorde i forvejen. Ligeledes har ingen af kommunerne lavet markante organisationsændringer som følge af verdensmålene. Men hvis kommunerne kobler verdensmålene til noget, de gør i forvejen, hvordan kan det så blive den forandringsdagsorden, der er lagt op til i FN? Svaret ligger formentlig i, at målene kan understøtte en kulturændring, så det bliver en højere prioritet at kigge på bæredygtighed. I alle tre cases har der i hvert fald været tegn på dette. Målene kan måske også have en virkning ved at understøtte, at bæredygtighed bliver en bredere dagsorden end blot teknik- og miljø. Det ser også ud til, at alle tre cases har taget det med fra verdensmålene, at der er behov for at gøre det til en tværgående dagsorden, selvom det har været vanskeligere i Guldborgsund, hvor målene har haft udgangspunkt i Teknik- og Miljøforvaltningen.

#### 8.4.2 Begrebet verdensmål kan være en barriere

I Norge hedder FN's verdensmål "FN's bærekraftsmål" (bæredygtighedsmålene) (Lundberg et al., 2020). I forlængelse af afhandlingens fokus på oversættelse finder jeg denne sproglige forskel ret interessant. I min afhandling kan jeg konstatere, at verdensmålene ikke har haft en magisk effekt i alle kommuner, blandt andet fordi de ikke skaber bred opbakning i alle byråd. Et begreb, der derimod ser ud til at være bred opbakning omkring i kommunerne, er bæredygtighed, der også har mange af de kvaliteter, som kendetegner et magisk begreb, såsom at det nyder bred opbakning, har en bred forståelseshorisont, er vanskeligt at være imod, har et globalt fokus m.v. (Pollitt & Hupe, 2011). Desuden er der ofte en uklarhed omkring, hvad bæredygtighed præcist betyder, hvilket også kan karakterisere et magisk begreb. Der kan være uenighed om, hvad der er bæredygtigt, og hvad bæredygtighed er, men selve begrebet har ikke mødt modstand hos de informanter, jeg taler med undervejs. Bæredygtighed ser ud til at være den overordnede politiske målsætning, der kan samle byrådene. I alle tre analyser har der været eksempler på, at aktørerne kalder

verdensmål for bæredygtighed som en del af oversættelsen. I Guldborgsund gik en informant endda så langt som til at sige, at man ikke kan bruge udtrykket ”verdensmål” i Guldborgsund, men man godt kan tale om bæredygtighed og klima, med henvisning til at det var en landbrugskommune. En udfordring ved verdensmålene kan være, at det sender signaler om, at det er en dagsorden, der er målrettet det globale syd, fordi en del af målene handler om sult, fattigdom osv. Det er temaer, der bygger videre på millennium development-målene, der var forløberer til verdensmålene og netop målrettet det globale syd (Hildebrandt, 2016).

Derfor er det interessant, at Norge bruger bærekraftsmålene som begreb og altså ikke verdensmålene. Den oprindelige vedtagelsestekst fra FN hedder *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development* – andre steder kaldes målene *UN’s Sustainable Development Goals* (SDG). Ingen af delene er verdensmål. Således ser den norske oversættelse – bærekraftsmål – altså ud til at være en loyal oversættelse. Jeg kan ikke lade være med at tænke, at hvis Danmark havde brugt formuleringen *bæredygtighedsmålene* som begreb, så kunne målene måske have vundet større udbredelse. Udfordringen kunne dog være, at bæredygtighed ofte leder tankerne hen på teknik- og miljø (McCann & Holt, 2010), så denne anden formulering havde ikke nødvendigvis gjort, at målene havde bidraget til at styrke et bredt tværfagligt fokus, som der også er tegn på i denne afhandling. På den baggrund kunne det være interessant at lave et komparativt studie om verdensmålene imellem Danmark og Norge.

## Dansk resume

Denne afhandling undersøger, hvordan danske kommuner oversætter og kobler verdensmålene til deres lokale praksis, samt hvilken rolle samskabelse spiller i arbejdet med målene.

Den 25. september 2015 vedtog verdens stats- og regeringsledere en FN-resolution med en række mål, som skal sætte gang i en ambitiøs global bestræbelse på at gøre vores samfund mere bæredygtigt. De såkaldte Verdensmål for Bæredygtig Udvikling består af 17 overordnede mål og 169 delmål, der frem mod år 2030 skal styrke en bæredygtig udvikling i FN's 193 medlemslande. Verdensmålene repræsenterer en holistisk forståelse af bæredygtighed, der sammentænker social, økonomisk og miljømæssig bæredygtighed, da de blandt andet fokuserer på afskaffelse af fattigdom og sult, bedre sundhed, uddannelse, miljø, klima og biodiversitet.

Problemstillingerne som verdensmålene retter sig imod, er meget komplekse og gensidigt forbundne, hvilket betyder, at ingen aktør har viden og ressourcer nok til at kunne realisere verdensmålene alene, og realiseringen af et eller flere af verdensmålene er afhængig af, at man samarbejder. Dette er grundtanken bag det 17. verdensmål, der handler om partnerskaber for handling. Verdensmålene trådte i kraft den 1. januar 2016, og siden har en lang række politiske organer, institutioner, virksomheder og civilsamfund verden over forsøgt at finde svar på, hvordan man kan omsætte de mange mål til konkret lokal handling. En af de helt store opgaver er i den forbindelse at oversætte målene, så de opfattes som relevante, meningsfulde og vigtige for dem, der skal realisere dem. Dette er afgørende, hvis verdensmålene skal gøre en forskel for udviklingen i verden, og ikke blot være et politisk dokument med gode intentioner.

Afhandlingen undersøger med udgangspunkt i tre danske kommuner, hvordan disse kommuner har oversat verdensmålene til deres lokale praksis, og hvilken rolle ledelsen spiller i dette arbejde. Kommunerne har brugt forskellige oversættelsesstrategier, hvilket medfører forskellige resultater. Afhandlingen konkluderer, at modificerende oversættelse, hvor der gives plads til at bruge verdensmålene visuelt og sprogligt, er en hensigtsmæssig måde at oversætte målene på, så de på den ene side kobles til kommunernes igangværende arbejde, og på den anden side at kommunerne udnytter den aktualitet, der er i verdensmålene, til at skabe et stærkt gennemslag i strategier, organisationer og lokalsamfund. Afhandlingen konkluderer desuden, at den politisk-administrative ledelse er afgørende for verdensmålenes gennemslagskraft i organisationen og lokalsamfundet.

Afhandlingen fremhæver verdensmålene som et magisk begreb, men der er stor forskel på, hvilken rolle verdensmålene spiller som magisk begreb lokalt. Konklusionen peger på, at verdensmålenes aktualitet gør, at der i flere tilfælde kan identificeres en stor interesse for verdensmålene lokalt, hvilket får indflydelse på de lokale samskabelsesprocesser.

Afhandlingen analyserer en række eksempler på, hvordan kommunerne bruger intern og ekstern samskabelse til at udvikle og fremme verdensmålene i organisationerne og i lokalsamfundet. Intern samskabelse, som er samskabelse inden for samme organisation, er et af afhandlingens teoretiske bidrag. I forlængelse heraf belyser afhandlingen, hvilken betydning oversættelsen har for samskabelse, og hvordan samskabelsesprocesserne bidrager til kommunernes oversættelse. Afhandlingen konkluderer, at det 17. verdensmål om partnerskaber er et centralt mål i alle kommunerne – enten fordi de eksplicit fremhæver det, eller fordi det implicit er en del af kommunernes samskabelsesstrategier. Yderligere fremhæver afhandlingen, at samskabelse spiller en central rolle i kommunernes arbejde med verdensmålene – både i forhold til at fremme målene i lokalsamfundet og fordi samskabelse har et tilbageløb til kommunernes egne strategier, der dermed påvirkes af samskabelsesprocesserne.

## English abstract

This thesis examines how Danish municipalities translate and integrate the Sustainable Development Goals into their local practices, and what role co-creation plays in working with the goals.

On the 25<sup>th</sup> of September 2015, world leaders adopted a UN resolution with a set of goals to launch an ambitious global effort to make our societies more sustainable by 2030. The so-called Sustainable Development Goals (SDGs) consist of 17 overarching goals and 169 sub-goals to strengthen sustainable development in the 193 UN member states. The SDGs represent a holistic understanding of sustainability, integrating social, economic, and environmental sustainability, as they focus, among other things, on the eradication of poverty and hunger, better health, education, environment, climate, and biodiversity.

The issues addressed by the SDGs are complex and interrelated, which means that no single actor has sufficient knowledge and resources to achieve the SDGs alone, and the achievement of one or more of the SDGs depends on working together. This is the rationale behind the 17th SDG, which is about partnerships. The SDGs came into force on the 1<sup>st</sup> of January 2016, and since then a wide range of political organizations, institutions, companies, and civil societies around the world have been trying to find answers on how to translate the many goals into concrete local action. One of the biggest challenges is to translate the goals so that they are perceived as relevant, meaningful, and important to those who must implement them. This is essential if the SDGs are to make a difference, and not just be a political document with good intentions.

This thesis examines how three Danish municipalities have translated the SDGs into local practice, and what role management plays in this work. The municipalities have used different translation strategies, which leads to different results. The thesis concludes that modifying translation, where there is room to use the SDGs visually and linguistically, is an appropriate way of translating the SDGs so that, on one hand, they are connected to ongoing work and, on the other hand, municipalities can use the relevance of the SDGs to create a strong impact in strategies, organizations, and communities. The thesis also concludes that political-administrative leadership is crucial for the impact of the SDGs in organizations and communities.

This thesis highlights the SDGs as a magic concept, but the role of the SDGs as a magic concept varies considerably. The conclusion points out that the relevance of the SDGs means that in several cases a great interest in the SDGs can be identified locally, which has an influence on the local co-creation processes.

The thesis analyses several examples of how municipalities use internal and external co-creation to foster the development and promotion of the SDGs within their organizations and communities. Internal co-creation – co-creation within the same organization – is one of the theoretical contributions of the thesis. In line with this, the thesis highlights the importance of translation for co-creation and how co-creation processes contribute to municipalities' translation. The thesis concludes that the 17th SDG on partnerships is a central goal in all municipalities – either because they explicitly highlight it or because it is implicitly part of the

municipalities' co-creation strategies. Furthermore, the thesis highlights that co-creation plays a central role in the municipalities' work on the SDGs – both in terms of promoting the goals in the community and because co-creation feeds back to the municipalities' own strategies, which are thus influenced by the co-creation processes.

## Litteraturliste

- Advice. (2019). *Danskernes kendskab og holdninger til det danske udviklingssamarbejde og verdensmålene*. København.
- Agger, A. (2005). *Demokrati og deltagelse - et borgerperspektiv på kvarterløft*. Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.
- Agger, A., & Damgaard, B. (2018). Interactive Policy Processes: A Challenge for Street-Level Bureaucrats. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(3), 89-108–108.
- Agger, A., Damgaard, B., Krogh, A. H., & Sørensen, E. (2015). Introduction. In A. Agger, B. Damgaard, A. H. Krogh, & E. Sørensen (Eds.), *Collaborative Governance and Public Innovation in Northern Europe* (pp. 3–21). Bentham Science Publishers.
- Agger, A., & Jensen, J. O. (2021). Place-Based Co-production. Working with Voluntarism in Danish Urban Regeneration. In B. Ibsen (Ed.), *Voluntary and Public Sector Collaboration in Scandinavia: New Approaches to Co-Production* (1., pp. 291–317). Palgrave Macmillan.
- Agger, A., & Poulsen, B. (2018). Forvaltere i frontlinjen – om kunsten at mestre modsætningsfyldte krav og konflikter. *Politica*, 50(3), 308–325.
- Agger, A., & Tortzen, A. (2015). *Forskningsreview om samskabelse*. University College Lillebælt.
- Agger, A., Tortzen, A., & Rosenberg, C. (2018). *Hvilken værdi skaber vi med samskabelse - og hvordan kan den måles og dokumenteres?* Professionshøjskolen Absalon.
- Albertsen, K., & Wiegman, I.-M. (2014). *Relationel Koordinering - Om tværfaglighed samarbejde og kommunikation*.
- Alford, J., & Freijser, L. (2018). Public Management and Co-Production. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-Creation – Engaging citizens in public services* (pp. 40–48). Routledge.
- Altinget. (2020). Se debat med borgmester og tidligere ministre: Hvem har det politiske ansvar for verdensmålene? Denmark: Altinget. Retrieved from <https://www.altinget.dk/artikel/se-verdensmaalsebat-med-to-tidligere-ministre-og-en-nuvaerende-borgmester>
- Anckar, C. (2008). On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), 389–401. <https://doi.org/10.1080/13645570701401552>
- Andersen, L. L., & Hygum Espersen, H. (2017). *Samskabelse, samproduktion og partnerskaber: teoretiske perspektiver*. *Partnerskaber og samarbejder mellem det offentlige og civilsamfundet*. Odense: Socialstyrelsen.
- Ansell, C. (2007). Pragmatist philosophy and interactive research. In G. Gjelstrup & E. Sørensen (Eds.), *Public Administration in Transition* (pp. 299–318). København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Ansell, C. (2016). Collaborative Governance as Creative Problem-Solving. In J. Torfing & P. Triantafillou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 35–53). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16–32. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public Governance as Co-Creation - A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arnstein, S. (1969). Journal of the American Planning Association A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Ascher, B., Halvorsen, A. H., & Johansson, U. (2019). *Attractive Nordic Towns*.
- Ashworth, R. E., McDermott, A. M., & Currie, G. (2019). Theorizing from Qualitative Research in Public Administration: Plurality through a Combination of Rigor and Richness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(2), 318–333. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy057>
- Bardal, K. G., Reinart, M. B., Lundberg, A. K., & Bjørkan, M. (2021). Factors facilitating the implementation of the sustainable development goals in regional and local planning—experiences from Norway. *Sustainability (Switzerland)*, 13(8). <https://doi.org/10.3390/su13084282>
- Bass, B. M. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics*, 18(3), 19–31. [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(90\)90061-5](https://doi.org/10.1016/0090-2616(90)90061-5)
- Beneber, P., Asante, F., & Odame Appiah, D. (2017). Hindrances to adaptation to water insecurity under climate variability in peri-urban Ghana. *Cogent Social Sciences*, 3(1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2017.1394786>
- Bennett, R., Mousley, W., & Ali-Choudhury, R. (2008). Transfer of marketing knowledge within business-nonprofit collaborations. *Journal of Nonprofit and Public Sector Marketing*, 20(1), 37–70. <https://doi.org/10.1080/10495140802165352>
- Bentzen, T. Ø. (2019). The translational diamond: robust translation of magic concept in public organizations. *International Journal of Public Leadership*, 15(2), 94–112. <https://doi.org/10.1108/ijpl-11-2018-0056>
- Bentzen, T. Ø. (2020). Continuous Co-creation: How Ongoing Involvement Impacts Outcomes of Co-creation. *Public Management Review*, (June), 1–38.
- Bentzen, T. Ø. (2021). Samskabt styring: potentialer og udfordringer. *Politica*, (3), 261–279.
- Berg, R., & Kjær, U. (2007). *Lokalt politisk lederskab*. University of Southern Denmark Studies in History and Social Sciences, vol. 359.
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research - The Logic of Anticipation* (2.). Cambridge University Press.
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies - Explanatory Approaches in Small-N Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bøgh Andersen, L. (2013). Transformations- og transaktionsledelse i offentlige organisationer. *Administrativ Debat, Juni*, 52–55.
- Bøgh Andersen, L. (2021). Politikerne skal stole på (deres egen og andres) ledelse - ledelsesadfærd i de danske kommunalbestyrelser. In U. Kjær & L. Bøgh Andersen (Eds.), *Kommunalpolitisk lederskab - Tæt på borgerne i de lokale fællesskaber* (1st ed., pp. 25–44). København: Hans Reitzels Forlag.
- Bøgh Andersen, L., Bøllingtoft, A., Salomonsen, H. H., Würtz, A., Ann-Louise Holten, Jacobsen, C. B., ... Jensen, U. T. (2017). *Ledelse i offentlige og private organisationer*. Hans Reitzels Forlag.



- Bøgh Andersen, L., Greve, C., Klausen, K. K., & Torfing, J. (2020). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens* (2. udgave). Djøf forlag.
- Bogner, A., Littig, B., & Menz, W. (2009). Introduction: Expert Interviews – An Introduction to a New Methodological Debate. In A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Eds.), *Interviewing Experts* (pp. 1–16). Palgrave Macmillan.
- Bolden, R. (2011). Distributed leadership in organizations: A review of theory and research. *International Journal of Management Reviews*, 13(3), 251–269. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2011.00306.x>
- Bolden, R., Petrov, G., & Gosling, J. (2008). *Developing collective leadership in higher education - final report. Higher Education Final Report London Leadership Foundation for Higher Education*. London.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2014). *Bringing the Power of the Citizen in to Local Public Services: an evidence review*. Birmingham.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Boxenbaum, E., & Pedersen, J. S. (2009). Scandinavian institutionalism – a case of institutional work. In T. B. Lawrence, R. Suddaby, & B. Leca (Eds.), *Institutional Work Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations* (pp. 178–204). London: Cambridge University Press.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2018). Definitions of Co-production and Co-Creation. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Vershuere (Eds.), *Co-production and Co-Creation – Engaging citizens in public services* (pp. 9–17). Routledge.
- Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). *Co-production and co-creation - Engaging citizens in public services*. Routledge.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (Fourth). Oxford University Press.
- Burns, J. M. (2003). *Transforming Leadership*. New York: Grove Press.
- Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation. *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge? Sociological Review Monograph*, 196–229. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x>
- Callon, M., & Latour, B. (1981). Unscrewing the big Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. *Advances in Social Theory and Methodology. Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, 277–303.
- Carey, G., & Malbon, E. (2018). Strange magic: what can the emergence of ‘magic concepts’ tell us about policy implementation? *Policy Design and Practice*, 1(3), 169–182. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1499414>
- Cassell, C., & Lee, B. (2017). Understanding Translation Work: The evolving interpretation of a trade union idea. *Organization Studies*, 38(8), 1085–1106. <https://doi.org/10.1177/0170840616670435>
- Christensen, B. M. (1994). At interviewe for at lære. *Undervisningsserie*.
- Christensen, J. G., Christiansen, P. M., & Ibsen, M. (2011). *Politik og forvaltning* (3. udgave). København: Hans Reitzels Forlag.
- Creswell, J. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (3rd ed.). Sage Publications.

- Crompton, A., Waring, J., Roe, B., & O'Connor, R. (2018). Are we all on the same page? A qualitative study of the facilitation challenges associated with the implementation of deliberative priority-setting. *Public Management Review*, 20(11), 1623–1642. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1417463>
- Czarniawska, B. (2005a). *En teori om organiserings* (1st ed.). Lund: Studentlitteratur.
- Czarniawska, B. (2005b). Fashion in Organizing. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Global Ideas. How Ideas, Objects and practices Travel in the Glocal Economy* (1st ed., pp. 129–146). Malmø: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Czarniawska, B., & Joerges, B. (1996). Travels of Ideas. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Translating Organizational Change* (1st ed., pp. 13–48). Berlin: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (1996). Introduction. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Translating Organizational Change* (1st ed., pp. 1–12). Berlin: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (2005). Translation Is a Vehicle, Imitation its Motor, and Fashions Sits at the Wheel. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Global Ideas. How Ideas, Objects and practices Travel in the Glocal Economy* (1st ed., pp. 7–14). Malmø: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Dahl, K., & Molly-Søholm, T. (2015). *Leadership Pipeline i den offentlige sektor* (2. udgave). Dansk Psykologisk Forlag.
- Dahler-Larsen, P. (2016). *Vejledning om at evaluere innovative tiltag*. Center for Offentlig Innovation. København: Center for Offentlig Innovation.
- Dahlgaard, J. O., Hjelm, U., Olsen, A., Lene, O., & Pedersen, H. (2009). *Kommunalpolitikeres rolle og råderum*. AKF Working Paper. København: AKF.
- Damgaard, B., & Sørensen, E. (2007). Interactive Focus Group Interviewing in Studies of Network Governance. In P. Bogason & M. Zølner (Eds.), *Methods in Democratic Network Governance* (pp. 179–206). Palgrave Macmillan.
- Danmark for Målene. (2018). Lad os sammen gøre verdensmålene til hverdagsmål. Retrieved March 12, 2021, from [www.danmarkformaalene.dk/](http://www.danmarkformaalene.dk/)
- Danmarks Statistik. (2019). Kommunefakta. Retrieved March 26, 2019, from <https://www.dst.dk/da/Statistik/kommunekort/kommunefakta>
- Danmarks Statistik, & 2030-panelet. (2020). *Gør verdensmål til vores mål*. København.
- Dansk Byplanlaboratorium. (2019). Organisation. Retrieved May 7, 2019, from [www.byplanlab.dk/node/1506](http://www.byplanlab.dk/node/1506)
- Dansk Industri. (2021). Erhvervslivets indgang til de 17 verdensmål for bæredygtig udvikling. Retrieved December 1, 2021, from <https://www.danskindustri.dk/SDG-verdensmal/>
- Dansk Sprognævn. (2020). Nye ord i dansk. Retrieved May 12, 2021, from <https://dsn.dk/ordbog/noid/resiliens/>
- Denzin, N. K. (1970). *The research act*. Chicago, IL: Aldine.
- Dit Vejle. (2020). Femten skoler i Vejle sætter madkundskab og Verdensmål på skoleskemaet. Retrieved September 6, 2021, from <https://voresbyvejle.dk/a/femten-skoler-i-vejle-saetter-madkundskab-og-verdensmaal-paa-skoleskemaet/a689044f-caec-4d43-bc54-0787b5379fb3>
- Duus, G., Husted, M., Kildedal, K., Laursen, E., & Tofteng, D. (2012). *Aktionsforskning – en grundbog 1*.

udgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur (1. udgave). Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Egelund, J., & Torfing, J. (2020, October). Forskere: Kommuner spiller en centrale rolle i arbejdet med verdensmålene. *Altinget*. Retrieved from <https://www.altinget.dk/kommunal/artikel/forskere-kommuner-spiller-en-centrale-rolle-i-arbejdet-med-verdensmaalene>

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Esmark, A., & Triantafillou, P. (2007). Document Analysis of Network Topography and Network Programmes. In P. Bogason & M. Zølner (Eds.), *Methods in Democratic Network Governance* (pp. 99–124). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230627468>

Fangen, K. (2010). *Deltagende observasjon* (2. udgave). Oslo: Fagbokforlaget.

Fenton, P., & Gustafsson, S. (2017). Moving from high-level words to local action — governance for urban sustainability in municipalities. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26–27, 129–133. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.07.009>

Finansministeriet. (2021a). *Handlingsplan for FN's Verdensmål*. København.

Finansministeriet. (2021b). *Voluntary National Review 2021*. København.

Fledderus, J. (2018). The effects of Co-Production on Trust. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-Creation – Engaging citizens in public services* (1st ed., pp. 258–265). New York: Routledge.

Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M. (2014). Restoring Trust Co-Production of Public Services. *Public Management Review*, 16(3), 424–443.

Flyvbjerg, B. (2020). Fem misforståelser om casestudier. In S. Brinkman & L. Tanggaard (Eds.), *Kvalitativ metoder – en grundbog* (3. udgave, pp. 621–655). København: Hans Reitzels Forlag.

Fontana, A., & Frey, J. H. (1994). Interviewing: The Arts of Science. *Handbook of Qualitative Research*, 1, 361–376. <https://doi.org/10.1016/j.jconhyd.2010.08.009>

Fox, S., & Macleod, A. (2021). Localizing the SDGs in cities: reflections from an action research project in Bristol, UK. *Urban Geography*, 00(00), 1–21. <https://doi.org/10.1080/02723638.2021.1953286>

Frosini, V., Borch, R., Martelloni, L., Pazaitis, A., Juarez, M., & Unceta, P. M. (2021). *REFLOW Collaborative Governance Toolkit v1.0. Handbook on Theories of Governance*. <https://doi.org/10.5840/iabsproc1993412>

Gassen, N. S., Penja, O., & Slätmo, E. (2018). *Global goals for local priorities : The 2030 Agenda at local level*.

Gergen, K. J., & Gergen, M. (2005). *Social konstruktion - Ind i samtalen* (1.). Chagrin Falls, Ohio: Dansk Psykologisk Forlag.

Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341–354. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>

Gibbons, M. (1994). *The new production of knowledge : the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage.

Gittell, J. H. (2012). *Effektivitet i sundhedsvæsenet - samarbejde, fleksibilitet og kvalitet*. København:

Munksgaard.

Gladsaxe Bladet. (2020, February 10). Venstreprofil skifter til Radikale Venstre i Gladsaxe. Retrieved from <https://www.gladsaxebladet.dk/2020/02/venstreprofil-skifter-til-radikale-venstre-i-gladsaxe/>

Gladsaxe Erhvervsby. (2018). *Vedtægter for Foreningen Gladsaxe Erhvervsby*.

Gladsaxe Erhvervsby. (2020a). Bæredygtighed. Retrieved November 5, 2020, from <http://www.erhvervsby.dk/baeredygtighed/>

Gladsaxe Erhvervsby. (2020b). Om erhvervsbyen.

Gladsaxe Kommune. (2008). *Fremtidens Gladsaxe*. Gladsaxe.

Gladsaxe Kommune. (2016). *Planstrategi 2016*. Gladsaxe.

Gladsaxe Kommune. (2017). *Konstitueringsaftale*. Gladsaxe.

Gladsaxe Kommune. (2018a). Byrådet - Rerefat 10. oktober 2018. Retrieved June 23, 2021, from <https://dagsordener.gladsaxe.dk/vis?id=8478ab3f-6896-4cbd-80e8-21d628028995>

Gladsaxe Kommune. (2018b). Gladsaxestrategien. Retrieved August 7, 2020, from <https://gladsaxe.dk/kommunen/gladsaxestrategien>

Gladsaxe Kommune. (2018c). *Gladsaxestrategien - bæredygtig vækst og velfærd 2018-2022*. Gladsaxe.

Gladsaxe Kommune. (2018d). Podcast - Punkter fra dagsordenen - Byrådsmødet den 10. oktober 2018. Retrieved June 23, 2021, from <https://gladsaxe.dk/kommunen/politik/byraad-og-udvalg/byraadets-arbejde/foelg-med/podcast-punkter-fra-dagsordenen>

Gladsaxe Kommune. (2018e). *Sammen om et sundt liv*. Gladsaxe.

Gladsaxe Kommune. (2019a). Fra 17 verdensmål til lokal forankring i Gladsaxe. Retrieved November 10, 2021, from <https://www.kl.dk/media/19861/gladsaxe-oplaeg-cls-kultur-og-fritidskonference-1552019.pdf>

Gladsaxe Kommune. (2019b). Hvad er Gladsaxestrategien. Retrieved February 3, 2022, from <https://gladsaxe.dk/kommunen/gladsaxestrategien/hvad-er-gladsaxestrategien>

Gladsaxe Kommune. (2019c). Økonomiudvalget - Referat 8. januar 2019. Retrieved June 23, 2021, from <https://dagsordener.gladsaxe.dk/vis?id=5eb3ebf9-8c9d-4823-9db9-47fc4b4a5e30>

Gladsaxe Kommune. (2020a). Fakta om Gladsaxe. Retrieved April 1, 2020, from <https://gladsaxe.dk/kommunen/kommunen/om-gladsaxe-kommune/fakta-om-gladsaxe>

Gladsaxe Kommune. (2020b). I front med verdensmålene - 7 tilbud til virksomheder. Retrieved February 3, 2022, from <https://gladsaxe.dk/kommunen/erhverv/tilbud-og-service-til-virksomheder/i-front-med-verdensmaalene-7-tilbud-til-virksomheder>

Gladsaxe Kommune. (2020c). *Indkøbspolitik for Gladsaxe Kommune*. Gladsaxe. Retrieved from <https://gladsaxe.dk/Files/Files/COE/Indkoeb-&-Udbud/Indkoebspolitik-2020-Opdrag-Web.pdf>

Gladsaxe Kommune. (2020d). *Organisationsplan for Gladsaxe Kommune*. Gladsaxe.

Gladsaxe Kommune. (2021a). *Årsrapport 2020*. Gladsaxe.

Gladsaxe Kommune. (2021b). *Strategi for Grøn Omstilling*. Gladsaxe.

- Græse, T. (2020, September). Verdensmålene giver mening – så bare kom i gang. *Danske Kommuner*. Retrieved from <http://www.danskekommuner.dk/Debat/Active/Verdensmalene-giver-mening--sa-bare-kom-i-gang/>
- Grainger-Brown, J., & Malekpour, S. (2019). Implementing the sustainable development goals: A review of strategic tools and frameworks available to organisations. *Sustainability (Switzerland)*, 11(5), 1381. <https://doi.org/10.3390/su11051381>
- Green, M., & Egelund, J. (2009). *Områdeindsats - på tværs af politikker*. København.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (2008). Introduction. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 1–46). Los Angeles: Sage Publication.
- Guldborgsund Kommune. (2013). *Kommuneplan 2013-2025*. Nykøbing Falster.
- Guldborgsund Kommune. (2016). *Rammekommissorium for §17 stk. 4-udvalget 2017 om bæredygtighed*. Nykøbing Falster.
- Guldborgsund Kommune. (2017a). *Bæredygtighed - Notat med § 17, stk. 4-udvalgets anbefalinger om bæredygtighed til guldborgsund kommunes agenda 21-strategi*. Nykøbing Falster.
- Guldborgsund Kommune. (2017b). *Beslutningssag: § 17, stk. 4-udvalgets råd og anbefalinger til Byrådet om bæredygtighed*. Nykøbing Falster.
- Guldborgsund Kommune. (2017c). Byrådet konstituerende møde: referat af mødet den 7. december 2017. Retrieved August 29, 2020, from [https://www.guldborgsund.dk/da/Dagsorden\\_og\\_referater/Byraadet\\_konstituerende\\_moede/2017/07-december.aspx#4](https://www.guldborgsund.dk/da/Dagsorden_og_referater/Byraadet_konstituerende_moede/2017/07-december.aspx#4)
- Guldborgsund Kommune. (2018a). *Det rige hverdagsliv i en kommune som rækker hånden ud*. Nykøbing Falster.
- Guldborgsund Kommune. (2018b). *Idékatalog til TME*. Nykøbing Falster.
- Guldborgsund Kommune. (2019a). *Bilagsrapport kulivers*. Nykøbing Falster.
- Guldborgsund Kommune. (2019b). *Udvalgsstrategier 2019 - 2022*. Nykøbing Falster.
- Guldborgsund Kommune. (2020a). 100 dage med samskabelse. Retrieved December 16, 2021, from <https://www.guldborgsund.dk/borger/udvikling-i-kommunen/samskabelse/100-dage-med-samskabelse>
- Guldborgsund Kommune. (2020b). 750.000 kr. i støtte til kunst på den nye Sundskole. Retrieved February 22, 2021, from <https://www.guldborgsund.dk/nyheder/ritzau/750-000-kr-i-stoette-til-kunst-paa-den-nye-sundskole>
- Guldborgsund Kommune. (2020c). Bioøkonomisk Vækstcenter Guldborgsund. Retrieved January 25, 2021, from <https://www.bioguldborgsund.dk/>
- Guldborgsund Kommune. (2020d). *Invitation til Guldborgsund for Målene*. Nykøbing Falster.
- Guldborgsund Kommune. (2020e). *Organisationsdiagram Guldborgsund kommune 2020*. Nykøbing Falster.
- Guldborgsund Kommune. (2020f). *Statusrapport - Verdensmål i Guldborgsund*. Nykøbing Falster.
- Guldborgsund Kommune. (2021a). Dagsordner og referater fra politiske udvalg. Retrieved January 26, 2021,

from <https://dagsordener.guldborgsund.dk/>

- Guldborgsund Kommune. (2021b). Planer, politikker og strategier. Retrieved May 31, 2022, from <https://www.guldborgsund.dk/politik/planer-politikker-og-strategier>
- Gurlev, J. E. (2020). Corona åbner for et kommunalt gennembrud for digitale møder. Retrieved January 7, 2022, from <https://www.kommunen.dk/artikel/corona-aabner-for-et-kommunalt-gennembrud-for-digitale-moeder>
- Hansen, M. B. (2021). *Exploring the possibilities of designing sustainable public organisations using the Sustainable Development Goals - A case study of Guldborgsund Municipality*. Aalborg University.
- Hartley, J., & Benington, J. (2011). *Recent trends in leadership: Thinking and action in the public and voluntary service sectors*.
- Henriksen, G. P. (2014). Guldborgsund går med i Fishing Zealand. Retrieved March 29, 2021, from <https://fishingzealand.dk/nyheder/guldborgsund-er-med/>
- Hildebrandt, S. (2016). *Bæredygtig global udvikling - FN's 17 verdensmål i et dansk perspektiv*. (S. Hildebrandt, Ed.). København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Hofstad, H., & Vedeld, T. (2017). Planlægning og byutvikling i klimaomstillingens tidsalder. *Plan*. <https://doi.org/10.18261/issn1504-3045-2017-05-04>
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate, The Theory and Practice of Collaborative Advantage* (1. ed.). Routledge.
- Huynh, D. N. (2021). *Localising the Sustainable Development Goals in Europe: Perspectives for the north*.
- Jackson, P. (1983). Principles and problems of participant observation. *Geografiska Annaler, Series B*, 65 B(1), 39–46. <https://doi.org/10.2307/490843>
- Jensen, L., & Sørensen, E. (2003). *Netværk mellem styring og demokrati*. Roskilde.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal, Vol.50(1)*, 29–45.
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. In *The SAGE Handbook of Governance*. <https://doi.org/10.4135/9781446200964.n8>
- Justesen, L., & Mik-Meyer, N. (2010). *Kvalitative metoder - I organisations- og ledelsesstudier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Karpatschhof, B. (2020). Den kvalitative undersøgelsesforms særlige kvaliteter. In S. Brinkmann & L. Tanggaard (Eds.), *Kvalitative metoder - En grundbog* (3. udgave, pp. 557–580). Hans Reitzels Forlag.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown. *KingdonAgendas. Alternatives, and Public Policies* (2. udgave). Pearson. <https://doi.org/10.1177/1745691612447309>
- KL. (2018). *Kommunernes fælles indsats for verdensmålene*. København.
- KL. (2019). *Resultatet af KL SDG survey oktober 2018*. København: KL.
- KL. (2020a). *Kommunerne og verdensmålene 2019*. København. Retrieved from [www.kl.dk](http://www.kl.dk)
- KL. (2020b). Kunsten at lave en god vision. Retrieved January 21, 2022, from <https://klk.kl.dk/nyheder/kunsten-at-lave-en-god-vision/>

- KL. (2021a). *Undersøgelse om FN's Verdensmål i kommunerne 2020*. København.
- KL. (2021b). Vejle Kommunes bæredygtige udstillingsvindue. Retrieved September 6, 2021, from <https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/klima/dk2020/dk2020-inspirationskatalog/vejle-kommune-okolariet/>
- KL. (2022). *Undersøgelse om FN's verdensmål i kommunerne 2021*. København.
- KMD. (2021). *Kommunernes arbejde med bæredygtighed*.
- Københavns Kommune. (2017). *Politik for udsatte byområder*. København.
- Kommunaldirektørforeningen. (2020). *Læring Af Coronakrisen*.
- Kooiman, J. (1993). Social-political governance introduction. In Jan Kooiman (Ed.), *Modern Governance : New Government-Society Interactions* (pp. 1–7). Sage Publication.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Routledge.
- Kotter, J. P. (1995). Leading change - Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, March-April.
- Krantz, V., & Gustafsson, S. (2021). Localizing the sustainable development goals through an integrated approach in municipalities: early experiences from a Swedish forerunner. *Journal of Environmental Planning and Management*, 64(14), 2641–2660. <https://doi.org/10.1080/09640568.2021.1877642>
- Krellenberg, K., Bergsträßer, H., Bykova, D., Kress, N., & Tyndall, K. (2019). Urban sustainability strategies guided by the SDGs-A tale of four cities. *Sustainability (Switzerland)*, 11(4), 1–20. <https://doi.org/10.3390/su11041116>
- Kristiansen, C. J. (2007). Interviews med enkeltpersoner. In L. Fuglsang, P. Hagedorn-Rasmussen, & Poul Bitsch-Olsen (Eds.), *Teknikker i samfundsvidenskaberne* (pp. 278–313). Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Kristiansen, S., & Krogstrup, H. K. (2015). *Deltagende observation* (2. udgave). Hans Reitzels Forlag.
- Kristjansen, E. T. (2022). *Samskabt politik i den almene boligsektor*. Roskilde Universitet.
- Kvale, S. (1997). *Interview - En introduktion til det kvalitative forskningsinterview* (1. udgave). København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Interview - Det kvalitative forskningsinterview som håndværk* (3. udgave). Hans Reitzels Forlag.
- Lamb, P., & Currie, G. (2012). Eclipsing adaptation: The translation of the US MBA model in China. *Management Learning*, 43(2), 217–230. <https://doi.org/10.1177/1350507611426533>
- Latour, B. (1986). The Powers of Association. In J. Law (Ed.), *Power, action and belief* (pp. 261–277). London: Routledge & Kegan Paul. (pp. 264–280). London: Routledge & Kegan Paul.
- Ledelseskommissionen. (2018). *Sæt borgerne først*. København. Retrieved from [www.ledelseskom.dk](http://www.ledelseskom.dk)
- Lehn-Christiansen, S. (2016). *Tværfagligt samarbejde i sundhedsfaglig praksis*. København: Munksgaard.
- Lewin, K. (1946). Action Research and Minority Problems. *Journal of Social Issues*, 2(4), 34–46. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1946.tb02295.x>
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (2018). Assessing the Effect of Co-Production. In T. Brandsen, T. Steen, & B.

- Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-Creation – Engaging citizens in public services* (pp. 269–280). Routledge.
- Lundberg, A. K., Bardal, K. G., Vangelsten, B. V., & Brynildsen, M. (2020). *Strekk i laget: En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Lusch, R. F., & Vargo, S. L. (2006). Service-dominant logic: Reactions, reflections and refinements. *Marketing Theory*. <https://doi.org/10.1177/1470593106066781>
- Lynggaard, K. (2020). Dokumentanalyse. In S. Brinkmann & L. Tanggaard (Eds.), *Kvalitative metoder - En grundbog* (3. udgave, pp. 185–2002). Hans Reitzels Forlag.
- McCann, J. T., & Holt, R. A. (2010). Defining sustainable leadership. *International Journal of Sustainable Strategic Management*, 2(2), 204. <https://doi.org/10.1504/ijssm.2010.032561>
- McCubbin, L. (2001). Challenges to the definition of Resilience. *Education Resources Information Center*, 1–20.
- Mik-Meyer, N., & Villadsen, K. (2007). *Magtens former: Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Miles, M. B., & Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis Second Edition*. SAGE Publications.
- Miljøministeriet. (2002). *Strategi for lokal Agenda 21 - en vejledning*. København: Miljøministeriet.
- Miljøstyrelsen. (2018). Vejle klimasikrer og skaber nyt byrum. Retrieved June 3, 2021, from <https://www.klimatilpasning.dk/cases-overview/vejle-klimasikrer-og-skaber-nyt-byrum/>
- Mizzi, R. (2010). Unraveling researcher subjectivity through multivocality in autoethnography. *Journal of Research Practice*, 6(1), 1–14.
- Mogensen, N. T. (2020, March 5). Nykøbing vil FN's verdensmål. *Folketidende*, p. 6.
- Mørck, Y. (2016). Feltstudiet. In C. J. Kristensen & M. A. Hussain (Eds.), *Metoder i samfundsvidenskaberne* (pp. 155–167). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Morrild, S., & Boje, M. (2017, May). Beboerne skaber fremtidens løsninger i Boligforeningen 3B. *Den Offentlige*. Retrieved from <https://www.denoffentlige.dk/beboerne-skaber-fremtidens-loesninger-i-boligforeningen-3b>
- Munk, T. B., & Reimers, P. M. (2019). Designet bag de 17 verdensmål. Retrieved May 26, 2022, from <https://www.kommunikationsforum.dk/artikler/Designet-bag-de-17-verdensmaal>
- Muscio, A., Quaglione, D., & Vallanti, G. (2013). Does government funding complement or substitute private research funding to universities? *Research Policy*, 42(1), 63–75. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.04.010>
- Nabatchi, T. (2012). Putting the 'Public' Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *American Society for Public Administration*, 72(5), 699–708.
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5). <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Nielsen, J. A. (2019). Skandinavisk translationsforskning ad nye veje: Om de-kontekstualisering af organisatorisk praksis. *Samfundslederskab i Skandinavien*, 34(1), 42–60.



<https://doi.org/10.22439/sis.v34i1.5669>

- Nye, J. (2016). Leadership. In S. L. Schechter (Ed.), *American Governance*. Detroit: Macmillan.
- O'Mahoney, J. (2016). Archetypes of Translation: Recommendations for Dialogue. *International Journal of Management Reviews*, 18(3), 333–350. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12103>
- Obed Madsen, S. (2011). What you see is what you get - et bud på en et oversættelsesteoretisk ordforråd i strategisk arbejde. *Økonomistyring Og Informatik*, 27. årgang(3), 311–331.
- Obed Madsen, S. (2012). En historie om strategi som en virus. *Økonomistyring & Informatik*, 28(1), 13–31.
- Obed Madsen, S. (2013). *Lederen som oversætter: Et oversættelsesteoretisk perspektiv på strategisk arbejde*. Copenhagen Business School, Frederiksberg.
- Obed Madsen, S. (2018). Mellem snak, handling, magt, skuespil og oversættelse - implementeringens dimensioner. *Samfundslederskab i Skandinavien*, (1), 19–41.
- Oosterhof, P. D. (2018). *Localizing the SDGs to Accelerate Implementation of the 2030 Agenda*.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6), 1073–1087.
- Perry, B., Diprose, K., Taylor Buck, N., & Simon, D. (2021). Localizing the SDGs in England: Challenges and Value Propositions for Local Government. *Frontiers in Sustainable Cities*, 3(October), 1–16. <https://doi.org/10.3389/frsc.2021.746337>
- Pestoff, V. (2018). Co-Production at the Crossroads of Public Administration Regimes. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-Creation – Engaging citizens in public services* (pp. 27–36). Routledge.
- Pestoff, V., & Brandsen, T. (2010). Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation? In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp. 223–236). London: Routledge.
- Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641–658. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>
- Post, A. (2009). *Byplanhåndbogen* (1. udgave). København: Dansk Byplanlaboratorium.
- Prior, L. (2011). Editor's Introduction. In L. Prior (Ed.), *Using documents and records in social research* (Vol 1.). London: Sage.
- Ragin, C. C. (1992). Introduction: cases of what is a case? In C. C. Ragin & H. S. Becker (Eds.), *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry* (pp. 1–18). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rasborg, K. (2004). Socialkonstruktivismen i klassisk og moderne sociologi. In L. Fuglsang & P. B. Olsen (Eds.), *Videnskabsteori op tævrs af fagkulturer og paradigmer i samfundsvidenskaberne* (1., pp. 349–388). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Realdania. (2021). DK2020. Retrieved September 6, 2020, from <https://realdania.dk/projekter/dk2020>
- Reff, A., Sørensen, E., & Sehested, K. (2011). Et interaktivt følgestudium. In E. Sørensen, K. Sehested, & A. Reff (Eds.), *Offentlig styring som pluricentrisk koordination* (pp. 49–65). København: Djøf forlaget.

- Reflow. (2020). Circular plastics. Retrieved October 29, 2021, from <https://reflowproject.eu/pilots/vejle/>
- Regeringen, & KL. (2017). *Aftale om kommunernes økonomi for 2018*. København.
- Regeringen, & KL. (2021). *Aftale om kommunernes økonomi for 2022*. København.
- Retsinformation. (2018). Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse. Retrieved February 17, 2022, from <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1031>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rimer, M. (2017, November). Gladsaxe har gjort FN's verdensmål til lokalpolitik. *Zetland*. Retrieved from <https://www.zetland.dk/historie/s85ErX4p-aOLVP7q7-83c05>
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Roller, M. R., & Lavrakas, P. J. (2015). *Applied Qualitative Research Design: A Total Quality Framework Approach*. New York: Guilford Press.
- Romme, A. G. L., & Meijer, A. (2020). Applying design science in public policy and administration research. *Policy and Politics*, 48(1), 149–165. <https://doi.org/10.1332/030557319X15613699981234>
- Rosenkilde, K. (2020). Kommuner satser på verdensmål om klima og bæredygtighed, men det må ikke koste alverden. Retrieved September 25, 2020, from <https://www.altinget.dk/forsyning/artikel/kommuner-satser-paa-verdensmaal-om-klima-og-baeredygtighed-men-det-maa-ikke-koste-alverden>
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagboklaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner, ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2011). From fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631–653. <https://doi.org/10.1177/0170840611405426>
- Røvik, K. A. (2016). Knowledge Transfer as Translation: Review and Elements of an Instrumental Theory. *International Journal of Management Reviews*, 18(3), 290–310. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12097>
- Sahlin-Andersson, K. (1996). Imitating by Editing Success: The Construction of Organization Fields. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Translating Organizational Change*.
- Sancino, A., Stafford, M., Braga, A., & Budd, L. (2022). What can city leaders do for climate change? Insights from the C40 Cities Climate Leadership Group network. *Regional Studies*, 56(7), 1224–1233. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.2005244>
- Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27–53.
- Scheuer, J. D. (2006). Om oversættelse af oversættelsesbegrebet - en analyse af de skandinaviske ny\_institutionalistes oversættelse af oversættelsesbegrebet. *Nordiske Organisasjonsstudier (NOS)*, 4, 3–40.
- Scheuer, J. D. (2021). *How Ideas Move. How Ideas Move*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429424540>

- Schlappa, H., & Imani, Y. (2018). Who is in the Lead? New Perspectives on Leading: Service Co-Production. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-Creation – Engaging citizens in public services* (1. udgave, pp. 99–108). Routledge.
- Schulze, C. B. (2021). Closing the Loop with REMA 1000. Retrieved November 15, 2021, from <https://ddc.dk/cases/closing-the-loop/?fbclid=IwAR17mP3yNykZTuMA1tFAFu7vteEbj04ByEBTl6SbDhxqBcTWympXqXv8iqE>
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Silverman, D. (2001). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text and Interaction* (2.). London: Sage Publication.
- Sirianni, C. (2010). *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Søderberg, P. (2019, March 31). Sådan arbejder Vejle Kommune med verdensmålene. *Vejle Amts Folkeblad*. Retrieved from <https://vafo.dk/artikel/sadan-arbejder-vejle-kommune-med-verdensmaelene>
- Sørensen, E. (2016). The Role of Elected Politicians in Collaborative Policy Innovation. In J. Torfing & P. Triantafyllou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 178–196). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9781316105337.009>
- Sørensen, E. (2019). *Interactive political leadership: the role of politicians in the age of governance*. Roskilde: Roskilde University.
- Sørensen, E., Bryson, J., & Crosby, B. (2021). How public leaders can promote public value through co-creation. *Policy and Politics*, 49(2), 267–286. <https://doi.org/10.1332/030557321X16119271739728>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011a). *Samarbejdsdrevet innovation - i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011b). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor* (pp. 19–40). København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). *Samlet evaluering af den nye arbejdsform i Gentofte Kommune*. Roskilde.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2018a). Den offentlige sektor som arena for samskabelse. In M. K. Fogsgaard & M. de Jongh (Eds.), *Ledelse og samskabelse i den offentlige sektor* (pp. 30–61). Dansk Psykologisk forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2018b). Designing institutional platforms and arenas for interactive political leadership. *Public Management Review*, 21(10), 1443–1463. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1559342>
- Spradley, J. P. (1980). *Participant observation*. book, Australia: Wadsworth, Thomson Learning.

- Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2018). The Dark Side of Co-Creation and Co-Production. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-Creation – Engaging citizens in public services* (pp. 284–293). Routledge.
- Stoker, G. (2004). Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted. *Economic and Social Research Council Fellowship ...*
- Stoker, G. (2006). Public Value Management - A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57.
- Stoustrup, F. (2020, September). I Vejle kalder de bæredygtighed resiliens. *Danske Kommuner*, (16), 29. Retrieved from <http://www.danskekommuner.dk/Artikelarkiv/2020/Magasin-16/I-Vejle-kalder-de-baredygtighed-resiliens/>
- Sturges, J., & Hanrahan, K. (2004). Comparing telephone and face-to-face qualitative interviewing: a research note. *Qualitative Research*, 4(1), 107–118.
- Sund By Netværket. (2021a). Om Sund By Netværket. Retrieved January 21, 2021, from <https://sund-by-net.dk/om-netvaerket/>
- Sund By Netværket. (2021b). Verdensmålene i et folkesundhedsperspektiv. Retrieved from <https://sund-by-net.dk/temagrupper/verdensmaalene-i-et-folkesundhedsperspektiv/>
- Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176–183. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020>
- Thagaard, T. (2004). Systematik og indlevelse - En indføring i kvalitative metode. In *Det videnskabsteoretiske grundlag for kvalitative metoder*. København: Akademisk Forlag.
- Torfig, J. (2005). Institutionaliseringsprocesser. In K. Nielsen (Ed.), *Institutionel teori - en tværfaglig introduktion* (pp. 165–180). Roskilde Universitetsforlag.
- Torfig, J. (2013). Offentlig ledelse i et styringsperspektiv: før, nu og i fremtiden. In A. Agger & K. Löfgren (Eds.), *Politik og administration* (pp. 195–213). København: Hans Reitzels Forlag.
- Torfig, J. (2016a). *Collaborative innovation in the public sector*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Torfig, J. (2016b). Metagovernance. In C. Ansell & J. Torfig (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 525–537). Edward Elgar Publishing.
- Torfig, J. (2018, December). Vi skal evaluere samskabelse. *Den Offentlige*. Retrieved from <https://www.denoffentlige.dk/tnketanke/samskabelsesbevaegelsen-1/vi-skal-evaluere-samskabelse>
- Torfig, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 1–31. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Torfig, J., & Triantafyllou, P. (2011). Introduction to interactive policy making, metagovernance and democracy. In J. Torfig & P. Triantafyllou (Eds.), *Interactive policy making, metagovernance and democracy* (pp. 1–25). ECPR Press.
- Torfig, J., & Triantafyllou, P. (2013). What's in a name? grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25.

<https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>

- Tortzen, A. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer - hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?* Roskilde Universitet, Roskilde.
- Tortzen, A. (2018). Case Study - Enhancing Co-Creation Through linking Leadership. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-Creation – Engaging citizens in public services* (pp. 112–114). Routledge.
- Tortzen, A. (2019). *Samskabelse af velfærd - muligheder og faldgruber* (1st ed.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Tortzen, A., & Agger, A. (2019). *Co-production on the inside: How can public organizations develop co-production friendly practices – drawing on the practical wisdom of experienced co-producers?* København.
- Udenrigsministeriet. (2016). *2030-dagsorden – mål, delmål og indikatorer - Officiel dansk oversættelse af verdensmålene, delmål og indikatorer*. København.
- Ulrich, J. (2018). Samskabelse - hvilke værdier kan der høstes? In M. K. Fogsgaard & M. de Jongh (Eds.), *Ledelse og samskabelse i den offentlige sektor* (pp. 62–91). Dansk Psykologisk Forlag.
- United Nations. (1987). *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*. [https://doi.org/10.1016/0022-2364\(91\)90424-R](https://doi.org/10.1016/0022-2364(91)90424-R)
- United Nations. (1992). *Agenda 21*. <https://doi.org/10.4135/9781412971867.n128>
- United Nations. (2014). *Localizing the post 2015 agenda - Dialogues on Implementation*.
- United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. <https://doi.org/10.1080/02513625.2015.1038080>
- United Nations. (2019). *E-Handbook on Sustainable Development Goals Indicators*.
- Valencia, S. C., Simon, D., Croese, S., Nordqvist, J., Oloko, M., Sharma, T., ... Versace, I. (2019). Adapting the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda to the city level: Initial reflections from a comparative research project. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11(1), 4–23. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1573172>
- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. New York: Cornell University Press.
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: Findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3–24. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9181-2>
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018a). 5. Profiling boundary spanners. In *Boundary Spanners in Public Management and Governance : An Interdisciplinary Assessment*.
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018b). *Boundary Spanners in Public Management and Governance - an interdisciplinary assessment*. *Boundary Spanners in Public Management and Governance - an interdisciplinary assessment* (1st ed.). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786434173>
- Van Wart, M. (2013). Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years. *Public Administration*, 91(3), 521–543. <https://doi.org/10.1111/padm.12017>
- Vangen, S., & Huxham, C. (2009). Introducing the theory of collaborative advantage. In S. P. Osborne (Ed.),

*The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp. 163–184). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>

- Vejle Kommune. (2016a). *Ledelse med Vilje*. Vejle. Retrieved from <https://www.vejle.dk/media/29003/ledelse-med-vilje.pdf>
- Vejle Kommune. (2016b). *Vejles resiliensstrategi*. Vejle.
- Vejle Kommune. (2017). *Politisk aftale i Vejle for perioden 2018-2021*. Vejle.
- Vejle Kommune. (2018a). 17 kunstnere har skabt 17 kunstværker. Retrieved June 27, 2021, from <https://www.facebook.com/vejlekommune/posts/10156370570956797>
- Vejle Kommune. (2018b). *Byen af resiliente løsninger*. Vejle. Retrieved from <https://resilient.vejle.dk/media/22955/vejle-byen-af-resiliente-loesninger.pdf>
- Vejle Kommune. (2018c). *Kan vi ændre verden for en 50'er*. Vejle: Vejle Kommune. Retrieved from <https://resilient.vejle.dk/projekter/aendr-verden-for-en-50er/>
- Vejle Kommune. (2019a). *Budgetforlig 2020: Investering i fremtiden - Plads til alle*. Vejle.
- Vejle Kommune. (2019b). Erhvervskonference: Kan Vejle redde (en del af) verden? Retrieved May 18, 2021, from <https://www.vejle.dk/om-kommunen/nyt-og-presse/nyheder/erhvervskonference-kan-vejle-redde-en-del-af-verden/>
- Vejle Kommune. (2019c). *Fra verdensmål til hverdagsløsninger*. Vejle.
- Vejle Kommune. (2019d). Innovations Sommerskole 2019. Retrieved May 18, 2021, from <https://sommerskole.vejle.dk/innovations-sommerskole-2019/>
- Vejle Kommune. (2019e). *Notat om REFLOW*. Vejle. Retrieved from <https://dagsordener.vejle.dk/vis/pdf/bilag/b66f241d-1dfb-483f-a8d1-907106db56d6/?redirectDirectlyToPdf=false>
- Vejle Kommune. (2019f). *Planstrategi 2019*. Vejle.
- Vejle Kommune. (2019g). Program Vejles Folkemøde 2019. Retrieved May 18, 2021, from <https://resilient.vejle.dk/projekter/vejles-folkemoede/folkemoedet-2019/program-vejles-folkemoede-2019/>
- Vejle Kommune. (2019h). Referat 20. marts 2019. Retrieved April 2, 2020, from <https://dagsordener.vejle.dk/vis?id=a0467506-0201-4cb5-a172-c15a7462b54f>
- Vejle Kommune. (2020a). *Indkøbspolitik*. Vejle. Retrieved from <https://www.vejle.dk/media/39045/vejle-kommunes-indkoebspolitik-2021.pdf>
- Vejle Kommune. (2020b). *Indstilling til Dansk Affaldsforenings Verdensmålspris*.
- Vejle Kommune. (2020c). *Klimaplan*. Vejle. Retrieved from <https://www.vejle.dk/media/35521/vejle-kommune-klimaplan-webtilgaengeligg.pdf>
- Vejle Kommune. (2020d). På Vinding Skole føler alle sig forpligtet på arbejdet med verdensmålene. Retrieved September 6, 2021, from [https://www.vifin.dk/images/pdf/artikler\\_nyhedsbreve/07-vindingsskole.pdf](https://www.vifin.dk/images/pdf/artikler_nyhedsbreve/07-vindingsskole.pdf)
- Vejle Kommune. (2020e). Reflow. Retrieved August 17, 2021, from <https://www.spinderihallerne.dk/om-spinderihallerne/udvikling-og-projekter/projekter-i-huset/reflow/>

- Vejle Kommune. (2021a). FN's 17 Verdensmål. Retrieved May 27, 2021, from <https://www.vejle.dk/borger/mit-liv/affald-og-genbrug/ressourcecenter-vejle-rcv/foelg-med-i-byggeriet/saadan-ser-ressourcecenter-vejle-ud/fns-17-verdensmaal/>
- Vejle Kommune. (2021b). Klima og FN Verdensmålene. Retrieved June 27, 2021, from <https://vejlebib.dk/temaer/klima-fn-verdensmaalene>
- Vejle Kommune. (2021c). Klimaudvalget - referat den 21. april 2021. Retrieved June 8, 2021, from <https://dagsordener.vejle.dk/vis?id=edc09b3b-32a6-41dd-bef3-30d359202cfc&punktid=3265468e-7f41-47d0-ac96-2dd264740678>
- Vejle Kommune. (2021d). Planer, politikker og strategier. Retrieved May 20, 2021, from <https://www.vejle.dk/om-kommunen/fakta-om-os/planer-politikker-og-strategier/>
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013). Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda. *EGPA Conference, 320090*(320090), 40.
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review, 17*(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Wæraas, A., & Nielsen, J. A. (2016). Translation Theory 'Translated': Three Perspectives on Translation in Organizational Research. *International Journal of Management Reviews, 18*, 236–270. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12092>
- Wæraas, A., & Sataøen, H. L. (2014). Trapped in conformity? Translating reputation management into practice. *Scandinavian Journal of Management, 30*(2), 242–253. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2013.05.002>
- Wenneberg, S. B. (2002). *Socialkonstruktivisme - positioner, problemer og perspektiver* (1.). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Whyte, W. F. (1979). On Making the Most of Participant Observation. *The American Sociologist, 14*(1), 56–66.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration, 80*(1), 103–124. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296>
- Yanow, D., Ybema, S., & Hulst, M. van. (2017). Practising Organizational Ethnography. *Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges*, (May 2019), 331–350. <https://doi.org/10.4135/9781526435620.n19>
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4. edition). Los Angeles: Sage.
- You, J. (2021). Advancing international cooperation as a strategy for managing pandemics. *Asia Pacific Journal of Public Administration, 43*(3), 169–191. <https://doi.org/10.1080/23276665.2020.1866624>

## Bilag

### Bilag 1: Oversigt over interviews

<b>Interview med aktører fra Gladsaxe</b>		
Interview 1	Borgmester	26. september 2019
Interview 2	Politiker	8. november 2019
Interview 3	Medarbejder fra Social- og Sundhedsforvaltningen	5. december 2019
Interview 4	Leder fra By- og Miljøforvaltningen	5. december 2019
Interview 5	Leder fra By- og Miljøforvaltningen	28. januar 2020
Interview 6	Virksomhedsejer i kommunen	28. januar 2020
Interview 7	Direktør	6. februar 2020
Interview 8	Dobbeltinterview med medarbejder og leder fra Børne- og Kulturforvaltningen	9. marts 2020
Interview 9	Leder i Center for Økonomi (online)	7. april 2020
Interview 10	Direktør	15. september 2020
Interview 11	Medarbejder fra Byrådssekretariatet (online)	1. oktober 2020
Interview 12	Medarbejder fra By- og Miljøforvaltningen (online)	12. november 2020
Interview 13	Leder i virksomhed i Gladsaxe	2. december 2020
Interview 14	Politiker	11. januar 2022

<b>Interview med aktører fra Guldborgsund</b>		
Interview 15	Direktør	4. november 2019
Interview 16	Medarbejder fra Teknik- og Miljø	4. marts 2020
Interview 17	Medarbejder fra Center for Borger & Branding (online)	18. marts 2020
Interview 18	Medarbejder fra Strategi & Udvikling (online)	24. marts 2020
Interview 19	Leder fra Teknik- og Miljø (online)	29. april 2020
Interview 20	Direktør (online)	30. april 2020
Interview 21	Leder fra Teknik- og Miljø (online)	4. maj 2020
Interview 22	Medarbejder fra Teknik- og Miljø (online)	12. maj 2020
Interview 23	Medarbejder fra Sundhed & Omsorg (online)	19. maj 2020
Interview 24	Leder fra Sundhed & Omsorg (online)	27. maj 2020
Interview 25	Politiker (online)	30. september 2020
Interview 26	Virksomhedsejer i kommunen (online)	10. marts 2021
Interview 27	Leder fra Politik & Personale (online)	9. april 2021
Interview 28	Borgmester (online)	14. oktober 2021

<b>Interview med aktører fra Vejle</b>		
Interview 29	Eksterne deltagere i samskabelsesproces	7. juni 2019
Interview 30	Medarbejder fra Velfærd	7. juni 2019
Interview 31	Direktør	18. september 2019
Interview 32	Leder fra Kommunaldirektørens Stabe	19. september 2019
Interview 33	Leder fra Teknik & Miljø	13. januar 2020
Interview 34	Medarbejdere fra Teknik & Miljø (tre deltagere)	13. januar 2020
Interview 35	Borgmester	14. januar 2020
Interview 36	Leder fra Kommunaldirektørens Stabe	14. januar 2020



Interview 37	Medarbejder fra Kommunaldirektørens Stabe (online)	5. maj 2020
Interview 38	Leder fra Kultur & Sundhed (online)	14. maj 2020
Interview 39	Leder fra Teknik & Miljø (online)	28. maj 2020
Interview 40	Politiker (online)	1. september 2020
Interview 41	Leder i ekstern virksomhed (online)	6. november 2020
Interview 42	Leder fra erhvervsområdet (online)	18. december 2020
Interview 43	Leder fra Kultur & Sundhed (online)	9. april 2021
Interview 44	Medarbejder fra Kommunaldirektørens Stabe (online)	23. april 2021
Interview 45	Direktør og leder – opfølgning på tidligere interview (online)	18. juni 2021
Interview 46	Medarbejder fra Kommunaldirektørens Stabe (online)	18. august 2021
Interview 47	Leder fra ekstern virksomhed (online)	15. november 2021

## Bilag 2: Oversigt over observationer

Observationer i Gladsaxe	Dato	Primær anvendelse
Gladsaxedagen 2019	24. august 2019	Baggrund
Borgerworkshop om verdensmål	12. september 2019	Analyse af samskabelsesstrategi
Møde i tværgående netværk (inklusive mit oplæg)	25. oktober 2019	Analyse af tværfagligt netværk
Møde i direktionen i Gladsaxe Kommune (inklusive mit oplæg)	6. februar 2020	Analyse af oversættelsesstrategi og ledelsens rolle
1. Deltagelse i Gladsaxe Erhvervsby om bæredygtighed	22. juni 2020	Analyse af Gladsaxe Erhvervsby
2. Deltagelse i Gladsaxe Erhvervsby om bæredygtighed (online)	30. september 2020	Analyse af Gladsaxe Erhvervsby
3. Deltagelse i Gladsaxe Erhvervsby om bæredygtighed (online)	9. december 2020	Analyse af Gladsaxe Erhvervsby
Deltagelse i direktørmøde i Gladsaxe Erhvervsby om strategi for grøn omstilling (online)	11. februar 2021	Analyse af Gladsaxe Erhvervsby

Observationer i Guldborgsund	Dato	Primær anvendelse
Styregruppemøde om Lindholm	18. september 2019	Baggrund
Møde om Guldborgsund for Målene	4. marts 2020	Analyse af Guldborgsund for Målene
Møde i Udvalg for Teknik, Miljø og Ejendomme om statusrapport for verdensmål (inklusive mit oplæg)	15. juni 2020	Analyse af oversættelsesstrategi og ledelsens rolle
Møde i chefgruppen i Guldborgsund om verdensmål (inklusive mit oplæg)	10. november 2020	Analyse af proces i ledergruppen
Møde i chefgruppen i Guldborgsund – drøftelse af verdensmål 3 (online)	13. januar 2021	Analyse af proces i ledergruppen
Møde i chefgruppen i Guldborgsund – drøftelse af verdensmål 4 (online)	26. januar 2021	Analyse af proces i ledergruppen
Møde i chefgruppen i Guldborgsund – drøftelse af verdensmål 5 (online)	9. februar 2021	Analyse af proces i ledergruppen
Møde i chefgruppen i Guldborgsund – drøftelse af verdensmål 6 (online)	3. marts 2021	Analyse af proces i ledergruppen

Observationer i Vejle	Dato	Primær anvendelse
Folkemøde i Vejle 2019	7. juni 2019	Analyse af oversættelsesstrategi
1. Arbejdsdag i Vejle Kommune	19. september 2019	Baggrund
Erhvervskonferencen i Vejle Kommune	19. september 2019	Analyse af oversættelsesstrategi
Lederdag om verdensmål og resiliens	22. november 2019	Analyse af oversættelse af verdensmål til Vejles ledergruppe
2. Arbejdsdag i Vejle Kommune	13. januar 2020	Baggrund
3. Arbejdsdag i Vejle Kommune	27. & 28. oktober 2021	Baggrund

### Bilag 3: Oversigt over dokumenter

Dokumenter Gladsaxe	Primær anvendelse
Gladsaxestrategien – bæredygtig vækst og velfærd 2018-2022 (kommuneplanstrategi fra 2018)	Analyse af oversættelsesstrategi
Konstitueringsaftalen for perioden 2017-2021	Baggrund
Strategi for Grøn Omstilling 2021-2030	Analyse af oversættelsesstrategi
Indkøbspolitik for Gladsaxe Kommune 2020	Analyse af oversættelsesstrategi
Sammen om et sundt liv (2018)	Analyse af oversættelsesstrategi
Planstrategi 2016 (kommuneplanstrategi fra 2016)	Analyse af oversættelsesstrategi
Fremtidens Gladsaxe (kommuneplanstrategi fra 2008)	Analyse af oversættelsesstrategi
Billede af strategisk aftale for By- og Miljøforvaltningen 2020 (eget foto fra 2020)	Analyse af oversættelsesstrategi og ledelsens rolle
Billede af facaden på verdensmålshuset (foto fra www.gladsaxe.dk fra 2019)	Analyse af oversættelsesstrategi
Billede af kommunal bil med verdensmålslogo (eget foto fra 2020)	Analyse af oversættelsesstrategi
Billede af tæring med verdensmålslogoer udarbejdet af Gladsaxe Erhvervs-service og Gladsaxe Erhvervsby i 2019 (eget foto fra 2019)	Analyse af oversættelsesstrategi
Podcast - Punkter Fra Dagsordenen - Byrådsmødet den 10. oktober 2018	Analyse af politisk ejerskab
Økonomiudvalget - Referat 8. januar 2019	Analyse af politisk ejerskab
Screenshot fra Pia Skous LinkedIn-profil den 1. januar 2021	Analyse af politisk ejerskab
Direktørkredsens årsplan 2019	Analyse af oversættelsesstrategi og ledelsens rolle
Bagsværd – demensvenlig bydel	Analyse af oversættelsesstrategi og ledelsens rolle
Bilag fra direktørmøde den 3. oktober 2017 – Strategi og styringsnetværk: for mere effektiv praksis og stærkere fælles løft	Analyse af tværfagligt netværk
Årsrapport 2018	Baggrund
Årsrapport 2020	Analyse af betydningen af oversættelsesstrategien
www.gladsaxe.dk (Gladsaxe Kommunes hjemmeside)	Baggrund
www.erhvervsby.dk (Gladsaxe Erhvervsbys hjemmeside)	Baggrund

Dokumenter Guldborgsund	Primær anvendelse
Det rige hverdagsliv i en kommune som rækker hånden ud (kommuneplanstrategi fra 2018)	Analyse af oversættelsesstrategi
Byrådet Konstituerende Møde: Referat af mødet den 7. december 2017	Baggrund
Planer, politikker og strategier i Guldborgsund Kommune (hjemmeside med centrale policy-dokumenter)	Analyse af oversættelsesstrategi
Bæredygtighed - Notat med § 17, stk. 4-udvalgets anbefalinger om bæredygtighed til Guldborgsund Kommunes Agenda 21-strategi	Analyse af oversættelsesstrategi og ledelsens rolle
Guldborgsund Kommunes Udbuds- og indkøbspolitik	Analyse af oversættelsesstrategi
Guldborgsund skolepolitik	Analyse af oversættelsesstrategi
Sundhedspolitik	Analyse af oversættelsesstrategi
Kommuneplan 2013-2025	Analyse af oversættelsesstrategi
750.000 kr. i støtte til kunst på den nye sundskole (pressemeddelelse)	Baggrund
Statusrapport – Verdensmål i Guldborgsund	Analyse af oversættelsesstrategi
Bioøkonomisk Vækstcenter (www.bioguldborgsund.dk)	Analyse af oversættelsesstrategi
Rammekommissorium for §17 stk. 4-udvalget 2017 om bæredygtighed	Analyse af oversættelsesstrategi og ledelsens rolle
Beslutningssag: § 17, stk. 4-udvalgets råd og anbefalinger til byrådet om bæredygtighed (indstilling til Byrådet)	Analyse af oversættelsesstrategi og ledelsens rolle

Udvalgsstrategier 2019-2022	Analyse af oversættelsesstrategi og ledelsens rolle
Idékatalog til TME (Teknik, Miljø og Ejendomsudvalget) (2018)	Analyse af oversættelsesstrategi og ledelsens rolle
Bilagsrapport kulivers	Analyse af ledelsens rolle
Guldborgsund Kommunes opslag på LinkedIn den 17. marts 2021	Analyse af oversættelsesstrategi og ledelsens rolle
Invitation til Guldborgsund for Målene	Analyse af Guldborgsund for Målene
Billede fra aktørmøde på Nykøbing Teater (eget foto fra den 4. marts 2020)	Analyse af Guldborgsund for Målene
Nykøbing vil FN's verdensmål (artikel fra Folketidende 5. marts 2020)	Analyse af Guldborgsund for Målene
Organisationsdiagram Guldborgsund kommune 2020	Analyse af proces i ledergruppen
Dagsordner og referater fra politiske udvalg (www.dagsordener.guldborgsund.dk)	Baggrund
Økonomiudvalget i Guldborgsund sætter sig for bordenden i arbejdet med klimamål (pressemeldelse)	Baggrund
www.guldborgsund.dk (Guldborgsund Kommunes hjemmeside)	Baggrund

<b>Dokumenter Vejle</b>	<b>Primær anvendelse</b>
Vejles resiliensstrategi (2016)	Analyse af oversættelsesstrategi
Vejle med Vilje (Byrådets vision 2018)	Analyse af oversættelsesstrategi
Planstrategi 2019 (kommuneplanstrategi fra 2019)	Analyse af oversættelsesstrategi
Politisk aftale i Vejle for perioden 2018-2021	Baggrund
Byen af resiliente løsninger	Analyse af oversættelsesstrategi
Voluntary National Review 2021 (side 75)	Analyse af oversættelsesstrategi
Sådan arbejder Vejle Kommune med verdensmålene (artikel i Vejle Amts Folkeblad)	Analyse af oversættelsesstrategi
Budgetforlig 2020: Investering i fremtiden - Plads til alle	Analyse af oversættelsesstrategi
Klimaplan (2020)	Analyse af oversættelsesstrategi
Indkøbspolitik (2021)	Analyse af oversættelsesstrategi
I Vejle kalder de bæredygtighed resiliens (artikel i Danske Kommuner)	Analyse af oversættelsesstrategi
Engagering af borgerne gennem leg og læring i Økolariet (artikel i KL's DK2020 inspirationskatalog)	Analyse af oversættelsesstrategi
Klima og FN Verdensmålene (Vejle Kommunes bibliotekers hjemmeside)	Analyse af betydningen af oversættelsesstrategien
Femten skoler i Vejle sætter madkundskab og Verdensmål på skoleskemaet (artikel hos DitVejle.dk)	Analyse af oversættelsesstrategi
Billede af kunstværk af FN's 14. verdensmål – livet i havet udarbejdet af Lykke Niemann	Analyse af oversættelsesstrategi
Program Vejles Folkemøde 2019	Analyse af ledelsens rolle
Innovations Sommerskole 2019 (program)	Analyse af ledelsens rolle
Erhvervskonference: Kan Vejle redde (en del af) verden? (program)	Analyse af ledelsens rolle
Udskrift af debat i Byrådet om verdensmål den 20. marts 2019	Analyse af politisk ejerskab
Klimaudvalget - referat den 21. april 2021	Analyse af oversættelsesstrategi
Program Direktionens Lederdag	Analyse af oversættelse af verdensmål til Vejles ledergruppe
Fra verdensmål til hverdagsløsninger	Analyse af oversættelsesstrategi
Kan vi ændre verden for en 50'er	Analyse af oversættelsesstrategi
Ledelse med Vilje	Analyse af ledelsens rolle

Billede fra Vejles ledergruppedag (eget billede fra den 22. november 2019)	Analyse af oversættelse af verdensmål til Vejles ledergruppe
Projekt Reflows hjemmeside: ( <a href="https://reflowproject.eu/pilots/vejle/">https://reflowproject.eu/pilots/vejle/</a> )	Analyse af Reflow
Notat om Reflow	Analyse af Reflow
Vejles indstilling til Dansk Affaldsforenings Verdensmålspris	Analyse af Reflow
Referat fra styregruppemøde (Reflow) den 28. april 2021	Analyse af Reflow
Closing the Loop with REMA 1000 (Dansk Design Centers casebeskrivelse af Reflow)	Analyse af Reflow
<a href="http://www.vejle.dk">www.vejle.dk</a> (Vejle Kommunens hjemmeside)	Baggrund

<b>Andre centrale dokumenter</b>
Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development (FN-resolution om verdensmålene)
Voluntary National Review 2021 (Finansministeriet)
Handlingsplan for FN's Verdensmål (Finansministeriet)
Kommunernes fælles indsats for verdensmålene (KL's handlingsplan for verdensmål)
Aftale om kommunernes økonomi for 2018 (Regeringen og KL)
Aftale om kommunernes økonomi for 2022 (Regeringen og KL)
Resultatet af KL SDG survey oktober 2018 (KL)
Kommunerne og verdensmålene 2019 (KL)
Undersøgelse om FN's Verdensmål i kommunerne 2020 (KL)
Undersøgelse om FN's verdensmål i kommunerne 2021 (KL)

## Bilag 4: Oversigt over diverse møder og samtaler

<b>Møder og samtaler i Gladsaxe</b>	
Møde med kontaktperson i kommunen – fælles præsentation	10. januar 2019
Møde med Agenda 21	23. marts 2019
Møde med kontaktperson og direktør i kommunen	2. april 2019
Møde med leder og medarbejdere fra ledelsessekretariatet	24. maj 2019
Observation af debat med direktør på Folkemøde	14. juni 2019
Samtale med boligsocialleder om kommunens arbejde med verdensmål	15. juni 2019
Møde med kontaktperson om status på Gladsaxedagen	24. august 2019
Møde med direktør fra kommunen om det politiske ejerskab	24. august 2019
Observation af Gladsaxes borgmesters oplæg i Hillerød	13. november 2019
Observation af oplæg i Gate21	10. marts 2020
Debat om unges deltagelse og verdensmål (online)	5. oktober 2020
Opfølgning på spørgsmål med direktør (online)	2. november 2020
Opfølgning på spørgsmål med direktør (online)	4. december 2020
Samtale med leder af Gladsaxe Erhvervsby – status på arbejdet (online)	1. februar 2021
Samtale med leder af Gladsaxe Erhvervsby – status på arbejdet (online)	24. marts 2021
Deltagelse i direktørmøde med virksomheder om co2 (online)	8. april 2021
Tilbage melding på analyse fra direktør (online)	6. maj 2021
Samtale med kontaktperson om status (online)	21. juni 2021
Tilbage melding om styringsnetværk (online)	24. september 2021

<b>Møder og samtaler i Guldborgsund</b>	
Møde med diverse aktører fra i kommunen – fælles præsentation	15. januar 2019
Temadag med oplæg for ledere i Teknik og Miljø	3. april 2019
Møde med kontaktpersoner i kommunen	28. juni 2019
Møde med kontaktpersoner og besigtigelse af boligområde	16. august 2019
Møde med ledelsen for SUNDskolen	25. september 2019
Samtale med aktører fra kommunen – status på arbejdet	30. oktober 2019
Møde om statusnotat for verdensmål	3. december 2019
Deltagelse i møde om organisering af arbejdet med verdensmålene (fællesmøde med Lolland, Guldborgsund og Vordingborg)	3. december 2019
Samtale med leder fra skoleområdet	27. februar 2020
Møde med kontaktpersoner i kommunen – status på arbejdet	4. marts 2020
Møde med kontaktpersoner i kommunen – status på arbejdet (online)	4. maj 2020
Møde med studerende om bæredygtighedsmåling og efterfølgende kontaktpersoner	15. juni 2020
Møde om udvikling af havneområde	25. juni 2020
Observation af debat i Altinget – paneldeltager fra Guldborgsund Kristine Klæbel (online)	24. september 2020
Telefonsamtale med kontaktperson	8. oktober 2020
Møde om drøftelser i chefgruppen (online)	9. december 2020
Samtale med kontaktperson – om status på arbejdet, direktørmøde i Folketinget m.v. (online)	1. marts 2021
Samtale om projektudvikling i Lindholm (online)	16. marts 2021
Tilbage melding på analyse fra kontaktperson (online)	6. maj 2021
Drøftelse af tidslinje (online)	4. juni 2021

Møde med kontaktperson i kommunen (online)	22. juni 2021
Vidensbasar i Nykøbing Falster	2. september 2021

<b>Møder og samtaler i Vejle</b>	
Møde med direktør og kontaktpersoner i kommunen – fælles præsentation	30. januar 2019
Møde med kontaktpersoner i kommunen om status på arbejdet	10. maj 2019
Møde med kontaktperson i kommunen	14. januar 2020
Samtale med leder fra kommunen om status (online)	25. juni 2020
Møde med resiliensfolk fra kommunen om fælles status på arbejdet (online)	7. september 2020
Samtale med kontaktperson fra kommunen (online)	14. september 2020
Samtale med kontaktperson fra kommunen – fortæller om ny organisering af arbejdet (online)	4. november 2020
Samtale med medarbejder fra kommunen – taler om analytiske overvejelser (online)	2. december 2020
Møde med resilienskoordinator om status på arbejdet og opdatering af strategi (online)	10. december 2020
Samtale med kontaktperson fra kommunen om status på arbejdet (online)	2. februar 2021
Samtale med kontaktperson fra kommunen – fortæller om direktørmøde i Folketinget (online)	9. februar 2021
Samtale med kontaktperson fra kommunen (online)	14. april 2021
Samtale med kontaktperson fra kommunen – fortæller om status og kommende møder (online)	12. maj 2021
Samtale med kontaktperson fra kommunen – drøfter status på arbejdet med ny kontaktperson, herunder overvejelser om ny strategi. Vender analytiske fund (online)	28. september 2021
Møde om Reflow	28. oktober 2021
Møde om Økologiets formidling af verdensmål	28. oktober 2021

<b>Følgegruppemøder med alle tre kommuner samt KL og afhandlingens vejledere</b>	
Første følgegruppemøde hos KL	14. januar 2019
Andet følgegruppemøde hos KL	10. maj 2019
Tredje følgegruppemøde i Gladsaxe Kommune	8. november 2019
Fjerde følgegruppemøde (online)	17. september 2020
Femte følgegruppemøde (online)	16. december 2021

## Bilag 5: Eksempel på interviewguide

Emne	Spørgsmål	Noter
Formalia/ informeret samtykke	<p>Det her interview skal bruges til min ph.d.-afhandling om kommunernes arbejde med FN's verdensmål. Interviewet er anonymt, interviewet bliver gemt fortroligt og vil kun være tilgængeligt for mig.</p> <p>Er det ok, at jeg optager interviewet? Hvis du har behov for, at jeg slukker på et tidspunkt, så gør jeg det.</p>	Interview med mellemlider fra kommunen.
Generelt om strategien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vil du fortælle om jeres ambitioner og arbejde med FN's verdensmål?</li> <li>• Hvordan blev verdensmålene en del af jeres arbejde (hvem besluttede det)?</li> <li>• I skriver i jeres planstrategi: Guldborgsund vil benytte FN's 17 verdensmål som pejlemærker og værdigrundlag for kommunens arbejde. Med de 17 verdensmål kommer en værktøjskasse, der kan sætte bæredygtigheds-arbejdet i system. Hvordan skal det forstås?</li> <li>• Hvordan opfatter du det som et værdimæssigt bagtæppe, og hvordan arbejder man konkret med verdensmålene som bagtæppe?</li> <li>• Hvad betyder det for jeres arbejde?</li> <li>• Hvordan prioriterer man efter det?</li> <li>• Hvad skal der til for, at du vil kalde jeres arbejde en succes?</li> <li>• Hvad ser du som jeres største udfordringer ift. at arbejde med verdensmålene?</li> <li>• Hvad gør I for at forankre verdensmålene i organisationen?</li> <li>• Hvordan ser du hhv politikerne og den administrative ledelses rolle i arbejdet med verdensmålene?</li> </ul>	I dette interview spørger jeg til GBS konkrete arbejde, og derfor forfølger jeg deres konkrete strategiske arbejde i nogle af spørgsmålene.
Oversættelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jeg hører jævnligt, at verdensmålene skal oversættes og gøres konkrete lokalt. Hvordan ser du på det? Og hvordan gør I det i praksis?</li> <li>• Hvordan taler I om verdensmålene?</li> <li>• Hvem formidler om verdensmålene?</li> <li>• Har det en betydning om I kalder verdensmål eller bruger andre begreber?</li> <li>• Er der nogle steder i organisationen implementeringen af verdensmålene fungerer bedre end andre?</li> <li>• Hvordan indgår verdensmålene i din ledelse?</li> </ul>	<p>Evt spørge til, hvad er jeres overvejelser om ikke at tale specielt meget om det?</p> <p>Kompetencer – verdensmål / oversættelse</p>



Samskabelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det er min fornemmelse, at samskabelse er et centralt begreb i Guldborgsund. Hvordan ser du på det?</li> <li>• Hvordan arbejder I med samskabelse i din del af organisationen?</li> <li>• Hvordan tænker I, at samskabelse kan bruges til arbejdet med verdensmålene?</li> <li>• Kan du give et eksempel på, hvor I har tænkt samskabelse ift. verdensmål?</li> <li>• Hvilken rolle skal hhv. forvaltningen og politikerne spille i samskabelsesprocesserne?</li> <li>• Hvad har verdensmålene betydet for samskabelse med andre aktører?</li> </ul>	<p>Hvem følger op på den rapport, der er lavet om samskabelsesprocessen for Lindholm?</p> <p>Hvad gør I jer af tanker om, hvordan der sikres et overlap mellem de forskellige indsatser?</p>
Effekten af strategien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Har du på nuværende tidspunkt en fornemmelse af, hvad GBS' engagement i verdensmålene betyder for medarbejdere og byrådet?</li> <li>• Har du en fornemmelse af, hvad verdensmålene betyder for organisationen? Hvordan oplever du de gør en forskel?</li> <li>• Hvad drømmer du om, at verdensmålene får af effekt på jeres organisation?</li> <li>• Har verdensmålene en betydning for det tværfaglige samarbejde – og hvordan?</li> <li>• Hvad ville andre kommuner få ud af at tage jeres form op?</li> </ul>	
Afluttende spørgsmål	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvorfor giver det mening for danske kommuner at arbejde med store internationale dagsordener som verdensmål?</li> <li>• Regeringen og KL har i de sidste tre års økonomiaftaler skrevet "at parterne er enige om at arbejde for FN's verdensmål". Hvilken betydning mener du sådan en formulering har for kommunernes forpligtelse til at arbejde med verdensmålene?</li> </ul>	