



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2021 30 stp

Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning

Veileder: Erling Holden

Et godt utgangspunkt: En kvalitativ undersøkelse av FNs bærekraftsmål som rammeverk for nytt plansystem i Indre Østfold kommune

Nathalie Bekkelund og Ane Lillebuen Berge

Master i Fornybar energi

“Jeg tror når du skal lage en helt ny kommune, så er det å etablere et nytt planverk krevende. Det er jo fem kommuneplaner her fra før, så jeg tror det var veldig praktisk egentlig at det kom noe overordnet vi kunne ta utgangspunkt i; noe som det er vanskelig å være uenig med og som kunne være litt samlende for den nye kommunen” (enhetsleder vann og avløp i Indre Østfold kommune).

Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på vår master i fornybar energi ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Vi har valgt å fordype oss i et tema som ligger litt på siden av emnekombinasjonene vi har fra en svært tverrfaglig studietid. Ikke desto mindre har dette vært et tema vi begge har interessert oss stort for, og vi har lært enormt mye i prosessen.

Det har vært et rart og annerledes år på grunn av covid-19-pandemien, og dette har påvirket arbeidet med denne masteroppgaven. Hele oppgaven har blitt utformet på hjemmekontor på hvert vårt kjøkken, og vi har ikke møttes fysisk en eneste gang i løpet av prosessen.

Dokumenter med mulighet for samtidig redigering i sanntid og daglige samtaler på Teams har vært redningen. Vi har vært hverandres nærmeste de siste seks månedene, og det har vært en uvurderlig fordel å være to både for motivasjonen og kvaliteten på oppgaven. Vi har utfylt hverandre på en meget god måte, og jobbet tett sammen slik at begge har bidratt i alle deler av oppgaven.

Vi ønsker å benytte muligheten til å takke alle som har bidratt til å gjøre oppgaven mulig – vi hadde ikke klart det alene! Vi vil rette en ekstra takk til Indre Østfold kommune for at vi fikk lov til å skrive om deres arbeid med FN's bærekraftsmål og til alle de ansatte i kommuneadministrasjonen som tok seg tid til å dele sine erfaringer med oss i en travel hverdag. Takk til professor Erling Holden for fantastisk veiledning, tålmodighet og motiverende ord gjennom hele oppgaven. Takk til Aase Kristine Lundberg ved Nordlandsforskning for bidrag som biveileder. Vi ønsker også å takke medstudenter for hyggelig morgenkaffe på Teams og en påminnelse om at vi ikke har vært alene om å gå gjennom oppgaveskrivingens mange stadier. En god korrekturleser er helt nødvendig, og vi ønsker å takke Sina Mørstad Bråthen for å se alt vi ikke ser. Tusen millioner takk rettes til familie og samboere som har vist forståelse, støttet og oppmuntret gjennom hele studietiden, i tillegg til å gi morsomme avbrekk og minne oss på hva som er viktig i livet. Spesielt takk til Iver som tålmodig har sett på mamma diskutere med Ane inne i datamaskinen i flere måneder.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet 01.06.2021

Ane Lillebuen Berge

Nathalie Bekkelund

Sammendrag

Kommuner har en sentral rolle som samfunnsutviklere og er nøkkelaktører for å realisere bærekraftsmålene. Bærekraftsarbeid er ikke nytt i norske kommuner. Derimot er arbeidet med bærekraftsmålene nytt, og kun i en tidlig fase. Det er derfor behov for empirisk forskning rundt implementeringsarbeidet i kommunene. For å bidra til forskningen tar denne oppgaven for seg nylig sammenslåtte Indre Østfold kommune som har valgt å bruke alle bærekraftsmålene i utformingen av det nye plansystemet. Følgende problemstilling undersøkes i oppgaven: *Hvordan har Indre Østfold kommune gått frem for at FNs bærekraftsmål skal danne grunnlaget for det nye plansystemet, og hvilke utfordringer og muligheter har de ansatte opplevd i denne prosessen?*

Problemstillingen besvares ved bruk av kvalitativ metode. Datainnsamlingen er gjort gjennom semistrukturerte intervjuer med ansatte som er tett på planprosessen i Indre Østfolds kommuneadministrasjon. Analyse av datamaterialet er utført ved å kode og tematisere etter stegene for tematisk analyse.

Den tematiske analysen resulterte i seks funn som belyser problemstillingen. For det første har FNs bærekraftsmål gitt Indre Østfold kommune muligheten til å skape en felles plattform etter kommunesammenslåing. For det andre er den største utfordringen å finne lokal mening i de globale målene, men oversettingen har vært viktig for å få til en helhetlig integrering av bærekraftsmålene. For det tredje beskriver de ansatte en planavdeling med godt grep om implementeringen, og det har vært lite bruk av veiledning i prosessen. For det fjerde er implementeringen av bærekraftsmålene en mulighet til å redusere silotankegangen i kommunen, men mangel på tid og ressurser er en begrensning på det tverrsektorielle samarbeidet. For det femte har bruken av alle bærekraftsmålene bidratt til at viktige mål ikke er utelatt, og målene har fungert som en lyskaster på kommunens levekårsutfordringer. For det sjette er det avgjørende med god oppfølging og rapportering for å få til en fullstendig integrering av bærekraftsmålene. Det er utfordrende å utvikle indikatorsett, og arbeidet er ikke igangsatt. Implementeringen av FNs bærekraftsmål sammenfaller med kommunesammenslåingen, og det er vanskelig å skille konsekvensene av prosessene. Kommuneplanen er fortsatt ikke vedtatt, og det er derfor for tidlig å si hvordan FNs bærekraftsmålene vil få praktisk betydning for Indre Østfold kommune.

Abstract

Municipalities play a central role as community developers and are key actors in the realisation of sustainability goals. Sustainable working is not new to municipalities, but working towards sustainable development goals is, and is as yet at an early stage. There is therefore a need for empirical research into municipalities' goal implementation. In order to contribute to the existing body of research, this thesis inquires into the newly constituted Indre Østfold municipality, which has chosen to use all of the sustainable development goals in the shaping of their new planning system. The thesis seeks an answer to the following question: *How has Indre Østfold municipality proceeded to ensure that the UN's sustainability goals form the basis for the new municipal planning system, and what challenges and opportunities have the employees experienced in this process?*

A qualitative method was used to answer this question, where data was collected through semi-structured interviews with key planning staff in Indre Østfold's administration. Analysis of the data material was done by coding and thematizing according to the steps for thematic analysis.

The thematic analysis resulted in six findings that outline an answer to the research question. Firstly, the UN's sustainable development goals have given Indre Østfold the opportunity to create a common platform following their merger. Secondly, the greatest challenge is to find local meaning in the global goals, but this translation has been important in order to create an overall integration of the sustainable development goals. Thirdly, staff describe a planning department with a firm grasp on implementation, and there has been little use of guidance in the process. Fourthly, the implementation of the sustainable development goals is an opportunity to reduce siloisation inside the municipality, but lack of time and resources is a limitation on cross-sectoral collaboration. Fifthly, the use of all the sustainable development goals has helped ensure that important goals have not been left out, and the goals have shone a light on the challenges the municipality faces to its living conditions. Sixthly, monitoring and reporting are crucial in order to achieve a full integration of the sustainable development goals. It is difficult to create a set of indicators, and this work has not started. The implementation of the UN's sustainable development goals coincides with the municipality merger, and it is hard to differentiate the consequences of these processes. The master plan has not yet been adopted, and it is too soon to tell what practical impact the UN's sustainable development goals will have in Indre Østfold.

Innhold

| | |
|--|-----|
| Forord..... | i |
| Sammendrag | ii |
| Abstract..... | iii |
| 1 Innledning..... | 1 |
| 1.1 Kunnskapsstatus | 2 |
| 1.2 Problemstilling | 9 |
| 1.3 Avgrensninger | 10 |
| 1.4 Oppgavens oppbygning..... | 10 |
| 2 Bærekraft og kommuner..... | 12 |
| 2.1 Bærekraft i et historisk perspektiv | 12 |
| 2.2 FNs bærekraftsmål | 15 |
| 2.3 Planlegging for bærekraftig samfunnsutvikling..... | 17 |
| 2.4 Status for arbeidet med FNs bærekraftsmål i Norge | 20 |
| 2.5 Indre Østfold kommune | 23 |
| 3 Metode..... | 28 |
| 3.1 Valg av metode..... | 28 |
| 3.2 Utvalg..... | 30 |
| 3.3 Intervjuguide og gjennomføring av intervju | 32 |
| 3.4 Ethiske betraktninger rundt intervju..... | 34 |
| 3.5 Transkribering | 35 |
| 3.6 Tematisk analyse av datamaterialet..... | 36 |
| 4 Resultat | 46 |
| 4.1 Tema 1: Et helhetlig sett av mål som godt utgangspunkt for en felles plattform | 46 |
| 4.2 Tema 2: Finne lokal mening i globale mål – krevende, men verdifullt | 50 |
| 4.3 Tema 3: En planavdeling med godt grep og lite bruk av veiledning | 55 |
| 4.4 Tema 4: FNs bærekraftsmål kan bidra til å redusere silotankegang | 58 |
| 4.5 Tema 5: Arbeidet med FNs bærekraftsmål som lyskaster på levekårsutfordringer .. | 61 |
| 4.6 Tema 6: Oppfølging og rapportering for måloppnåelse..... | 63 |
| 5 Drøfting | 69 |
| 5.1 Tema 1: Et helhetlig sett av mål som godt utgangspunkt for en felles plattform | 69 |
| 5.2 Tema 2: Finne lokal mening i globale mål – krevende, men verdifullt | 71 |
| 5.3 Tema 3: En planavdeling med godt grep og lite bruk av veiledning | 73 |
| 5.4 Tema 4: FNs bærekraftsmål kan bidra til å redusere silotankegang | 74 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 5.5 | Tema 5: Arbeidet med FNs bærekraftsmål som lyskaster på levekårsutfordringer.. | 76 |
| 5.6 | Tema 6: Oppfølging og rapportering for måloppnåelse..... | 78 |
| 5.7 | Oppsummering..... | 80 |
| 6 | Konklusjon – et godt utgangspunkt for nytt plansystem | 84 |
| 7 | Forskningens kvalitet og metodisk refleksjon | 86 |
| 8 | Veien videre – fra strategisk nivå til handling før 2030? | 91 |
| 9 | Kilder..... | 93 |
| 10 | Vedlegg | 101 |

Vedlegg

Vedlegg 1. Informasjonsskriv

Vedlegg 2. Intervjuguide

Vedlegg 3. Koder etter steg 2

Figurliste

| | | |
|-----------------|---|----|
| Figur 1. | FNs bærekraftsmål. | 16 |
| Figur 2. | Kommunevåpen Indre Østfold kommune. | 23 |
| Figur 3. | Tidslinje som viser milepeler i planarbeidet i Indre Østfold kommune..... | 24 |
| Figur 4. | Utklipp av matrise fra Utfordringsnotatet som viser hovedutfordringer og bærekraftsmål for næring, plan og teknikk (IØK, 2019c). | 25 |
| Figur 5. | Utklipp av matrise fra Utfordringsnotatet som viser hovedutfordringer og bærekraftsmål for helse og velferd (IØK, 2019c). | 25 |
| Figur 6. | Barnekonvensjonen og FNs bærekraftsmål som jordsmonn for satsingsområdene i Indre Østfold kommune, illustrert som et kornaks. | 27 |
| Figur 7. | Kommunalområdene i Indre Østfold kommune..... | 32 |
| Figur 8. | Tankekart med foreløpige temaer (blå ellipser) og koder (grå sirkler). | 41 |
| Figur 9. | Endelig tankekart med temaer (blå ellipser) og koder (grå sirkler). | 45 |

Tabelliste

| | | |
|------------------|--|----|
| Tabell 1. | Oversikt over respondenter. | 32 |
| Tabell 2. | Eksempler på innledende koder med tilknyttede eksempelsitater, etter steg 2..... | 40 |
| Tabell 3. | Oversikt over foreløpige temaer fra steg 3 og endelige temaer etter steg 5..... | 44 |

1 Innledning

Agenda 2030 med FNs bærekraftsmål ble vedtatt på FNs generalforsamling i 2015, og inneholder 17 mål og 169 delmål som setter ambisiøse mål for verdens utvikling frem mot 2030 (United Nations, 2015). For å nå de globale bærekraftsmålene er det viktig med innsats på lokalt nivå (Holden & Linnerud, 2018). Kommunene er de som er nærmest befolkningen, og som sitter på mange av de nødvendige virkemidlene for å implementere politikk som bidrar til en bærekraftig utvikling. Viktigheten av at kommunene bidrar i arbeidet med å realisere FNs bærekraftsmål i Norge legges vekt på i nasjonale forventninger fra regjeringen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). I de nasjonale forventningene påpekes det at FNs bærekraftsmål skal være en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen, og at målene skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer. Implementering av FNs bærekraftsmål i det kommunale plansystemet er derfor viktig for å nå de globale målene. Kommuneplanen er det overordnede styringsdokumentet for utvikling av kommunesamfunnet, og bruk og vern av kommunens arealer (Miljøverndepartementet, 2009). Selve hensikten med planleggingen er ifølge plan- og bygningsloven (pbl) at den skal ivareta en bærekraftig utvikling (pbl, 2008).

Mål om en bærekraftig utvikling er ikke noe nytt og mange kommuner har jobbet med dette i lang tid. Arbeidet med å implementere FNs bærekraftsmål er imidlertid nytt, men flere norske kommuner har satt i gang prosessen med å implementere bærekraftsmålene. Det finnes imidlertid fortsatt lite veiledning for hvordan kommuner skal implementere FNs bærekraftsmål i sin planlegging, og lite empirisk forskning om hvordan norske kommuner arbeider med målene. Innblikk i hvordan ulike kommuner arbeider med bærekraftsmålene er verdifullt for å gi inspirasjon til andre kommuner som skal inn i lignende prosesser. For å bidra med kunnskap på dette temaet er målet med denne oppgaven å undersøke hvordan en kommune har valgt å implementere FNs bærekraftsmål.

Oppgaven omhandler Indre Østfold kommune som ble etablert 1. januar 2020 etter en sammenslåing av de fem kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad. Indre Østfold kommune har fått en ny start ved å legge alle tidligere kommuneplanene til side og bygge opp nye plandokumenter med utgangspunkt i FNs bærekraftsmål. Et administrativt initiativ ligger til grunn for beslutningen om å bruke alle de 17 bærekraftsmålene i planleggingen. Hensikten med oppgaven er å få innsikt i hvordan Indre Østfold kommune

jobber med å implementere bærekraftsmålene i det nye plansystemet etter kommunesammenslåing. Gjennom intervjuer med ansatte i kommuneadministrasjonen belyser oppgaven hvilke utfordringer og muligheter de opplever i dette arbeidet.

Arbeidet med implementeringen av bærekraftsmålene har gått parallelt med sammenslåingsprosessen. Dette gjør at det er vanskelig å skille på hva som skyldes sammenslåingen og hva som skyldes implementeringen av bærekraftsmålene i kommunen. Indre Østfold kommune er fortsatt midt i prosessen med å utarbeide nytt plansystem, og oppgaven ser derfor på initiering, utforming og oppfølging av kommuneplanene. Det er for tidlig å si noe om hvordan praksis og prioriteringer har endret seg, men oppgaven viser at FNs bærekraftsmål har fungert som et godt utgangspunkt for nytt plansystem.

Som nevnt har kommuner jobbet med bærekraft lenge, og en del kommuner har allerede startet med å implementere FNs bærekraftsmål. I første del av oppgaven presenteres derfor en kunnskapsstatus som tar for seg kommuners arbeid med bærekraft og implementering av FNs bærekraftsmål på lokalt nivå.

1.1 Kunnskapsstatus

I dette kapitlet blir det gjort rede for et utvalg av faglitteratur som tar for seg ulike temaer relatert til bærekraftsarbeid og implementering av FNs bærekraftsmål på lokalt nivå. Det er gjort søk i flere ulike databaser som *Oria*, *Google Scholar*, *Web of Science* og *Science Direct*. Søkeord som ble benyttet i søkeprosessen er: “FNs bærekraftsmål”, “kommune”, “implementering”, “SDGs”, “municipalities”, “implementation” og “local”. Søkeordene ble kombinert med AND og OR for å avgrense søkene. I søkeprosessen ble flere ulike artikler gjennomgått og de mest relevant opp mot problemstillingen ble valgt ut. Kapitlet omhandler suksessfaktorer for å oppnå bærekraft i kommuner, utfordringer og muligheter ved implementering av bærekraftsmålene og veiledningsmateriell. Dette er temaer som er valgt fordi de er et viktig grunnlag for drøftingen av funnene senere i oppgaven. Til slutt presenteres noen henvisninger til behov for videre forskning på dette området.

Bærekraftsmålene og Agenda 2030 har global dekning, og det er derfor viktig å iverksette tiltak i alle verdens land dersom vi skal se de forventede fordelene (Salvia et al., 2019). Krantz og Gustafsson (2021) refererer til bærekraftsmålene som et rammeverk bestående av sytten udelelige mål som kan brukes til å implementere bærekraft i kommuner. Det er en viktig oppgave for kommunene å oversette disse målene til lokalt nivå med tanke på det store

ansvarsområdet (Krantz & Gustafsson, 2021). Kommuner og organisasjoner vil i mange sammenhenger spille en konstant og sentral rolle ved eksempelvis planlegging og leveranse av offentlige tjenester. Kommuner kan derfor potensielt fungere som koordinatorene for lokal implementering av bærekraftsmålene (Fenton & Gustafsson, 2017). I den sammenheng påpeker Fenton og Gustafsson (2017) at dette vil kreve styring på flere nivåer når bærekraftsmålene skal implementeres, slik at det stimuleres til handling på tvers av sektorer.

Hvordan oppnå bærekraft i kommunene

For å nå bærekraftsmålene kreves det samfunnsforandring (Ascher et al., 2019; Krantz & Gustafsson, 2021). Endringer blir ofte møtt med endringsfrykt, og det er derfor viktig å ta hensyn til en rekke forhold for å redusere denne sterke motstandsfaktoren (Ascher et al., 2019). Suksessfaktorer for å få til samfunnsforandring gjennom bruk av bærekraft og FNs bærekraftsmål i kommuner er kommentert i en rekke vitenskapelige artikler og rapporter. Videre tar vi derfor opp fire hovedtemaer som går igjen i forskningen angående hva som må til for at kommunene skal oppnå bærekraft.

For det første er det viktig med et modig lederskap (Ascher et al., 2019) og arbeidet med å nå målene må integreres i den overordnede ledelsen (Gustafsson & Ivner, 2018). Erfaringer viser at en god forankring hos ledelsen i kommuneorganisasjonen er en forutsetning for å lykkes med gjennomføring av bærekraftsprosjekter (Groven & Aall, 2020). Dette støttes også av Bardal et al. (2021) som påpeker viktigheten av en administrativ ledelse som legger vekt på arbeidet med bærekraftsmålene.

For det andre er det viktig med politisk vilje (Valencia et al., 2019; Bardal et al., 2021; Gassen et al., 2018). For å oppnå endring er det i sammenheng med dette også viktig med en robust politisk visjon (Ascher et al., 2019). Det var en gjennomgående enighet blant respondentene i Bardal et al. (2021) sin studie om at støtte fra politikere er avgjørende for en vellykket implementering av bærekraftsmålene. Det trekkes imidlertid frem at det fortsatt er nødvendig med mer arbeid for å oppnå et bredt engasjement på tvers av politiske partier for å redusere polarisering av debatten rundt FNs bærekraftsmål.

For det tredje er det viktig å integrere bærekraftsmålene i eksisterende rammeverk for planlegging og utvikling, og å knytte bærekraftsmålene opp mot lokale strategier og tiltak for å skape et solid grunnlag som vil styrke resultatene (Ascher et al., 2019). Zeemering (2018) påpeker at lokale myndigheter bør fokusere på å integrere bærekraft i strategiske

planleggingsprosesser for å fremme bærekraft som en reform i kommunen. Gustavson & Ivner (2018) beskriver at implementering av målene krever integrerte løsninger og et bredt systemperspektiv. Dette fordrer en tverrsektoriell tilnærming hvor samarbeid mellom aktører er nøkkelen.

For det fjerde kan man se at det å relatere bærekraftsmålene til eksisterende arbeid gjort lokalt er en annen suksessfaktor kommunene fokuserer på (Gassen et al., 2018), og det er viktig at det reflekteres over erfaringer fra tidligere tiltak reflekteres over (Fenton & Gustafsson, 2017). Arbeidet med å nå målene må integreres i det daglige arbeidet og prosedyrene (Bardal et al. 2021; Gustavson & Ivner, 2018). Dette bekreftes også i intervju med en kommune i Sverige, hvor det kommer frem at det er viktig at bærekraften blir en del av de hverdagslige aktivitetene, og at det kontinuerlig rapporteres og gis tilbakemeldinger på prosessen (Keskitalo & Andersson, 2017). Det å utvikle en struktur for hvordan innsatsen skal koordineres lokalt ved å kartlegge hva ulike aktører allerede gjør eller kan forventes å gjøre i forhold til de ulike bærekraftsmålene peker Fenton og Gustavsson (2017) på som viktig.

Utfordringer og muligheter ved implementering av bærekraftsmålene

Det er utfordrende å implementere bærekraft på grunn av kompleksiteten i prosessen samtidig som det allerede stilles høye krav til den lokale offentlige forvaltningen (Keskitalo & Andersson, 2017). Interessekonflikter mellom miljø- og klimahensyn, sosiale rettigheter og ønsket om økonomisk vekst vil alltid være tilstedeværende i kommunenes planlegging (Singsaas, 2020). Hvordan kommunene håndterer det å avveie og vekte de ulike dimensjonene opp mot hverandre vil derfor være viktige spørsmål kommunene må ta stilling til når det gjelder implementering av FNs bærekraftsmål (Singsaas, 2020). Det står ikke på manglende ambisjoner i bærekraftsarbeidet hos mange av de lokale myndighetene, men det er en utfordring å sette sammen de ulike delene av arbeidet til en sammenhengende helhet for å få til en integrert tilnærming (Valencia et al., 2019). I en undersøkelse av de nordiske foregangskommunene kommer det frem at den mest diskuterte utfordringen er å integrere bærekraftsmålene i den kommunale driften (Gassen et al., 2018). I denne rapporten kommer det også frem at ikke alle som ble intervjuet mente at det var noen spesielle utfordringer ved å implementere bærekraftsmålene. Kommunene er vant til å jobbe med mål og ulike bærekraftsutfordringer, og arbeidet med bærekraftsmålene er en pågående læringsprosess hvor det ikke er noen rette og gale svar (Gassen et al., 2018).

Krantz og Gustafsson (2021) viser til at det er viktig å ha en integrert tilnærming når bærekraftsmålene skal oversettes til lokal kontekst i den kommunale organisasjonen, men dette er utfordrende. En integrert tilnærming til bærekraftstyring refererer til ambisjonen om å integrere bærekraftsmålene i strategi, politikk og praksis på tvers av bærekraftsdimensjonene. Bardal et al. (2021) påpeker at bærekraftsmålene må inkluderes i handlingsplaner og eksisterende verktøy om de skal gjøre en forskjell gjennom konkrete handlinger, og at dette vil kreve både samarbeid og utviklingsarbeid på tvers av sektorer og myndighetsnivåer. Utfordringer ved en integrert tilnærming er operasjonaliseringen av bærekraftsmålene i budsjetter, styringssystemer samt å motivere ansatte på tvers av organisasjonssiloer og nivåer (Krantz & Gustafsson, 2021). Tremblay et al. (2021) påpeker at det er ikke lett å få til en integrert tilnærming til bærekraftsmålene, og at tilnærmingen ofte er silobasert. Videre så de i sin case-undersøkelse av Quebec City i Canada at tverrfaglige verksteder i grupper bestående av ledere for ulike kommunale tjenester kan bidra til å bryte eksisterende siloer, og identifisere potensielle synergier mellom bærekraftsmålene.

Zeemering (2018) beskriver at offentlige ledere må forstå hvordan bærekraft kan brukes som en strategi for å se en endring i sin egen organisasjon i stedet for å kopiere bærekraftpolitiske verktøy som brukes av andre lokale myndigheter. Det ligger en mulighet for offentlige ledere i kommunene til å bruke bærekraft som et transformativt konsept, men bærekraft må brukes til å forme strategier og initiere organisatorisk læring og endring om dette skal kunne oppnås. I rapporten til Lundberg et al. (2020) kommer det frem at for kommuner i sammenslåingsprosesser har FNs bærekraftsmål fungert godt som et felles utgangspunkt. Kommunene kan bruke FNs bærekraftsmål til å forme de nye strategiene og som grunnlag for felles språk for diskusjoner på tvers av fag og sektorer.

Bardal et al. (2021) beskriver at manglende tid, ressurser og kunnskap om bærekraftsmålene er en av de største barrierene når det gjelder bruk av FNs bærekraftsmål som planverktøy i kommunene. Dette blir også bekreftet i casestudien utført av Keskitalo og Andersson (2017) og i undersøkelsen utført av Groven og Aall (2020). Krellenberg et al. (2019) fant at byer som enda ikke har etablert en egen avdeling for bærekraftig utvikling har problemer med å tildele de nødvendige menneskelige ressursene for å få til en helhetlig implementering av FNs bærekraftsmål. Dette henger blant annet sammen med at langsiktige utfordringer virker veldig abstrakte og ikke blir prioritert først når det er andre utfordringer som ligger nærmere i tid og må tas gjeldende budsjettår (Keskitalo & Andersson, 2017). Dersom det ikke er bevilget egen tid til dette, vil det bli skjøvet til siden av andre mindre frivillige oppgaver

(Keskitalo & Andersson, 2017). Lundberg et al. (2020) beskriver også problematikken rundt at den daglige driften fort kan ta over for tiden og kapasiteten som trengs til utviklingsarbeidet. Det vil ifølge Krellenberg et al. (2019) si at uten tydelig engasjement, tildeling av økonomiske og menneskelige ressurser til bærekraftarbeidet på lokalt nivå, vil sannsynligvis ikke implementeringen av FNs bærekraftsmål resultere i et integrert forsøk, men ende som et fragmentert tiltak.

En undersøkelse av to svenske kommuner viser at det er krevende å plukke ut de målene som er mest relevante (Ranängen et al., 2018). De globale formuleringene av bærekraftsmålene og indikatorene kan føre til at de føles for vage og generelle til å være relevante på nasjonalt og lokalt nivå, ettersom de kan bety alt og ingenting (Gustavson & Ivner, 2018). På en annen side kan det være en fordel med en vag formulering for å tvinge de som skal omsette bærekraftsmålene til å tolke disse i henhold til egne ambisjoner (Gustavson & Ivner, 2018). De globale formuleringene av bærekraftsmålene kan ifølge Gassen et al. (2018) bidra til et kontinuerlig behov for å minne folk på hvorfor bærekraftsmålene også er relevante i nordisk sammenheng, og at det ikke kun er noen andre sitt ansvar et annet sted. Som eksempel nevnes målet om å utrydde sult og at det er krevende å relatere dette til en lokal kontekst (Gassen et al., 2018). Undersøkelsen til Salvia et al. (2019) identifiserte at mål relatert til klimahandling, bærekraftige byer og utdanning ser ut til å være blant de mest populære. De fant også at mangler i forskningen antyder at mange av bærekraftsmålene fortjener mer oppmerksomhet for ikke å “la noen bli etterlatt”.

Zinkernagel et al. (2018) beskriver at det å velge ut bærekraftsindikatorer er vanskelig. Krellenberg et al. (2019) påpeker også at utvikling av indikatorer er veldig utfordrende, og at halvparten av byene de har tatt for seg i sin studie sliter med å utvikle indikatorsystemer, noe som igjen vil føre til manglende overvåking. Zinkernagel et al. (2018) beskriver at utfordringer knyttet til anvendelse lokalt er at bærekraftsmålene har et stort antall indikatorer, at de er omfattende og at det er et behov for å utfylle dem med spesifikke indikatorer som er mer relevant på lokalt nivå. De påpeker også at ulike indikatorer kan bli valgt på bakgrunn av ulik forståelse av bærekraft, noe som igjen vil føre til forskjeller i den resulterende bærekraftytelsen. De påpeker også at aspekter som miljø, helse og økonomisk vekst har vært dekket i stor grad i tidligere indikatorsett, men innføringen av bærekraftsmålene har bidratt til at aspekter som likestilling og redusert ulikhet også er dekket. Dette kan føre til en mer balansert tilnærming til måling av bærekraft i byene ved å legge til rette for sterkere samarbeid på tvers av sektorer (Zinkernagel et al., 2018).

Arbeidet med å identifisere og utvikle indikatorer kommunesektoren kan bruke i sin overvåking av bærekraftsmålene er igangsatt både i Norge og internasjonalt (Singsaas, 2020). Som et eksempel har SWECO (2018) foreslått 30 ulike indikatorer basert på innspill fra 18 små og mellomstore nordiske byer. Felles retningslinjer eller standarder for analyse- og indikatorverktøy eksisterer imidlertid ikke enda (Singsaas, 2020). Singsaas (2020) beskriver en etterspørsel og et stort behov hos beslutningstakere i kommunesektoren for overordnede samfunnsindikatorer som muliggjør overvåkning av den helhetlige samfunnsutviklingen i kommuner og regioner som er lette å kommunisere og tolke. Indikatorene bør i tillegg måle forhold som kommuner og fylkeskommuner selv gjennom politiske prioriteringer kan påvirke. Singsaas (2020) påpeker at indikatorene må utvikles til å være hjelpemidler og styringsverktøy for kommunal og fylkeskommunal planlegging når bærekraftsmålene etter signaler fra regjeringen skal ligge til grunn for planleggingen.

Veiledning i implementeringsprosessen

Lundberg et al. (2020) har funnet at mangelen på verktøy og metoder er en utfordring i implementeringsprosessen. Fenton & Gustavsson (2017) beskriver også at det per dags dato er begrenset med veiledning om hvordan ulike aktører kan forene sine daglige forpliktelser med de universelle bærekraftsmålene.

Det er utviklet et bærekraftskompass som skal fungere som en guide for å veilede de som ønsker å handle i samsvar med bærekraftsmålene slik at de kan tilpasse sine strategier samt måle og administrere sitt bidrag til bærekraftsmålene (GRI, UN Global Compact & World Business Council for Sustainable Development, 2015). Bærekraftskompasset presenterer fem trinn som kan brukes for å sette eller justere kursen i arbeidet med å implementere målene som en del av virksomhetsstrategien.

De fem trinnene foreslått i kompasset er (GRI, UN Global Compact & World Business Council for Sustainable Development, 2015, vår oversettelse): (1) Gjøre seg kjent med og forstå bærekraftsmålene, (2) Definere prioriteringer, (3) Sette mål, (4) Integrere mål og prioriteringer i bedriften, og (5) Rapportering og kommunikasjon.

Holden og Linnerud (2018) peker på at bærekraftskompasset trolig vil være et viktig bidrag for bedrifter og kommuner som vil følge opp bærekraftsmålene. Weymouth og Hartz-Karp (2018) beskriver denne veiledningen som uklar og tvetydig i forhold til beslutningsprosessene. Den inneholder hint om at trinnene skal være deltakende og

inkluderende, men sier lite om hvordan oppgavene skal utføres. Den gir heller ikke noen klarhet i hvilke prosesser som skal brukes, hvem som får bestemme og hva som skjer når beslutningen tas. For å adressere manglene i bærekraftskompasset har Weymouth og Hartz-Karp (2018) omformulert disse stegene og utviklet et rammeverk.

Development Solutions Network (SDSN) har utformet retningslinjer for å komme i gang med FNs bærekraftsmål i byer (Kanuri et al., 2016). I SDSN refereres det til de samme stegene som er beskrevet i bærekraftskompasset. Krellenberg et al. (2019) beskriver at ved integrering av bærekraftsmålene gir SDSN en viss retning i form av generelle prinsipper og prosesser for implementering av bærekraftsmålene, men de er imidlertid ganske brede og universelle. Videre beskriver de at tilpasning og kontekstualisering derfor vil være nødvendig individuelt i de enkelte byene (Krellenberg et al., 2019).

De siste årene er det kommet flere rapporter med eksempler fra nordiske kommuner som er ment for å gi inspirasjon, ideer, veiledning og verktøy for implementering av bærekraftsmålene i kommunene. Eksempler på dette er rapporten *Attractive Nordic Towns - Strategies Toward a more Sustainable Future* (Ascher et al., 2019), Nordregio rapporten *Global goals for local priorities: The 2030 Agenda at local level* (Gassen et al., 2018) og *Suggested indicators & Toolbox - Attractive and sustainable Nordic town and regions* (SWECO, 2018).

Lundberg et al. (2020) beskriver i sin rapport at et mindretall av kommunene i Norge benytter eller har kjennskap til eksisterende veiledningsmateriell. De beskriver videre at det er vanskelig for kommunene å orientere seg i den veiledningen som finnes, og særlig i de som ikke er norskspråklige. I tillegg er det behov for materiell som er lett tilgjengelig, siden kommunene ikke har tid til å lete etter mulige verktøy.

Gassen et al. (2018) påpeker at det i kommunal sektor etterspørres klare retningslinjer fra nasjonale myndigheter, samt veiledning og støtte rundt hvordan de skal arbeide med bærekraftsmålene. Fenton & Gustavsson (2017) konkluderer også med at videre forskning kan bidra til å styrke en rask og effektiv implementering ved å illustrere hvordan og på hvilke måter kommuner kan justere og integrere målene i eksisterende strategi, politikk og praksis. Lundberg et al. (2020) anbefaler å sette i gang tiltak for å heve kunnskap og kompetanse om hvordan bærekraftsmålene kan implementeres lokalt og regionalt, da dette er noe de ser etterspørres av de som skal gjøre dette i praksis. Det er fremdeles behov for mer empirisk forskning om hvordan norske kommuner innarbeider FNs bærekraftsmål i sitt arbeid. Særlig

er dette viktig i en situasjon der kommunekartet endrer seg og bærekraftsarbeidet faller sammen med store organisasjonsprosesser. Denne oppgaven gir slik empirisk forskning.

1.2 Problemstilling

For å bidra til å dekke behovet for empirisk forskning har undersøger denne oppgaven hvordan nyetablerte Indre Østfold kommune jobber for å implementere FNs bærekraftsmål i plansystemet. Tidlig i sammenslåingsprosessen besluttet Indre Østfold kommune å legge kommuneplanene til de tidligere fem kommunene til side og etablere et helt nytt plansystem for den nye kommunen med FNs bærekraftsmål som rammeverk.

Problemstillingen for masteroppgaven er som følger:

Hvordan har Indre Østfold kommune gått frem for at FNs bærekraftsmål skal danne grunnlaget for det nye plansystemet, og hvilke utfordringer og muligheter har de ansatte opplevd i denne prosessen?

I problemstillingen brukes begrepet *plansystem* og med dette henvises det til kommunens overordnede styringssystem bestående av planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel med handlingsdel og arealdel samt økonomiplan. Plansystemet blir beskrevet i mer detalj i kapittel 2.3 *Planlegging for bærekraftig samfunnsutvikling*. Med *prosessen* menes det i denne sammenhengen initiering, utforming og oppfølging av kommuneplanene.

Utgangspunktet for problemstillingen er ønsket om å få innsikt i hvordan de ansatte i kommunen faktisk tenker, jobber og motiveres av bærekraftsmålene i sitt arbeid. Oppgaven undersøker hvorfor de har valgt å bruke alle de 17 bærekraftsmålene, hvordan kommunens organisasjon har valgt å gå i gang med implementeringsarbeidet, og hva arbeidet med bærekraftsmålene har bidratt til i de ulike delene av organisasjonen. Gjennom intervjuer med ansatte som har jobbet tett på planleggingsprosessen belyses utfordringer og muligheter de opplever i prosessen med å implementere FNs bærekraftsmål i det nye plansystemet, og hvorfor disse oppstår.

Arbeidet med bærekraft vil hele tiden være i endring, og man vil derfor alltid se på noe som er i bevegelse. Ved å undersøke Indre Østfold kommune sitt arbeid med å implementere FNs bærekraftsmål dannes det et øyeblikksbilde av hvordan denne prosessen foregår i praksis. Disse erfaringene vil være viktige betraktninger å ta med seg både for Indre Østfold kommune og andre kommuner som skal inn i samme prosess. Erfaringene rundt prosessen vil

også kunne bidra til KS (kommunesektorens organisasjon) og departementenes utarbeidelse av veiledningsmateriale til kommunene.

1.3 Avgrensninger

Prosesen med på å implementere FNs bærekraftsmål i det kommunale plansystemet til Indre Østfold kommune er en pågående prosess. Siden de er midt i denne prosessen og samfunnsdelen med arealstrategi er på høring våren 2021, er det hensiktsmessig å avgrense oppgaven til å kun omfatte selve prosessen med initiering, utforming og oppfølging av planene gjennom rapportering. Det er per dags dato for tidlig å si noe om hvordan kommunen jobber med å oppnå de langsiktige bærekraftsmålene gjennom faktiske oppdrag og om arbeidet har endret praksisen og prioriteringene i kommunen. Dette vil derfor være aktuelt for videre undersøkelser.

Det er valgt å gjøre en avgrensning av utvalget i oppgaven til å kun omfatte de ansatte i kommuneadministrasjonen som har vært tett koblet på arbeidet med å implementere FNs bærekraftsmål i plansystemet. Grunnen til at vi ikke har snakket med ansatte lengre ned i organisasjonen er at det tidlig ble påpekt at kommunen ikke har kommet langt nok i prosessen med å implementere FNs bærekraftsmål i planene til at det ville ha vært realistisk å forvente at det har fått store konsekvenser for praksisen i den daglige driften. Politisk forankring og medvirkning i prosessen har kommet frem i samtale med respondentene, men i denne oppgaven er det ikke snakket med politikerne om deres oppfatning og involvering i prosessen. Dette er gjort for å begrense omfanget av oppgaven og ha fokus på kommunens prosesser internt. Arbeidet med å implementere FNs bærekraftsmål hele veien nedover i organisasjonen og det lokalpolitiske engasjementet vil derfor nevnes som forslag til videre forskning. Behovet for videre forskning utdypes nærmere i kapittel 8.

1.4 Oppgavens oppbygning

Kapittel 1 starter med en innledning hvor oppgaven blir satt i en kontekst, og det blir gitt smakebiter på temaer som utdypes videre i oppgaven. I kapittel 1.1 presenteres kunnskapsstatus for arbeidet med å implementere FNs bærekraftsmål på lokalt nivå. Med utgangspunkt i utvalgt faglitteratur blir det presentert fire suksessfaktorer for å oppnå bærekraft i kommuner, og utfordringer og muligheter ved implementering av

bærekraftsmålene belyses. Kapittel 1.2 og 1.3 redegjør for oppgavens problemstilling og avgrensninger.

Kapittel 2 gir relevant bakgrunnsinformasjon om bærekraft og kommuner. Bærekraft er ikke et nytt begrep for norske kommuner og oppgaven gir derfor et innblikk i bærekraftens utvikling frem til FNs bærekraftsmål ble vedtatt. I kapittel 2.3 belyser viktigheten av lokal handling for å oppnå FNs bærekraftsmål, og kommunenes sentrale rolle som samfunnsutviklere samt viktige kommunale plandokumenter for å sikre bærekraftig utvikling. Kapittel 2.4 gir et innblikk i status for arbeidet med FNs bærekraftsmål i Norge både nasjonalt og kommunalt. Det er ikke et skarpt skille mellom kapittel 2.3 og 2.4 som tar for seg den politiske statusen og bygger på rapporter samt kunnskapsstatusen beskrevet i kapittel 1.1, som i hovedsak tar for seg den vitenskapelige statusen. Likevel er det funnet hensiktsmessig å gjøre dette skillet. I de avsluttende drøftingene vil begge områdene inngå. I kapittel 2.5 presenteres Indre Østfold kommune, og det gis eksempler på hvordan bruken av FNs bærekraftsmål er synlig i kommunens plandokumenter.

Kapittel 3 gjør rede for oppgavens metode. Dette innebærer valg av kvalitativ metode med semistrukturerte intervjuer, inspirasjon fra *grounded theory*, utvelgelse av respondenter, intervjuguide og gjennomføring av intervjuer, etiske betraktninger, transkribering og analyse av datamaterialet ved bruk av tematisk analyse i seks steg. Dette kapittelet er gitt stor plass i oppgaven fordi det er her den største delen av arbeidet har ligget, og det har vært viktig å dokumentere hva som har blitt gjort.

Resultatene fra datainnsamlingen og den tematiske analysen presenteres tematisk gjennom seks temaer i kapittel 4. Hvert tema avsluttes med en oppsummering av hovedfunnene. I kapittel 5 blir hovedfunnene drøftet opp mot kunnskapsgrunnlaget beskrevet i kapittel 1 og 2. Drøftingen blir oppsummert tematisk som en avslutning på kapittel 5. Konklusjonen blir presentert i kapittel 6, med de seks temaene som representerer hovedfunnene og besvarer oppgavens problemstilling. Kapittel 7 omhandler forskningens kvalitet og metodisk refleksjon, og innebærer diskusjon av intern- og ekstern gyldighet og pålitelighet. Oppgaven avslutter med refleksjoner rundt behovet for videre forskning i kapittel 8.

2 Bærekraft og kommuner

Dette kapittelet består av fem deler og starter med å gi innblikk i det historiske bakteppet til bærekraftsbegrepet og bærekraftsarbeidet globalt og lokalt. Bærekraft er ikke noe nytt begrep, og det er essensielt å ha forståelse for det tidligere arbeidet som er gjort på dette området. I kapittel 2.1 belyses derfor viktige begivenheter som har formet arbeidet med bærekraft fra bærekraftsbegrepet ble satt på den internasjonale og etter hvert den nasjonale dagsordenen, før kapittel 2.2 går over til etableringen av FNs bærekraftsmål.

I kapittel 2.3 belyses viktigheten av lokal handling og kommunenes sentrale rolle som samfunnsutvikler, da dette er en viktig del av grunnlaget for de nasjonale forventningene fra regjeringen. Det gjøres en gjennomgang av de viktigste plandokumentene i det kommunale plansystemet og hvordan de er knyttet opp mot plan- og bygningsloven for å sikre en bærekraftig utvikling. I kapittel 2.4 blir det gitt en kort gjennomgang av status for arbeidet med bærekraftsmålene både nasjonalt og lokalt. I kapittel 2.5 presenteres Indre Østfold kommune, og sentrale dokumenter i prosessen for implementering av FNs bærekraftsmål i plansystemet.

2.1 Bærekraft i et historisk perspektiv

Mål om en bærekraftig utvikling er ikke nytt og har røtter langt tilbake i tid. En debatt tilbake på 1800-tallet dreide seg om å forstå hvordan man kunne høste av naturressursene på en slik måte at uttaket ville være bærekraftig på lang sikt (Groven & Aall, 2020). På midten av forrige århundre kom miljøkrisa på dagsordenen internasjonalt, og debatten om bærekraft ble utvidet til å ta for seg spørsmålet om hvordan man skulle løse problemer som forurensning og naturinngrep. Denne debatten kan ses som det faglige opphavet til bærekraftsbegrepet. Spørsmål om politiske løsninger på miljøproblemene ble også knyttet opp mot bærekraftsbegrepet på midten av forrige århundre (Groven & Aall, 2020).

En faglig og politisk debatt knyttet til utvikling, og da en mer rettferdig fordeling av økonomiske goder mellom fattige og rike land, utviklet seg også utover 1900-tallet (Groven & Aall, 2020). Debatten var knyttet opp mot diskusjoner om behov og hvordan man kunne skille på de grunnleggende behovene og mer luksuspregede behov. På 1960-tallet tok diskusjonen også for seg sammenhengen mellom befolkningsvekst og matmangel. Politiske initiativer for å løse mer omfattende globale miljøproblemer oppstod på 1970-tallet.

Utviklingslandene mente miljøproblemene hovedsakelig var skapt av industriland og at problemene måtte løses i den rike delen av verden. Utviklingslandene ønsket også internasjonale avtaler som skulle sikre en mer rettferdig fordeling av goder globalt. Denne debatten var bakgrunnen for FNs verdenskommisjon for miljø og utvikling (Groven & Aall, 2020).

Bærekraftig utvikling ble da satt på den globale politiske dagsordenen i 1987, lansert av verdenskommisjonen for miljø og utvikling i rapporten *Vår felles framtid* (Our Common future) (Holden & Linnerud, 2018). En bærekraftig utvikling ble i *Vår felles framtid* definert som: “utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov” (World Commission on Environment and Development, 1987 s. 41, vår oversettelse).

Det var ikke lenger nok at miljøskader skulle repareres; de måtte også forebygges, noe som kun er mulig om miljøhensyn integreres i private og offentlige beslutningsprosesser (Torjussen, 2001). Rapporten *Vår felles framtid* tok tak i nettopp dette, og anbefalingen var at verdens befolkning og myndigheter skulle integrere hensynet til bærekraftig utvikling i ulike sektorer (World Commission on Environment and Development, 1987). Disse anbefalingene ble fulgt opp med konkrete forslag til integrering gjennom Agenda 21, en handlingsplan for bærekraftig utvikling vedtatt på FN-toppmøtet i Rio de Janeiro i 1992 (Torjussen, 2001).

Kommuner var omtrent ikke nevnt som aktører i rapporten *Vår felles framtid*, og det var ikke selvsagt at kommunene skulle bli tildelt en rolle i Agenda 21 dokumentet (Miljøverndepartementet (MD) & Kommunenes Sentralforbund (KS), 1999). Kommunenes selvstendige ansvar for å jobbe for en bærekraftig utvikling ble imidlertid påpekt i Oslo-erklæringen om miljø, helse og livsstil vedtatt i 1991 av den internasjonale sammenslutningen av kommuner (IULA). Arbeidet med å gi kommunene en plass i Agenda 21 ble igangsatt på bakgrunn av blant annet denne erklæringen, noe som resulterte i at lokale myndigheters ansvar ble omtalt i et eget kapittel, kapittel 28 (MD & KS, 1999).

Gjennom kapittel 28 i Agenda 21 oppfordres alle kommuner til å utvikle handlingsplaner ved å gå i dialog med sine innbyggere, organisasjoner og næringsliv for bærekraftig utvikling i lokalsamfunnet. Denne lokale handlingsplanen omtales som “Lokal Agenda 21” (MD & KS, 1999). Lokal Agenda 21 påpeker at det er helt avgjørende med deltakelse fra og samarbeid med lokale myndigheter dersom en bærekraftig utvikling skal kunne oppnås. Rapporten begrunner dette med at lokale aktiviteter er roten til mange av både problemene og

løsningene (United Nations, 1992). Dette synet har satt sitt preg på planleggingen i en årrekke (MD & KS, 1999).

Norge kom sent i gang med arbeidet med lokale handlingsplaner sammenlignet med andre land (Groven & Aall, 2020). En av grunnene til det var at Miljøverndepartementet i lang tid mente at reformen *Miljøvern i kommunene (1992-1996)* skulle erstatte Lokal Agenda 21. Det ble allikevel aktivt lagt til rette for kommunal innsats i arbeidet med Lokal Agenda 21 fra 1997 til 2001 ved hjelp av støttefunksjoner på både nasjonalt og regionalt nivå (Groven & Aall, 2020).

Fredrikstadkonferansen i 1998, der Fredrikstaderklæringen ble inngått, kan ses som oppstarten på en felles innsats for en bærekraftig utvikling i kommune-Norge. Lokal Agenda 21 har i ettertid stadig blitt utviklet som begrep, og på tidlig 2000-tallet hadde rundt 17 norske fylkeskommuner og 160 kommuner vedtatt å innlede prosesser for å iverksette Lokal Agenda 21 gjennom å slutte seg til Fredrikstaderklæringen (Groven & Aall, 2020). Et eksempel på bærekraftsarbeid som bygger på Fredrikstaderklæringen er prosjektet *Bærekraftige kommuner i praksis* i 2002, hvor det ble prøvd ut et styringssystem for kommuner som eksplisitt tar utgangspunkt i målet om bærekraftig utvikling (Aall et al., 2002). Prosjektet tok for seg et system for å integrere bærekraftig praksis i kommunene, indikatorsystem og andre verktøy slik som miljøstyringssystemer.

En viktig del av forutsetningen for bærekraftig utvikling er å redusere globale klimagassutslipp og tap av biologisk mangfold. Som beskrevet har kommunene i Norge lang historie med energi, klima og miljøarbeid. FNs rammekonvensjon om klimaendringer ble vedtatt i Rio i 1992 og som en konkretisering til denne ble Kyotoprotokollen vedtatt i 1997 under Klimakonvensjonen i Kyoto (St.meld. nr. 29 (1997-98)). Norge forpliktet seg i denne juridisk bindende avtalen mellom industrilandene til å redusere sine utslipp og klimagasser med minst fem prosent i forhold til 1990-nivået i perioden 2008-2012. Protokollen åpnet også for kvotehandel mellom industrilandene. I stortingsmeldingen som er Norges oppfølging av Kyotoprotokollen (St.meld. nr. 29 (1997-98)) står det at “Lokal Agenda 21 vil være et viktig ledd i arbeidet med å nå våre klimamål”. Videre beskrives det i stortingsmeldingen at det lokale fokuset må være på “forbruk og energi, arealplanlegging og transport”, og viktigheten av å styrke kommunenes energi- og varmeplanlegging for å dempe veksten i energibruk blir presisert (St.meld. nr. 29 (1997-98)).

Vestlandsforsknings rapport om lokal klima- og energiplanlegging fra 2002 undersøkte den spede begynnelsen for klima- og energiplanlegging i kommunene (Groven & Aall, 2002). Undersøkelsen viser usikkerhet rundt hvilke konsekvenser arbeidet med klima- og energiplanlegging vil få i praksis, og at det var få tallfestede mål for reduksjon i klimagassutslipp og energibruk i planene. Rapporten viser at det på undersøkelsestidspunktet fortsatt var en lang vei å gå, men at klima- og energiarbeidet i kommunene ikke er et nytt fenomen (Groven & Aall, 2002).

Desember 2015 ble Parisavtalen vedtatt på klimatoppmøtet i Paris under FNs klimakonvensjon (UNFCCC) (Parisavtalen, 2015). Dette er en internasjonal avtale som fordrer at alle verdens land sammen skal bidra til å begrense klimaendringene. Et av målene er å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen til under 2 grader over førindustrielt nivå, men å samtidig tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader. I tilknytning til avtalen er det ikke gitt noen føringer for hvordan det globale målet skal oppnås på lokalt nivå.

Som en oppfølging til Parisavtalen trådte klimaloven i kraft fra 2018. I klimaloven (2017 §3) er det stadfestet at Norge har som mål å redusere klimagassutslippene med minst 40 prosent fra referanseåret 1990 innen 2030. Det langsiktige målet er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050 (klimaloven 2017 §4.). Dette innebærer 80-95 prosent reduksjon i klimagassutslipp sammenliknet med 1990 nivå. Det er forventet at landene som følger Parisavtalen melder inn oppdaterte utslippsmål hvert femte år, og i 2020 meldte Norge og EU inn et forsterket mål for 2030 på minst 50 prosent og opp mot 55 prosent sammenliknet med referanseåret 1990. Dette har ført til at klimaloven er på høring våren 2021 for en oppdatering av klimalovens klimamål (Klima- og miljødepartementet, 2021).

2.2 FNs bærekraftsmål

I 2015 ble Agenda 2030 med FNs bærekraftsmål vedtatt på FNs generalforsamling i New York (United Nations, 2015). Dette er en felles arbeidsplan for alle land i verden og inneholder universelle mål som bygger på FNs menneskerettigheter og FNs tusenårsmaal. Totalt 17 mål og 169 delmål setter ambisiøse mål for utviklingen i verden frem til 2030. De 17 bærekraftsmålene er vist i figur 1. Ifølge Agenda 2030 er målene integrerte, udelelige og balanserer de tre dimensjonene ved bærekraftig utvikling; de økonomiske, de sosiale og de

miljømessige. Målene bygger også på de fem grunnpilarene “people, planet, prosperity, peace and partnership” (United Nations, 2015).



Figur 1. FNs bærekraftsmål.

Kilde: FN-sambandet. (2021). Last ned grafikk. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/last-ned-grafikk> (lest 21.05.2021).

Bærekraftsmålene er utformet ved hjelp av en enorm medvirkning fra det offentlige, sivilsamfunnet, næringer og andre interessenter (United Nations, 2015). Norge deltok også aktivt i utformingen av bærekraftsmålene (Meld. St. 24 (2016-2017)). I tillegg er statsminister Erna Solberg med-leder av pådrivergruppen for bærekraftsmålene (Statsministerens kontor, 2019).

Agenda 2030 legger vekt på at det er nødvendig å mobilisere alle land, alle interessenter og alle mennesker for å kunne nå målene, og på den måten forbedre livene til alle og endre verden til det bedre. Lokale myndigheter er ikke et unntak fra listen over hvem som må bidra for å oppnå målene (United Nations, 2015, punkt 52). De nasjonale myndighetene har fått ansvar for oppfølging av målene og rapportering av fremgang (United Nations, 2015, punkt 47). For å måle fremgang på delmålene er det utviklet et globalt indikatorsett på rundt 230 indikatorer, vedtatt av FNs generalforsamling i 2017. Indikatorene justeres årlig og evalueres av generalforsamlingen. Det er forventet at medlemslandene supplerer indikatorsettet på nasjonalt og lokalt nivå (United Nations, 2017).

FNs 17 bærekraftsmål med delmål og indikatorer tar sikte på en helhetlig konkretisering av hva en bærekraftig utvikling innebærer, ved at det globale forbindes med det lokale gjennom målstrukturen. I Agenda 2030 påpekes det at eneste mulighet for at målene skal kunne realiseres er gjennom innsats fra både lokale og regionale myndigheter. Om vi skal kunne nå de globale bærekraftsmålene fordrer det derfor at vi handler på lokalt nivå. I mai 2019 la regjeringen frem *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Her beskrives kommuner og fylkeskommuner som nøkkelaktører for en bærekraftig samfunnsutvikling. Dokumentet fremhever viktigheten av FNs bærekraftsmål som en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen. Bærekraftsmålene skal være det politiske hovedsporet i tiden fremover for å ta tak i vår tids største utfordringer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Dette blir videre bekreftet av tildelingsbrevet til Statsforvalteren i 2021, hvor det påpekes at Statsforvalteren i tråd med regjeringens politikk skal følge opp bærekraftsmålene ved bruk av sin kunnskap om lokale og regionale forhold (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

2.3 Planlegging for bærekraftig samfunnsutvikling

Kommunene har en sentral rolle som samfunnsutviklere. Det er de lokale aktørene som sitter på mange av virkemidlene som trengs for å implementere politikk som bidrar til en bærekraftig utvikling, og de fleste handlinger er lokale (Holden & Linnerud, 2018).

Kommunene er nærmest befolkningen og er i direkte kontakt med de lokale bedriftene og lokale organisasjoner. Ansvar for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens utviklingsmuligheter og levekår ligger på kommunalt og regionalt nivå (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Singsaas (2020) beskriver at lokale og regionale myndigheter er de som er best egnede for å forene de globale målene med den lokale virkeligheten. For å sikre at samfunnsutviklingen skal være bærekraftig, er det kommunale nivået derfor viktig.

Kommuneplanen er det overordnede styringsdokumentet og skal fungere som rammeverket for utvikling av kommunesamfunnet samt bruk og vern av kommunens arealer (Miljøverndepartementet, 2009). Ifølge plan- og bygningsloven (pbl, 2008) er selve hensikten med planleggingen at den skal ivareta en bærekraftig utvikling. Dette fremgår av plan- og bygningslovens formålsparagraf: "Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner" (pbl, 2008 §1-1). I lovkommentaren påpekes

det at formålet i pbl (2008) eksplisitt knyttes til definisjonen i rapporten fra verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Kommunelovens formålsparagraf vedtatt i 2018 beskriver at: “loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne” og at loven videre skal “bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige” (kommuneloven, 2018).

I de nasjonale forventningene fra regjeringen legges det vekt på at det skal sikres bred forankring gjennom regional og kommunal planlegging i arbeidet med å realisere bærekraftsmålene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Beslutninger vedrørende utdanning, integrering, arealplanlegging, transporthåndtering, energibruk og avfallshåndtering tas daglig på kommunenivå, og disse beslutningene er direkte koblet opp mot bærekraftsmålene. Bærekraftsmålene har satt miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng, og dette fordrer en helhetlig tilnærming når målene skal følges opp og fremtidige oppgaver skal løses (Singsaas, 2020). Bærekraftsmål 11, *bærekraftige byer og samfunn*, tar særlig opp relevante temaer i planleggingskontekst. Mål 11 tar for seg tilgjengelighet til kvalitativt gode boliger og bomiljøer, kollektivtransport, grøntområder, samt sikring av medbestemmelse, natur- og kulturarv miljøkvalitet og samfunnsikkerhet (Hofstad, 2018). Slik sett peker også dette målet på de lokale aktørene som nøkkelen til en bærekraftig utvikling.

Kommunale, regionale og nasjonale interesser og oppgaver skal ivaretas igjennom den kommunale planleggingen. Kommuneplanens samfunnsdel skal omhandle de langsiktige utfordringene og ifølge plan og bygningsloven være kommunens overordnede styringsverktøy. Samfunnsdelen skal i henhold til pbl (2008 §11-2) “gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private”.

Ansvar for arealplanleggingen ligger hos kommunene gjennom plan- og bygningsloven (pbl, 2008). I arealplanen skal det vises til hvor i kommunen utbygging kan tillates, og da hvilke arealer som skal brukes til landbruk, natur eller friluftsliv. Arealdelen er altså et kart hvor arealformål og hensynssoner er avmerket. Arealplanen skal danne grunnlaget for langsiktig bærekraftig utvikling og forvaltning av natur og kulturminneressurser i kommunen (Miljøverndepartementet, 2009).

Handlingsplanen skal konkretisere planen og inneholde et handlingsprogram for hvordan samfunnsdelen skal gjennomføres de fire kommende budsjettårene. Handlingsplanen skal følges opp og revideres årlig. Kommunestyret skal i første år av valgperioden utarbeide en kommunal planstrategi som skal omhandle strategiske valg knyttet opp mot utviklingen av kommunen og hvilke behov det er for videre planer (Miljøverndepartementet, 2009). I pbl (2008 §11-1) står det beskrevet at kommunens økonomiplan etter kommuneloven (2018 §14-4) kan inngå i eller utgjøre selve handlingsdelen. I henhold til kommuneloven (2018 §14-4) skal “økonomiplanen vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp”.

Når kommunestyret første året i ny valgperiode arbeider med den kommunale planstrategien skal det legges opp til bred medvirkning og offentlig debatt som grunnlag for behandlingen (Miljøverndepartementet, 2009). Samfunnsdelen eller arealdelens planforslag skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, og dette skal kunngjøres i minst én avis og frist for å fremme innsigelse eller gi uttalelse skal være minst seks uker (pbl, 2008 §11-14). Plan- og bygningsloven (2008) gir mulighet for innspill og påvirkning gjennom hele planprosessen, og det vektlegges at langsiktige løsninger og vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. I formålsparagrafen fremgår det et krav om åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, og at prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte tiltaket (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)).

Det er kommunestyret som vedtar kommuneplanen og planen må opp til ny behandling dersom kommunestyret ønsker å gjøre endringer før planen skal på høring eller offentlig tilsyn. Privatpersoner kan komme med merknader til utkastet når planen er lagt ut og statlige og regionale myndigheter og andre kan da komme med eventuelle innsigelser. For at kommunens planer og tiltak skal samsvare med innbyggernes interesser og behov, er det viktig med medvirkning i planprosessen. Om man har hatt en god medvirkningsprosess vil dette også kunne bidra til at mulige konflikter kan avklares før planene vedtas, noe som også vil kunne bidra til likebehandling (Miljøverndepartementet, 2009).

2.4 Status for arbeidet med FNs bærekraftsmål i Norge

Nasjonalt

Av Agenda 2030 framgår det at regjeringen i hvert enkelt land er ansvarlig for å følge opp og sørge for gjennomføring på nasjonalt, regionalt og globalt nivå (United Nations, 2015). Årlig lager Norge en rapport til FN om hvordan landet jobber med å nå målene, både nasjonalt og internasjonalt. Rapporten *One year closer 2019* fastslår at Norge er på riktig vei med oppfølging av bærekraftsmålene (Finansdepartementet & Utenriksdepartementet, 2019). Oppsummering av departementenes rapportering på bærekraftsmålene ble også gitt i nasjonalbudsjettet 2021 (Meld. St. 1 (2020–2021)). Nasjonalt er noen av utfordringene knyttet til høyt frafall i videregående skole (mål 4), utslipp av klimagasser (mål 13), marin forurensning (mål 14) og bevaring av biologisk mangfold (mål 15) (Finansdepartementet & Utenriksdepartementet, 2019). I tillegg er det utfordringer knyttet til økende barnefattigdom (mål 1) og økende forekomst av overvekt (mål 2) (Meld. St. 1 (2020–2021)).

Norge er rangert som land nummer seks i den globale bærekraftsindeksen for 2020 (Sachs et al., 2020). I en undersøkelse om OECD-landene beveger seg mot bærekraftsmålene viser det seg at Norge har nådd 25 av de 169 delmålene, og at den gjenværende avstanden for mange av de andre målene er liten. Dette er basert på 127 tilgjengelige indikatorer, som muliggjør en måling av 102 av de 169 delmålene (OECD, 2019).

Globale indikatorer gir mulighet til å analysere om Norge nærmer seg bærekraftsmålene og sammenlikne med andre land (Nørsgaard et al., 2018). FNs Statistikkommisjon har fått mandatet til å utvikle et globalt indikatorrammeverk for å måle de 17 målene og 169 delmålene. Per desember 2017 var 30 prosent av indikatorene fortsatt ikke ferdig utviklet. Dette gjør at det per 2017 ikke var gode nok målinger av mange av delmålene for å lage global statistikk på disse. Kartlegging SSB har gjort “viser at om lag halvparten av de globale indikatorene kan lages basert på tall fra SSB og andre nasjonale statistikkprodusenter i Statistikkrådet,” men det vil være behov for tilpasning (Nørsgaard et al., 2018 s. 8). Totalt kan 153 indikatorer lages eller delvis lages i Norge. 29 indikatorer anses å ikke være relevante eller ikke-statistiske, og 62 indikatorer er det ukjent om kan lages basert på tilgjengelige nasjonale datakilder (Nørsgaard et al., 2018).

Riksrevisjonens undersøkelse av nasjonal oppfølging av bærekraftsmålene i perioden 2016-2019 konkluderer med funn av fire kritikkverdige forhold (Dokument 3:3 (2020–2021)). For det første har den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene ikke vært godt nok koordinert.

For å sikre bedre koordinering og sammenheng fremover, har kommunal- og moderniseringsministeren fått ansvaret for koordinering av regjeringens arbeid med bærekraftsmålene fra og med 2020 (Dokument 3:3 (2020–2021)).

For det andre mangler Norge en helhetlig plan for gjennomføring av 2030-agendaen med bærekraftsmålene. Riksrevisjonen mener blant annet at det er sterkt kritikkverdig at agendaen ikke er tilpasset til nasjonale forhold i form av nasjonal plan, klargjøring av ambisjoner og prioriteringer, utarbeidelse av nasjonale delmål og integrering av bærekraftsmålene i budsjettprosessen. En nasjonal handlingsplan for arbeidet med bærekraftsmålene er ventet lagt frem som melding til Stortinget våren 2021 (Dokument 3:3 (2020–2021)).

For det tredje har det tatt for lang tid å utvikle indikatorer for å måle nasjonal fremdrift på bærekraftsmålene på grunn av mangelfull involvering av Statistisk sentralbyrå (SSB) i dette arbeidet. SSB er den sentrale myndigheten for å utvikle offisiell statistikk i Norge, og det er ifølge 2030-agendaen forventet en sentral rolle av de nasjonale statistikkbyråene for å utarbeide statistikk på indikatornivå. God statistikk er en forutsetning for å analysere status og fremgang på målene og kunne sammenlikne med andre land (Dokument 3:3 (2020–2021)).

For det fjerde retter Riksrevisjonen kritikk mot svakheter i rapporteringen opp til Stortinget. Undersøkelsen viser at Stortinget ikke har fått god nok informasjon om den samlede statusen og framdrift for den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene (Dokument 3:3 (2020–2021)).

Lokalt

For å kartlegge status for implementeringen av bærekraftsmålene på lokalt nivå i Norge, er det gjennomført flere undersøkelser. Videre oppsummeres hovedfunnene i tre utvalgte rapporter. I en kartlegging gjennomført av Deloitte (2018) påpeker mange av de norske kommunene at de har jobbet med ulike temaer innen bærekraft i lang tid, og at verdensmålene derfor ikke anses som nye i kommunal kontekst. Av de 51 norske kommunene som deltok i studien, vurderte 84% verdensmålene som “viktig eller meget viktig for deres kommune” (Deloitte, 2018 s. 11). Når det kommer til hvordan bærekraftsmålene skal implementeres, viser undersøkelsen derimot at det bare er 1 av 4 kommuner som har en plan for dette arbeidet (Deloitte, 2018).

På oppdrag fra KS har Asplan Viak kartlagt mål og satsningsområder i nylig vedtatte, sentrale styringsdokumenter i et utvalg av kommuner og fylkeskommuner (Bang-Andersen et al. 2019). Kartleggingen viser at kommunene setter bærekraft høyt, og begrepet er gjennomgående i de ulike dokumentene. Bærekraft blir av mange kommuner brukt som det overordnede langsiktige målet, men det er variasjoner i om kommunene benytter bærekraft som et gjennomgående perspektiv for alle satsingsområdene eller om de bruker det i konkrete satsingsområder. Videre viser kartleggingen at det er en økende bruk av FNs bærekraftsmål i nyere dokumenter, og at målene legges til grunn for måloppnåelse. Det er også her variasjon i hvordan kommunene velger å gjøre det: “Noen av kommunene nevner dem som et bærende prinsipp man skal legge til grunn i planleggingen, noen trekker frem FN mål som er særskilt viktig for dem, noen viser hvilke av FNs mål som svares ut av deres satsingsområder, mens andre måler og rapporter ut fra alle 17 målene” (Bang-Andersen et al., 2019 s.30).

Nordlandsforskning har på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet utredet hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging (Lundberg et al., 2020). Funnene viser at det er stor variasjon i hvor langt kommunene har kommet i arbeidet med bærekraftsmålene, men at arbeidet i stor grad er på et tidlig stadium hvor fokuset er på det overordnede strategiske nivået gjennom implementering i planstrategier og kommuneplanens samfunnsdel. Videre viser resultatene at mange av kommunene har valgt å prioritere noen av hoved- eller delmålene ut fra lokale utfordringer og mulig handlingsrom for å gjøre implementeringen enklere, noe som fører til at mange av bærekraftsmålene ikke blir prioritert.

Lundberg et al. (2020) viser til at kommuner som inne i en periode med revidering av kommuneplanens samfunnsdel mener at bærekraftsmålene er et nyttig styringsverktøy og at de er sentrale i planarbeidet. Dette er ikke like fremtredende for de som ikke reviderer samfunnsdelen. Videre mener respondentene i denne undersøkelsen at det fortsatt er for tidlig å si noe om effekten av dette arbeidet. 70 prosent oppgav at det er usikkert om politiske prioriteringer har endret seg på grunn av bærekraftsmålene eller om det har skjedd i liten grad. Det er heller ikke utbredt bruk av indikatorer for å måle fremgang i implementeringsarbeidet, og undersøkelsen viser at det i hovedsak er de større kommunene som bruker indikatorer. For at bærekraftsmålene faktisk skal bidra til en endring ser derfor Lundberg et al. (2020) at det er behov for å iverksette videre utviklingsarbeid på mange områder.

2.5 Indre Østfold kommune

Indre Østfold kommune ligger i Viken fylkeskommune, og er etter kommunesammenslåingen Norges største jordbrukskommune. Indre Østfold består av de fem tidligere kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad. Sammenslåingen tredde i kraft fra 1. januar 2020 (forskrift om sammenslåing av Askim kommune, Eidsberg kommune, Hobøl kommune, Spydeberg kommune og Trøgstad kommune til Indre Østfold kommune, 2017, § 1.).

Kommunens totale areal er 792 kvadratkilometer (IØK, 2020a), og i 2020 hadde kommunen litt over 45 000 innbyggere, hvorav 77% bor i tettsteder (SSB, u.å.). Det er 11 tettsteder i kommunen og 2 byer, Askim og Mysen (IØK, 2020a). I kommunestyret sitter det flest representanter fra Senterpartiet, og deretter Høyre og Arbeiderpartiet. Ordføreren i kommunen er fra Senterpartiet og varaordføreren fra Arbeiderpartiet (IØK, u.å.).

Kommunevåpenet til Indre Østfold er et kornaks i gull på svart bakgrunn, vist i figur 2. Dette skal ifølge kommunen blant annet være med å illustrere at kommunen etter sammenslåingen er landets største jordbrukskommune.

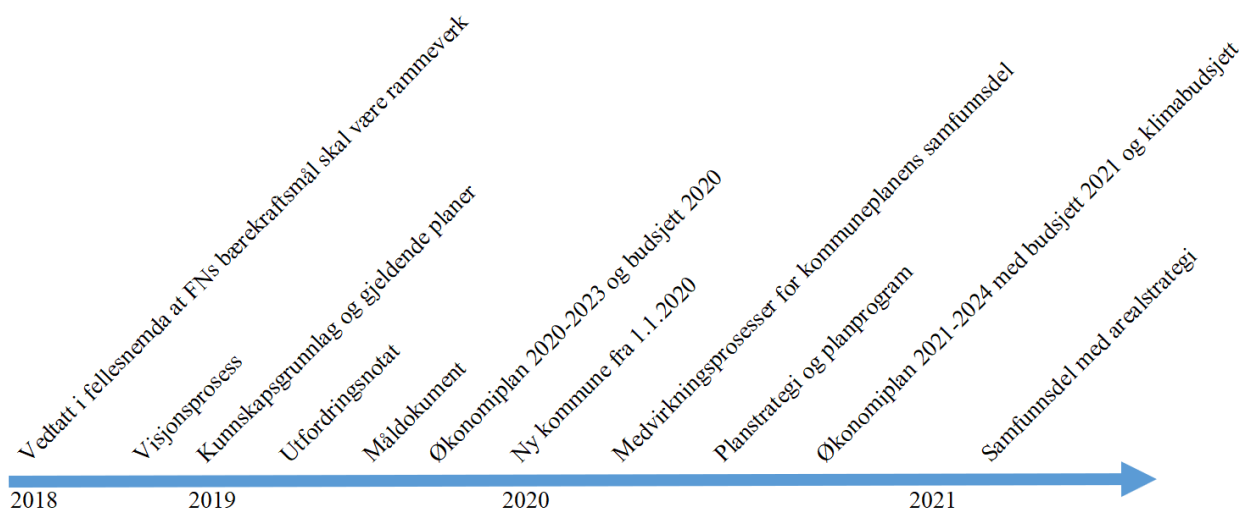
Gjennom et omfattende visjonsarbeid ble det bestemt at visjonen til kommunen skal være “på kornet” (IØK, 2020b).



Figur 2. Kommunevåpen Indre Østfold kommune.
Kilde: Indre Østfold kommune. (2021).

Før sammenslåingen av kommunene ble det opprettet en fellesnemnd bestående av fem politikere fra hvert av de eksisterende kommunestyrene. Deres oppgave var å samordne og forberede etableringen av den nye kommunen (fellesnemda, 2017). I fellesnemda fremmet Venstre et forslag om at det skulle tilføyes en siste setning i *Grunnprinsippene for den politiske organiseringen* som skulle lyde: “FNs bærekraftsmål skal være overordnet og gjennomgående for alle saker i Indre Østfold kommune” (fellesnemda, 2018 s. 13). Dette ble enstemmig vedtatt av fellesnemda 23.10.2018 (fellesnemda, 2018). Dette har ført til at FNs bærekraftsmål har fått en sentral plass i den kommunale planleggingen i Indre Østfold kommune. Viken fylkeskommune har parallelt med Indre Østfold kommune vært gjennom egen sammenslåingsprosess hvor det ble besluttet i fellesnemda i Viken at Agenda 2030 og FNs bærekraftsmål skulle legges inn som ramme for arbeidet med regional planstrategi (Onsager et al., 2019). Vår oppgave viser at dette har hatt påvirkning på kommunens motivasjon, men også gjort det utfordrende å få veiledning fra fylkeskommunen, da de har vært i samme prosess.

Kommuneplanleggingen i Indre Østfold er en pågående prosess der det foreløpig er utarbeidet et kunnskapsgrunnlag, utfordringsnotat, planstrategi og planprogram, økonomiplan for 2020 og 2021. Våren 2021 er kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi på høring. Oppstart med arealdelen er planlagt høsten 2021. For å gi en rask oversikt over de viktigste hendelsene er det utformet en grov tidslinje i figur 3. under. Alle disse milepelene er resultatet av lengre prosesser som har gått parallelt.



Figur 3. Tidslinje som viser milepeler i planarbeidet i Indre Østfold kommune.

Videre blir det gjort en kort redegjørelse for noen av de viktigste milepelene i planprosessen, slik det fremstår i kommunens vedtatte dokumenter.

Som forarbeid til planstrategien og de nye kommuneplanene har Indre Østfold utarbeidet et kunnskapsgrunnlag bygget opp etter FNs bærekraftsmål. I dokumentet *Kunnskapsgrunnlag og gjeldende planer, bakgrunnsdokument for planstrategi 3.6.2019*, har kommunen tatt for seg hvert enkelt av de 17 bærekraftsmålene, og samlet dokumenter fra de 5 kommunene som sier noe om utfordringer og muligheter innenfor hvert mål (IØK, 2019a). Ut ifra disse dokumentene har kommunen utarbeidet et *Utfordringsnotat*, hvor hovedutfordringer knyttet til hver enkelt bærekraftsmål blir beskrevet, og det blir avdekket behov for utfyllende kunnskapsgrunnlag på flere av bærekraftsmålene (IØK, 2019c). I utfordringsnotatet er det laget en oppsummering av hovedutfordringer for hvert kommunalområde og hvilke bærekraftsmål arbeidet med disse vil bidra til å oppnå. Figur 4 viser et utklipp fra den oppsummerende matrisen for kommunalområdet næring, plan og teknikk. Figuren viser at kommunalområde næring, plan og teknikk har hovedutfordringer som berører alle FNs

bærekraftsmål bortsett fra mål 16 *fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner*, og at alle hovedutfordringene berører flere bærekraftsmål (IØK, 2019c).

| Hovedutfordringer | FNs bærekraftsmål | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| Næring, plan og teknikk | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Flere arbeidsplasser | x | | x | x | | | x | x | x | | x | x | x | x | | | x |
| Innovasjon i tjenestene | | | | | | | | | x | x | | | | | | | x |
| Tidsmessig og kostnadseffektive bygg | | | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | | | | x |
| Godt drikkevann og avløpshåndtering | | | x | x | x | x | | | | | x | x | x | x | | | |
| Mer aktiv bruk av virkemidler for å fremme bærekraftig stedsutvikling | x | x | x | | | | x | | | | | x | | x | | x | x |

Figur 4. Utklipp av matrise fra *Utfordringsnotatet* som viser hovedutfordringer og bærekraftsmål for næring, plan og teknikk (IØK, 2019c).

Et annet eksempel fra utfordringsmatrisen kan ses i figur 5, denne viser at hovedutfordringene for helse og velferd også treffer mange av bærekraftsmålene. Den fullstendige matrisen over alle kommunalområdene viser at kommunen som helhet har utfordringer som berører alle FNs 17 bærekraftsmål, men at det er stor variasjon i hvilke og hvor mange av målene hvert kommunalområde og hver hovedutfordring berører (IØK, 2019c).

| Hovedutfordringer | FNs bærekraftsmål | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------------|-------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| Helse og velferd | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bærekraftig nivå på tjenestene | x | | x | | | | | | | x | x | x | x | | | | |
| Sikre rekruttering og kompetanse | x | | x | x | x | | | | x | | x | | | | | | |
| Digitalisering og helse teknologi | | | x | x | | | | | | x | | x | | | | | |
| Forebygge utenforskap | x | | x | x | x | | | | x | | x | x | | | | | |
| Utnytte arb.kraft reserven i deltid | x | | x | x | x | | | | x | | | | | | | | |

Figur 5. Utklipp av matrise fra *Utfordringsnotatet* som viser hovedutfordringer og bærekraftsmål for helse og velferd (IØK, 2019c).

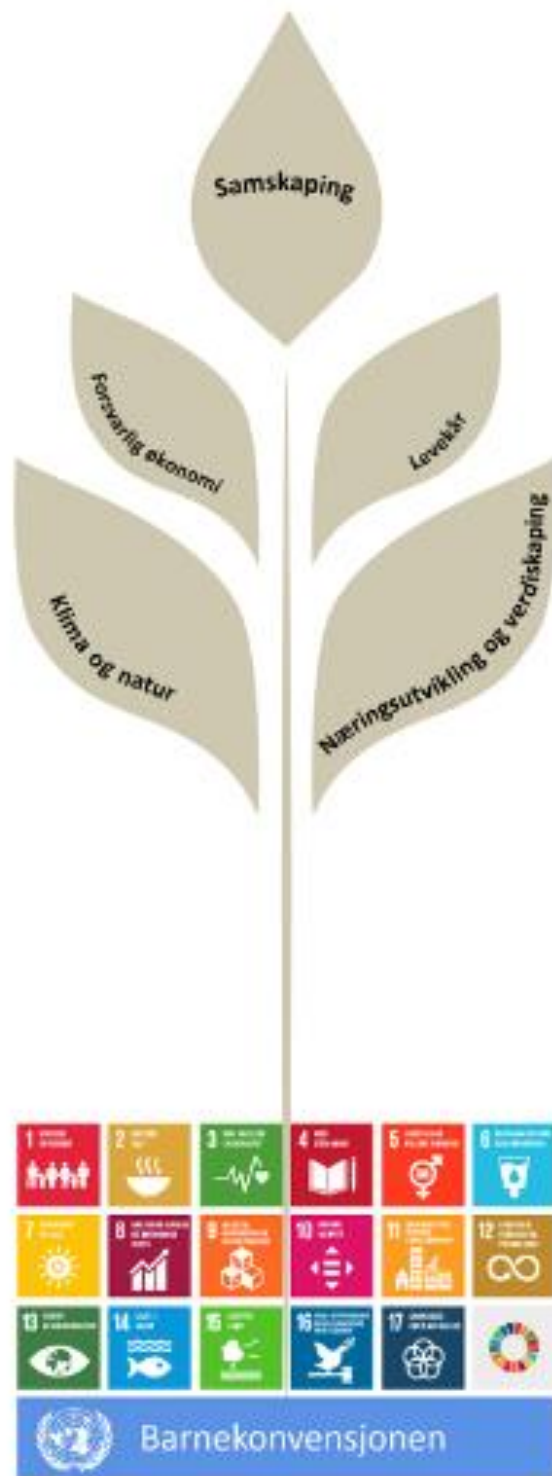
Ut ifra kunnskapen om utfordringer, utformet kommunen et *Måldokument* som vedlegg til den første økonomiplanen for den nye kommunen. Måldokumentet er inndelt etter FNs 17 bærekraftsmål, og kommunen har utformet egne hovedmål og delmål (IØK, 2019b). I selve dokumentet med *Økonomiplan 2020-2023* er det også tydelige bruk av FNs bærekraftsmål med hovedsatsningsområder knyttet til de ulike bærekraftsdimensjonene og illustrasjoner av hvilke bærekraftsmål hvert satsningsområde berører (IØK, 2019d). I dokumentet blir det også gitt et budsjett per kommunalområde hvor de 17 hovedmålene er knyttet sammen med “slik gjør vi det i 2020” (IØK, 2019d).

Fra den første til den andre økonomiplanen er det tydelig at formatet på planen er endret og bruken av bærekraftsmålene har vært gjennom en utviklingsprosess. Den nyeste

økonomiplanen, *Økonomiplan 2021-2024 med budsjett 2021*, er justert etter involveringsprosess med innbyggere, politikere og ansatte i tilknytning til arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel (IØK, 2020c). De overordnede og langsiktige satsningsområdene med hovedmål er justert noe i forhold til den første planen, og det er justert hvilke bærekraftsmål som knyttes til de ulike satsningsområdene. For hvert satsningsområde er det utformet delmål som beskriver hva kommunen ønsker å oppnå og oppdrag som konkretiserer delmålene ved å vise hva som må endres for å nå målet. I planen er det ikke synlig hvilket av FNs bærekraftsmål hvert delmål tilhører, eller hvilket kommunalområde det er tilknyttet (IØK, 2020c).

Videre i prosessen har kommunen vedtatt en planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel, med bakgrunn i kunnskapsgrunnlag, utfordringsnotatet og måldokumentet basert på FNs bærekraftsmål. I planprogrammet kommer det tydelig frem at alle FNs bærekraftsmål skal danne grunnlaget for kommuneplanens samfunnsdel, da planen skal favne den samlede utviklingen i Indre Østfold og alle mål vil bli berørt (IØK, 2020b).

I løpet av 2020 og starten av 2021 har kommunen gjennomført medvirkning og arbeidet med utkastet til *Kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi 2021-2032* (IØK, 2021). Planen er på høring og offentlig ettersyn våren 2021 frem til 14. mai. I forslag til samfunnsplanen har de langsiktige satsningsområdene fra det tidligere planarbeidet blitt videreutviklet, og det har endt opp med fem satsningsområder: levekår, klima og natur, økonomi, næringsutvikling og verdiskapning, og samskaping. I introduksjonen til planen er det gjort rede for bruken av alle FNs 17 bærekraftsmål som grunnlag for kommunens planlegging. For å illustrere hvilke bærekraftsmål som har sterkest tilknytning til hvert satsningsområde i samfunnsplanen er kornakset fra kommunevåpenet benyttet gjennomgående. Hvert satsningsområde er illustrert som et korn på akset, og barnekonvensjonen og FNs bærekraftsmål er lagt inn på en måte som illustrere jordsmonnet kornet springer ut fra (IØK, 2021). Kornakset med bærekraftsmålene er vist i figur 6. For hvert satsningsområde som blir beskrevet i samfunnsplanen blir kornet med satsningsområdet uthevet sammen med de bærekraftsmålene som er tilknyttet satsningsområdet. Ved å benytte denne illustrasjonen blir det veldig visuelt, noe som gjør at det er lett å se hva de har valgt å fokusere på inn i de ulike satsningsområdene.



Figur 6. Barnekonvensjonen og FNs bærekraftsmål som jordsmonn for satsingsområdene i Indre Østfold kommune, illustrert som et kornaks.

Kilde: Indre Østfold kommune. (2021).

3 Metode

I dette kapitlet blir det gjort rede for de metodiske valgene gjort underveis i oppgaven. Kapitlet består av seks deler. I kapittel 3.1 beskrives teori knyttet til de metodiske valgene. Valg av kvalitativ metode og bruk av semistrukturerte intervjuer samt at det er tatt inspirasjon fra *grounded theory* begrunnes. I kapittel 3.2 blir det gjort rede for utvalg av respondenter knyttet til planprosessen i Indre Østfold kommune. I kapittel 3.3 redegjøres det for utarbeidelsen av intervjuguiden og gjennomføringen av intervjuene, og i kapittel 3.4 presenteres etiske betraktninger knyttet til intervjuene. Kapittel 3.5 tar for seg transkriberingsprosessen, både hvordan transkriberingen er gjennomført og tanker fra prosessen. Kapittel 3.6 tar for seg den tematiske analysen av datamaterialet. Her utdypes de seks stegene for tematisk analyse, og det reflekteres over arbeidet i de ulike stegene. Denne delen har fått god plass da dette er en viktig del av oppgaven. Den tematiske analysen er grunnlaget for resultatet i oppgaven og det er derfor hensiktsmessig å gi en detaljert beskrivelse av denne prosessen for å styrke validiteten av resultatene.

3.1 Valg av metode

I oppgaven er det valgt å benytte kvalitativ metode med semistrukturerte intervjuer for å svare på problemstillingen. Hensikten med en kvalitativ undersøkelse er å forstå sammenhenger. Den kvalitative metoden utforsker perspektiver og prosesser relatert til den aktuelle situasjonen forskningsspørsmålet tar utgangspunkt i (Johannesen et al., 2011). Vi anså en kvalitativ tilnærming som den best egnede metoden ut fra problemstillingens karakter, siden vi ønsket å få innsikt i og forståelse for den prosessen nyetablerte Indre Østfold kommune nå er i når de skal implementere FNs bærekraftsmål inn i det nye plansystemet. I den sammenheng valgte vi å gjennomføre semistrukturerte intervjuer, fordi vi ønsket å både få innsikt i respondentenes perspektiver på denne prosessen, forståelse for hvordan de opplever den og hvilke erfaringer de har gjort seg underveis.

Forskningsintervjuet er en samtale med en struktur og et formål, hvor formålet er å forstå intervjupersonens dagligliv ut fra intervjuobjektets eget perspektiv (Kvale & Brinkmann, 2009). I oppgaven ønsket vi å få innsikt i selve prosessen rundt implementeringen av FNs bærekraftsmål i Indre Østfold kommune. Det var derfor hensiktsmessig å snakke med de ansatte for å få en dypere forståelse for hvordan arbeidet ble gjennomført i praksis, og den enkeltes opplevelse av denne prosessen. Vår oppgave kan derfor karakteriseres som

fenomenologisk vinklet. Fenomenologi er i sammenheng med kvalitativ forskning et begrep som viser til et ønske om å forstå og beskrive sosiale fenomener ut fra aktørens egne perspektiver (Kvale & Brinkmann, 2009). Datamaterialet vårt er basert på hvordan respondentene selv opplevde prosessen de var en del av og analysen vår er basert på deres virkelighet.

Vi hadde et ønske om å gå inn i oppgaven med et åpent sinn, slik at informasjonen fra respondentene og datamaterialet i seg selv skulle lede oss mot det som var det spennende å se nærmere på. Vi har derfor valgt å la oss inspirere av *grounded theory*. Det er vanlig at forskeren setter seg inn i teori og tidligere forskning for å utvikle gode problemstillinger og hypoteser. Teorien blir på den måten styrende og forskeren risikerer å forme undersøkelsen rundt disse (Johannesen et al., 2011). *Grounded theory* på sin side ønsker at forskeren skal være løsrevet fra teorien slik at det er datamaterialet som er styrende for hva man ser etter, og på den måten utvikle nye teorier med utgangspunkt i datamaterialet. Vi har ikke hatt som hensikt å utvikle nye teorier på bakgrunn av datamaterialet vi har samlet inn, men vi har brukt *grounded theory* som fremgangsmåte, noe som Braun og Clarke (2006) beskriver som *grounded theory "lite"*. Dette har vi valgt å gjøre for å få en dypere forståelse for de utfordringer og muligheter som ligger i arbeidet med å implementere FNs bærekraftsmål, uten at tidligere forskning og teori skulle styre hva vi så etter.

Grounded theory avviser ikke bruk av teori, men den trekkes gjerne inn i senere stadier, som ved analyse og fortolkning av datamateriale (Johannesen et al., 2011). I denne oppgaven gjorde vi en gjennomgang og utvalgt av eksisterende litteratur på området etter at intervjuene var gjennomført. Denne litteraturen er oppsummert i kapittel 1.1 *Kunnskapsstatus*. I kapittel 5 *Drøfting* har vi satt dette kunnskapsgrunnlaget i sammenheng med de sentrale funnene i kapittel 4 *Resultater*.

Datainnsamling og analyse foregår parallelt ved bruk av *grounded theory*, for å kunne danne seg en oppfatning av hva som er sentralt i dataene underveis i arbeidet og rette søkelyset mot dette. Ved starten av undersøkelsen er det viktig å ha et åpent sinn, for så å snevre fokuset inn etter hvert. Sluttresultatet vil være et lite utvalg kjerneelementer som kan beskrive hva som er det sentrale i datamaterialet (Johannesen et al., 2011). Kodingen er derfor noe vi har brukt mye tid på da dette er et viktig element når dataene skal analyseres, og i analysen har vi valgt å benytte oss av tematisk analyse. Braun og Clarke (2006) beskriver at *grounded theory "lite"* har fremgangsmåter for koding som er veldig lik tematisk analyse. De beskriver videre

at en tematisk analyse ikke trenger å være bundet opp mot de implisitte teoriene til *grounded theory* om de ikke har som mål og utvikle en fullstendig *grounded theory*-analyse.

Det er ikke mange standardregler eller prosedyrer som er allment godkjent for kvalitativ intervjuforskning. Intervjuformene er mangfoldige, intervjuanalyser varierer og mange metodologiske beslutninger må tas underveis mens intervjuet pågår (Kvale & Brinkmann, 2009). Vi har derfor valgt å gi en detaljert beskrivelse av fremgangsmåten for analysen av datamaterialet for å sikre transparens og reliabilitet. Analysearbeidet har vært en omfattende del av oppgaven, noe som også har veid tungt når vi bestemte oss for å gi beskrivelsen av dette arbeidet litt ekstra plass.

3.2 Utvalg

I både kvalitative og kvantitative undersøkelser er det å velge ut de som skal delta i undersøkelsen en viktig del av forskningen. Formålet når en benytter kvalitative metoder er som oftest å komme innpå personer som er i målgruppen vi ønsker å få vite noe om (Johannesen et al., 2011). For at vi skulle få best mulig innsikt i prosessene rundt implementering av FNs bærekraftsmål i Indre Østfold kommune, var det derfor hensiktsmessig for oss å gjøre en strategisk utvelgelse av det vi vil omtale som respondenter. En respondent er en person som har direkte kjennskap til prosessen som undersøkes og er selv en del av gruppen som undersøkes (Jacobsen, 2015). En informant blir derimot definert av Jacobsen (2015) som en person som har kjennskap til det som undersøkes gjennom en annen rolle, og er ikke en del av gruppen som undersøkes. Strategisk utvelgelse vil ifølge Johannesen et al. (2011) si at rekrutteringen er gjort på bakgrunn av tanker man på forhånd har gjort seg om hvilken målgruppe og hvilke personer som burde delta for å kunne samle inn relevante data. I denne oppgaven har vi valgt å kun intervju respondenter og ikke informanter.

Som en del av metodeemne for forberedelse til masteroppgaven tok vi høsten 2020 kontakt med Indre Østfold kommune og gjennomførte et pilotintervju med leder av planarbeidet. Vi fikk da tidlig tanker om hvilken målgruppe som kunne gi oss relevant informasjon opp mot forskningsspørsmålet. I januar hadde vi et oppstartsmøte med flere sentrale personer i kommunens planarbeid for å avklare hva vi ønsket med oppgaven vår, og vi fikk tildelt en kontaktperson som kunne hjelpe oss å komme i kontakt med aktuelle respondenter.

Indre Østfold kommune tredde i kraft 1.1.2020 og kommunen var derfor fortsatt helt i oppstarten med å utforme nytt plansystem. Vi ønsket derfor å prate med noen av de i administrasjonen som er tett involvert i utarbeidelsen av kommuneplanene. Kontaktpersonen vi hadde i kommunen gjorde det enklere for oss å finne de riktige respondentene som er involvert i arbeidet med å implementere FNs bærekraftsmål i planene, og dermed satt på informasjon som ville være relevant for vår problemstilling. Vi formidlet våre ønsker til kontaktpersonen, som videreformidlet vår forespørsel ut til sine kollegaer. Deretter fikk vi tilsendt en liste med 11 navn, stilling og kontaktinformasjon til mulige respondenter som sa seg villige til å intervjues. Utover opplysninger om respondentenes stilling og kontaktpersonens oppfatning av at dette ville være relevante respondenter for oss, hadde vi ingen informasjon å basere vår videre utvelgelse av respondenter på.

Vi ønsket en viss bredde i utvalget både horisontalt og vertikalt i organisasjonen, samtidig som de var knyttet til planprosessen. Vi tok derfor kontakt med mulige respondenter fra ulike avdelinger og med ulike stillingsnivåer, for å kunne belyse forskningsspørsmålene via respondenter med ulike vinklinger og fokusområder. Respondentene ble kontaktet via epost, der vi inviterte til intervju og la ved samtykkeskjema og informasjonsskriv. Respondentene fikk velge mellom mulige datoer og vi inviterte til Teams-møte. Samtykke til videopptak og bruk av materialet ble gitt skriftlig via epost før intervjuene.

Et utvalg på totalt ti respondenter ble valgt ut fra de 11 stillingstittelene vi fikk tilsendt, og er vist i tabell 1. Kvale og Brinkmann (2009) viser til at størrelsen på et utvalg bør tilsvare det antallet intervjupersoner som trengs for å besvare problemstillingen. Vi valgte å begrense utvalget for at det ikke skulle bli for stort til at vi kunne gjennomføre en god analyse av datamaterialet med begrenset med tid og ressurser. Flere intervjuer kunne gitt mer bredde, men vi ville trolig ikke fått den dybden vi ønsket. Intervjuene ble spredt utover et tidsrom som gav oss tid til å reflektere over erfaringene fra hvert enkelt intervju underveis. Dette gav oss mulighet til å velge neste respondent ut fra informasjonen vi hadde og temaer vi ønsket å belyse videre. Seks ansatte ble intervjuet i første omgang og vi startet da arbeidet med å analysere materialet. Vi tok oss så tid til en skriveperiode, før fire nye intervjuer ble gjennomført. Alle respondentene fra kommunen hadde mange års erfaring i jobben.

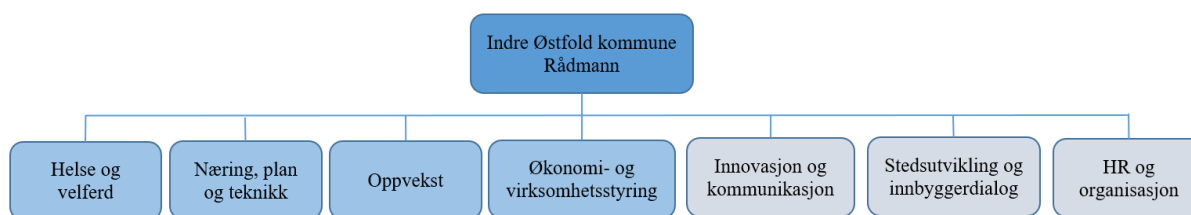
Vi har valgt å referere til respondentene med kun stillingstittel og ikke navn i oppgaven. Vi ønsket å løfte frem respondentenes tanker i tilknytning til prosessen i kommuneorganisasjonen, og besluttet i den sammenheng at stillingstittelen best understreket

fra hvilket ståsted de uttalte seg. I tillegg var det ønske fra flere av respondentene om å ikke benytte navn.

Tabell 1. Oversikt over respondenter.

| | Tittel | Kommunalområde |
|---------------|--|--------------------------------|
| Respondent 1 | Enhetsleder vann og avløp | Næring, plan og teknikk |
| Respondent 2 | Samfunnsplanlegger | Næring, plan og teknikk |
| Respondent 3 | Rådgiver folkehelse | Økonomi- og virksomhetsstyring |
| Respondent 4 | Arealplanegger | Næring, plan og teknikk |
| Respondent 5 | Næringssjef | Næring, plan og teknikk |
| Respondent 6 | Rådgiver økonomi- og virksomhetsstyring | Økonomi- og virksomhetsstyring |
| Respondent 7 | Kommunaldirektør oppvekst | Oppvekst |
| Respondent 8 | Rådgiver klima og miljø | Næring, plan og teknikk |
| Respondent 9 | Seksjonssjef pleie og omsorg | Helse og velferd |
| Respondent 10 | Kommunaldirektør næring, plan og teknikk | Næring, plan og teknikk |

Administrasjonen i Indre Østfold kommune er etter kommunesammenslåingen delt inn i sju kommunalområder. Oversikt over kommunalområdene vises i figur 7. Kommunalområdene markert i lys blå er de som er intervjuet i denne oppgaven.



Figur 7. Kommunalområdene i Indre Østfold kommune.

Lyseblå kommunalområder har blitt intervjuet. Grå kommunalområder har ikke blitt intervjuet.

3.3 Intervjuguide og gjennomføring av intervju

Intervjuguiden ble utformet på forhånd slik at den dekket problemstillingen og forskningsspørsmålene, og fungerte som styringsverktøyet under intervjuene. Intervjuguiden kan leses i vedlegg 2. Deler av spørsmålene i intervjuguiden var inspirert av Lundberg et al. (2020) som også har sett på ulike tilnærminger til implementering av FNs bærekraftsmål i

kommunal planlegging. Aase Kristine Lundberg var også biveileder på denne oppgaven, og har fungert som en inspirasjonskilde.

Vi ønsket at respondenten skulle beskrive prosessen, komme med eksempler og fortelle om arbeidet med egne ord. Intervjuguiden var derfor utformet med åpne spørsmål som kun var relatert til overordnede temaer. Vi strebet etter å finne korte og enkle spørsmål som ga rom for at respondenten selv skulle velge hvordan de skulle besvares, men så flere steder at det var hensiktsmessig å ha noen lengre spørsmål slik at de skulle forstå hva vi faktisk spurte om. Vi ønsket ikke at intervjuguiden skulle være førende i hva utfallet av intervjuet ble, så spørsmålene ble ikke sendt til respondentene i forkant. Vi hadde et ønske om å finne det vi ikke visste vi lette etter i tråd med *grounded theory*, og så det derfor som hensiktsmessig at respondentene ikke forberedte seg til intervjuet.

Alle intervjuene ble gjennomført over Teams hvor vi var logget på gjennom en NMBU-bruker. Intervjuene varierte i lengde fra 45 minutter til 70 minutter. Samtalene ble tatt opp på video ved bruk av opptaksfunksjonen. Videoen ble automatisk lagret i Microsoft Stream på NMBU sin server, og kunne lett deles mellom oss for transkribering.

Intervjuene startet med en introduksjon hvor vi presenterte oss, forklarte kort formålet og informerte om tidsramme og videopptak. Deretter stilte vi noen oppvarmings spørsmål om respondentens bakgrunn og ansvarsområder, før vi startet på temaer for å belyse ulike sider ved prosessen med å implementere FNs bærekraftsmål. Temaene vi ønsket å komme innom gikk på bakgrunn og motivasjon, selve gjennomføringen, resultatet av prosessen, kompetanse, eksterne ressurser og den viktigste lærdommen de satt igjen med så langt. Vi avsluttet intervjuet med å spørre om det var noe de ville tilføye og takket igjen for deltakelsen.

I utgangspunktet ønsket vi at spørsmålene ikke skulle være ledende, for å unngå at de skulle påvirke svarene. Dette viste seg å være noe utfordrende i praksis. Kvale og Brinkmann (2009) beskriver på sin side at det ikke alltid er slik at ledende spørsmål reduserer reliabiliteten til intervjuene, men at de faktisk kan styrke den. Dette tok vi med oss når vi brukte tid på å revurdere intervjuguiden etter hvert intervju og diskutere formuleringer av oppfølgingsspørsmål. Vi så at det ikke alltid var en ulempe at noen av spørsmålene ble noe ledende, men at det flere steder hjalp oss når respondenten ikke helt forstod hva vi faktisk spurte om. I det kvalitative forskningsintervjuet har respondenten mulighet til å selv velge svaret, herunder å avvise en påstand eller premissene i et ledende spørsmål. Vi opplevde dette

ved flere tilfeller og fikk da avkrefte vår oppfatning av det som ble sagt og fikk et mer utdypende svar.

Rekkefølgen og hvor mange spørsmål vi stilte varierte ut fra hva respondenten snakket om, og hvor fritt de pratet. Vi forsøkte underveis å få respondentene til å reflektere rundt spørsmålene slik at vi kunne komme litt mer i dybden av materien. Vi stilte kontrollspørsmål som *jeg forstår det slik og stemmer det?* underveis for å få meningsavklaring der det var hensiktsmessig. Vi forsøkte å lytte aktivt, men det var til tider krevende å oppfatte hva som ble sagt og tolke dette raskt underveis, og under transkribering og analysearbeidet i etterkant var det noen steder vi så momenter vi kunne ha fulgt bedre opp og muligens fått avklaring på. Lengden og innholdet i svarene varierte mye, selv om mange av respondentene fikk de samme spørsmålene. Dette var noe som var spennende å se på når vi satt i gang med analysearbeidet, siden det at svarene varierte såpass mye faktisk gir en bredde til analysen.

3.4 Etske betraktninger rundt intervju

Gjennom hele forskningsprosessen må en forsker foreta etiske valg og overveielser, og her er vår masteroppgave intet unntak (Jacobsen, 2015). Ved innsamling og behandling av personopplysninger, som skal helt eller delvis lagres elektronisk, utløses ifølge personopplysningsloven en meldeplikt eller konsesjonsplikt (Johannesen et al., 2011). Før vi gikk i gang med datainnsamling ble derfor oppgaven meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Der ble det foretatt en vurdering på om oppgaven behandler personopplysninger på lovlig måte, noe vi fikk bekreftet at det gjorde.

I Norge er utgangspunktet for forskningsetikk basert på tre grunnleggende krav knyttet til forholdet mellom forskeren og de det forskes på: informert samtykke, krav på privatliv og krav om å bli gjengitt korrekt (Jacobsen, 2015). I meldeskjema til NSD måtte vi derfor legge ved en detaljert gjennomgang av vår plan for innhenting og lagring av data, samt fremstilling av data i ferdig oppgave. Det ble også utarbeidet et informasjonsskriv til respondentene med opplysninger om frivilligheten av å delta og retten de har til å trekke seg eller be om innsyn slik at respondentenes autonomi ble ivaretatt. Før gjennomføring av intervjuene fikk vi tilsendt elektronisk underskrift på at respondenten hadde forstått informasjonen om oppgaven vår og samtykke til videopptak og bruk av informasjon som blir gitt. Dette for å forsikre oss om at respondenten hadde kjennskap til hva det ville innebære å delta i oppgaven og for å tydeliggjøre vårt ansvar som forskere.

For å ivareta kravet om hensyn til respondentenes privatliv har vi fått skriftlig samtykke på at de godkjenner bruk av stillingstittel i oppgaven. Det er en liten kommune med begrenset antall som arbeider med utarbeidelse av kommuneplaner, og i kraft av deres stilling og hva som kommer frem i intervjuene er det mulig å gjenkjenne respondenten. Vi laget derfor en egen rubrikk for dette i samtykkeskjemaet. For å ikke utlevere respondentene negativt har vi tenkt ekstra nøye gjennom hvilke sitater som blir benyttet i oppgaven for å illustrere argumentene i analysen. Sitatene vi ønsket å benytte ble sendt til respondentene for sitatsjekk med en uke svarfrist for å melde misnøye. Ved å gi respondentene mulighet til å rette opp eventuelle feil eller si seg enig i sitatene unngikk vi feiltolkninger i selve datamaterialet og at respondentene kunne føle seg trygge på hva som ble brukt.

I presentasjonen av resultater og drøfting har vi tilstrebet å gi en så korrekt gjengivelse av data som mulig. Vi har vært bevisste på at sitater som blir tatt ut av en større sammenheng fort får en helt ny mening enn i den opprinnelige konteksten. Selv om idealet om fullstendig gjengivelse ikke kan oppnås i praksis, har vi forsøkt å være tro mot respondentenes opprinnelige mening (Jacobsen, 2015). Kvale og Brinkmann (2009, s. 80) poengterer at “samfunnsforskning bør tjene vitenskapelige og menneskelige interesser”, noe vi mener denne oppgaven oppfyller.

3.5 Transkribering

Kvale og Brinkmann (2009) beskriver transkriberingen som fremgangsmåten som gjør samtalen tilgjengelig for analyse ved at transkriberingen transformerer den muntlige samtalen om til skriftlig tekst. Det var et viktig mål for oss å fullføre transkriberingen av hvert intervju før vi utførte ett nytt. På denne måten kunne vi lære av hvert intervju og forberede oss bedre til neste intervju. Dette gjaldt både hva vi syntes fungerte bra og hva som fungerte mindre bra underveis i intervjuet, spørsmålsformuleringer, oppfølgingsspørsmål og temaer det var behov for å utforske mer. Kvale og Brinkmann (2009) beskriver at nybegynnere i faget kan ha god nytte av den lærdommen som ligger i selve transkriberingen. Gjennom praksis oppdager man teknikker og dilemmaer i forbindelse med overføringen av den levende samtalen til skreven tekst, noe som også var gjeldende i vårt tilfelle.

Under selve transkriberingen benyttet vi dikter funksjonen i Word som en innledning på arbeidet. Vi opplevde at dette sparte oss litt tid på notering, men det var samtidig veldig krevende da funksjonen ikke oppfatter alt som blir sagt korrekt og endrer

setningsoppbyggingen. Enkelte avsnitt skrevet ved bruk av diktering var rett og slett helt uforståelige og hang ikke sammen med det som faktisk ble sagt. Derfor var det tidkrevende å lytte gjennom opptakene flere ganger og gå gjennom ord for ord for å rette opp. Det var god lyd kvalitet på opptakene og gjennomgående lett å høre hva som blir sagt. Vi delte opp hvert intervju og transkriberte hver vår halvdel, før begge så gikk over den andres del for å kontrollere.

Vi forsøkte å gjøre transkriberingen så ordrett som mulig, men valgte noen steder å ta bort for eksempel “ehmm” der det ble sagt mye og heller notere inn at det var pauser slik at vi beholdt meningen. Vi la kun inn avsnitt ved nytt spørsmål, og det ble dermed relativt store bolker med tekst. Vi noterte noen steder ned håndbevegelser og hvordan stemningen var underveis, men la ikke så mye vekt på toneleie og hvordan ting ble sagt utover det. Noen steder var det utfordrende å vite hvor det var riktig å sette komma og punktum. Respondenten snudde ofte flere ganger midt i setningen og vi satte da som regel komma for å gjøre det lettere å lese. Noen få steder valgte vi å ikke ta med starten på setningen når respondenten snudde og det ikke hadde noen sammenheng med hva respondenten snudde setningen til. Kvale og Brinkmann (2009) beskriver at transkriberingen ikke er ukomplisert, og at man allerede har startet en fortolkningsprosess i det man spør seg om hvor man skal sette punktum og komma. De beskriver videre at “ved å forsømme transkripsjonsspørsmålene blir intervjuforskerens vei til helvete brolagt med transkripsjoner” (Kvale & Brinkmann, 2009 s. 186). Det at vi er to som har vært sammen om hele prosessen gjør at vi har hatt muligheten til å diskutere slike ting underveis. Vi har lest over og hørt igjennom alle intervjuer flere ganger begge to, og vi har diskutert tegnsetting opp mot meningsinnhold. Dette gjør at vi sitter igjen med en relativt unison mening om hvordan tegnsettingen skulle gjøres og hvor det var hensiktsmessig å ta bort noen ord for at meningen skulle komme bedre frem. I sitatene som er valgt ut i oppgaven er det på oppfordring av respondentene blitt fjernet typiske fyllord slik som “liksom”, “jo” og “da”.

3.6 Tematisk analyse av datamaterialet

Analysearbeidet av de kvalitative dataene startet allerede under selve intervjuene og i prosessen med å transkribere dem, men for å finne dypere mening i datasettet må man videre bearbeide det transkriberte materialet. Gjennom intervjuene vi gjennomførte opparbeidet vi oss store mengder data. Disse dataene var komplekse, mangfoldige og inneholdt mange

nyanser. For å kunne si noe om meningsinnholdet og få en bedre forståelse for empirien i datamaterialet var en stor del av vår oppgave å fremstille dataene på en mer oversiktlig måte, og som beskrevet tidligere har vi valgt å gjøre dette ved bruk av tematisk analyse. For å gi leseren innsikt og forståelse for de tolkningene vi har gjort underveis har vi valgt å gi en detaljert beskrivelse av dette analysearbeidet.

Innen psykologi er tematisk analyse mye brukt, men metoden er dårlig avgrenset og sjeldent anerkjent (Braun og Clarke, 2006). Tematisk analyse er en metode som er velegnet for å identifisere ulike mønstre eller temaer i kvalitative data. En god tematisk analyse tolker og gir mening til datamaterialet (Maguire & Delahunt, 2017). Målet med denne analysemetoden er å bruke de viktige og interessante temaene og mønstrene man har identifisert i datamaterialet til å si noe om problemstillingen. I motsetning til mange kvalitative metoder er tematisk analyse en meget fleksibel metode, da den ikke er knyttet til et bestemt epistemologisk eller teoretisk perspektiv, noe som tillater et bredt spekter av analytiske alternativer (Maguire & Delahunt, 2017). Denne fleksibiliteten kan også gjøre det utfordrende for forskeren å bestemme seg for hvilke aspekter av datamaterialet som det skal fokuseres på. Den omfavner heller ikke alle aspektene og kompleksiteten ved språket (Braun og Clarke, 2006).

Temaer eller mønstre i datasettet kan identifiseres primært ved to ulike metoder innen tematisk analyse; teoretisk deduktiv analyse eller induktiv analyse. Teoretisk deduktiv analyse er drevet av selve forskningsspørsmålet og kan ses som en ovenfra-og-ned-metode. Induktiv analyse er mer en nedenfra-og-opp-tilnærming og er mer drevet av selve datamaterialet (Braun & Clarke, 2006). Vi har i vår analyse valgt å benytte den induktive tilnærmingen. De identifiserte temaene er sterkt knyttet opp mot dataene ved induktiv analyse, og på denne måten har den mange likhetstrekk med *grounded theory* (Braun og Clarke, 2006). I prosessen med å kode dataene vil man ved induktiv metode ikke prøve å tilpasse dataene til de analytiske forutsetningene til forskeren eller inn i en eksisterende koderamme. En induktiv tilnærming til den tematiske analysen vil derfor være datadrevet (Braun & Clarke, 2006).

Når dataene skal analyseres må det også tas en avgjørelse med tanke på om man vil identifisere temaene på et semantisk eller latent nivå. Det semantiske nivået innebærer å analysere kun det som blir sagt og skrevet ned. En tematisk analyse på latent nivå vil gå utover det semantiske innholdet i datamaterialet. På latent nivå vil man prøve å identifisere eller undersøke underliggende ideer, forutsetninger og ideologier i datamaterialet (Braun &

Clarke, 2006). I vår analyse har vi ikke prøvd å lete etter noe utover det respondentene faktisk har sagt, og har derfor valgt en semantisk tilnærming til datamaterialet. Analysen går allikevel dypere enn å kun sammenfatte hva som blir sagt, ettersom vi prøver å tolke og forklare det.

Vi har i denne oppgaven valgt å følge et seks-stegs rammeverk for tematisk analyse beskrevet av Braun og Clarke (2006). Maguire og Delahunt (2017) gir en praktisk guide for bruk av tematisk analyse gjennom et eksempel og fungerte veldig godt som veiledning gjennom analysearbeidet. Stegene beskrevet av Braun og Clarke er (2006, vår oversettelse):

1. Bli kjent med dataene
2. Generere innledende koder
3. Lete etter temaer
4. Kritisk gjennomgang av temaer
5. Definere temaer
6. Skrive ned

Analysefasens seks steg er ikke en lineær prosess, og det har vært behov for å gå frem og tilbake mellom de ulike stegene. Videre gir vi en detaljert beskrivelse av hva vi har gjort i de ulike stegene i analysen.

Steg 1. Bli kjent med dataene

Det første steget for å utføre en tematisk analyse er å bli godt kjent med alle aspektene av det innsamlede datamaterialet (Braun & Clarke, 2006). Vi ble godt kjent med datamaterialet ved at vi begge var med å utføre intervjuene og transkribere dem. Vi diskuterte innholdet i intervjuet både rett etter intervjuet og etter transkribering, noe som gav oss en god start på å bli kjent med materialet. Ved å aktivt lese gjennom datasettet gjentatte ganger gjorde vi oss tanker rundt hvert enkelt intervju og helhetsbilde av datamaterialet. Allerede her noterte vi ideer for koder.

Steg 2. Generere innledende koder

Det andre steget har som mål å organisere dataene inn i mindre og meningsfulle biter ved systematisk koding (Braun & Clarke, 2006). En kode er et nøkkelord eller kort beskrivelse av hva et tekst-stykke sier noe om. Ved å kode teksten blir det mulig å enkelt finne denne informasjonen igjen og samle den i mindre grupper. Senere skal disse kodene samles til

temaer som er mer overordnede og kan være med å besvare problemstillingen (Braun & Clarke, 2006). Vi hadde ingen forhåndsbestemte koder eller temaer, men forsøkte å lete etter interessante momenter i datasettet. Dataprogrammet NVivo ble benyttet som verktøy for å gjøre denne delen av analysen. Verktøyet var enkelt å bruke og hjalp til med holde orden på koder og hvilke respondenter de ulike sitatene tilhørte.

Første transkripsjon kodet vi hver for oss. Vi pratet kun kort sammen underveis for å lære av hverandres umiddelbare erfaringer og for å dele tanker om noen av kodene. Etter det første transkripsjon var kodet så vi at vi både hadde kodet likt og ulikt. Etter koding av første transkripsjon fikk vi litt tanker om hvordan dette skulle gjøres, men så det som hensiktsmessig å kode en transkripsjon til hver for oss, før vi ble enige om en første re-kodingsprosess. Selv om vi hadde diskutert metoden og var enige om hvordan vi oppfattet stegene i den tematiske analysen, følte vi at selve kodingen var krevende. Det var utfordrende å få en felles forståelse for hva koden i seg selv skulle representere og hvor mye data som skulle inn i hver enkelt kode.

Etter å ha kodet de to første transkripsjonene hver for oss hadde vi laget henholdsvis 50 og 70 koder totalt. For å få en bedre oversikt over de foreløpige kodene laget vi et kart og grovsorterte, slik at de som overlappet kunne slås sammen til en større kode. Vi laget også en tabell i Excel med alfabetisk liste over hver våre koder og sammenliknet hvilke vi hadde som var like og ulike. Vi tok deretter en grundig gjennomgang av alle kodene for å enes om et felles kodesett som tok for seg alt vi til sammen følte var viktig. I denne prosessen måtte vi gå inn i meningsinnholdet i kodene og diskutere hva vi hadde lagt inn og hvorfor. Dette arbeidet var utfordrende og tidkrevende, men det gav oss en enda bedre forståelse av meningsinnholdet i dataene. Etter re-kodingen satt vi igjen med 38 felles koder. Excel-tabeller med oversikt over alle navn på koder, forklaring og eksempelsitater kan sendes ved interesse.

Videre bestemte vi oss for å kode alle transkripsjonene sammen over Teams på hver vår NVivo bruker. Vi opprettet et nytt prosjekt i NVivo og startet med å kode de to første transkripsjonene på nytt i fellesskap, slik sikret vi at vi endte med samme innhold i kodene og vi kunne diskutere innholdet underveis. Braun & Clarke (2006) nevner viktigheten av at hele datasettet skal gjennomgås systematisk og at de ulike delene får full og lik oppmerksomhet. Dette har vi tilstrebet.

Etter at alle transkripsjonene var gjennom første koding hadde vi ikke opprettet noen nye koder utover de vi ble enige om ved første re-koding, men tre av kodene ble ikke benyttet. Videre tok vi en ny gjennomgang av kodene og innholdet i dem. Etter dette steget satt vi igjen med 35 koder. Fullstendig oversikt over disse innledende kodene vises i vedlegg 3. Tabell 2 gir eksempler på koder som er utformet og eksempelsitat knyttet til koden. Parallelt med gjennomgangen av koder begynte vi på steg 3, lete etter temaer.

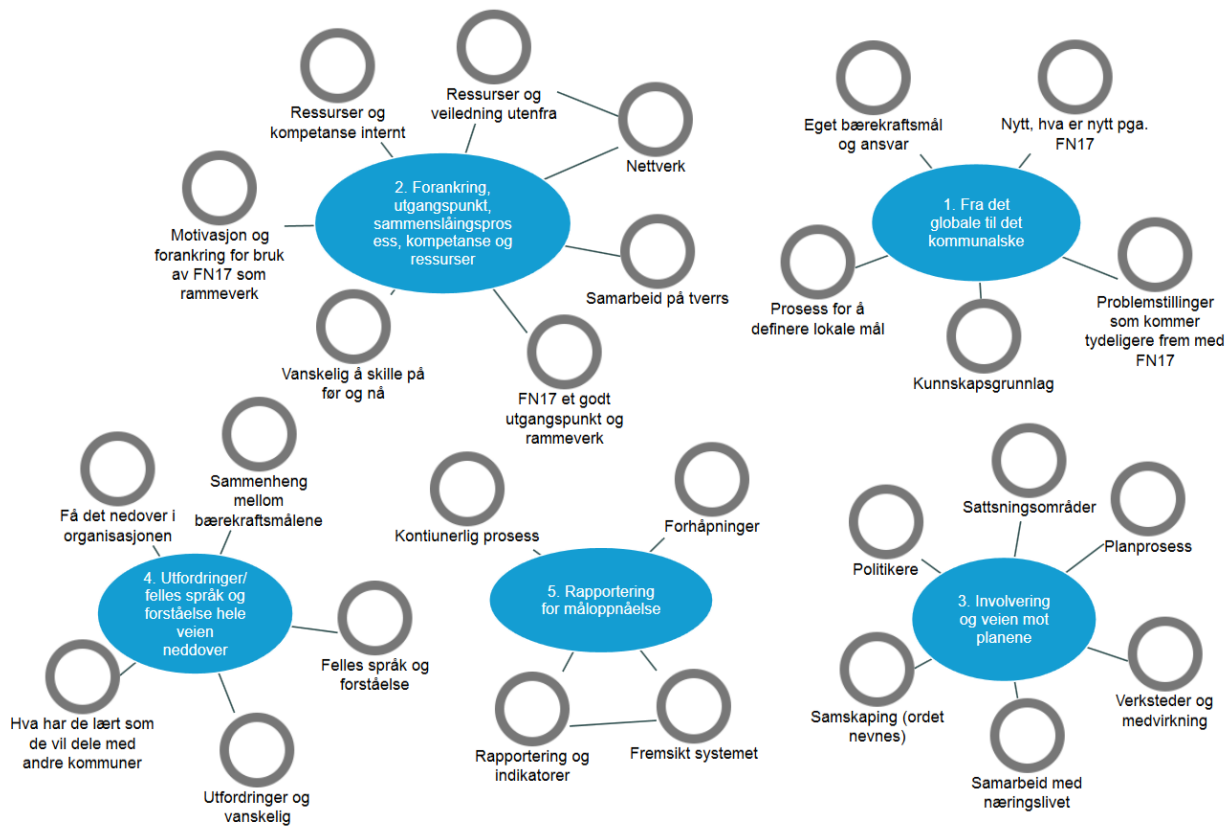
Tabell 2. Eksempler på innledende koder med tilknyttede eksempelsitater, etter steg 2.

| Eksempel på navn på kode | Eksempelsitat |
|--|--|
| FN17 et godt utgangspunkt og rammeverk | “Vi ser jo det som er veldig fin måte å jobbe helhetlig på, og et ønske om den helhetlige arbeidet. Og at bærekraftsmålene på en måte favner de fleste dimensjonene i kommunal planlegging på god måte” (rådgiver folkehelse). |
| Prosess for å definere lokale mål | “Vi begynte med at vi skulle gå igjennom alle bærekraftsmålene og alle delmålene under og se om det var noe som traff oss” (enhetsleder vann og avløp). |
| Ressurser og kompetanse internt | “Jeg synes jo vi har en veldig god kompetanse i planavdelingen vår, som på en måte eier og koordinerer mye av planprosessene. Så jeg har ikke opplevd at vi har hatt manglende kunnskap og kompetanse rundt det” (næringssjef). |
| Rapportering og indikatorer | “Men jeg tenker at vi fremdeles er litt på prøve og feile når det gjelder indikator arbeid altså og at vi kanskje først til neste år begynner å se om vi har valgt riktig eller ikke. Enkelt indikatorer kan være veldig lette å sette, mens andre er langt mer krevende” (arealplanlegger). |

Steg 3. Lete etter temaer

Det tredje steget handler om å løfte blikket opp fra hver enkelt kode og begynne å se etter potensielle temaer kodene kan samles i. Et tema omfavner et viktig mønster som er kommet frem i datamaterialet og bidrar til å besvare problemstillingen (Braun & Clarke, 2006). Vi benyttet post-it lapper og verktøyet for tankekart i NVivo og grupperte koder ut ifra hvordan de hang sammen. Denne prosessen innebar at vi diskuterte innholdet i kodene og forholdet mellom dem, og vi flyttet rundt på kodene i flere omganger. Vi forkastet ingen av kodene, men samlet de vi mente ikke ville gi relevant informasjon for å svare på problemstillingen. I slutten av denne analysefasen hadde vi sortert de 35 kodene inn i fem temaer vi anså som relevant for problemstillingen og to temaer med informasjon som ikke var relevant. Alle kodene ble plassert under et tema, men vi har i denne fasen ikke utelukket at noen av kodene

kan passe inn i flere temaer. Alle temaene gav vi foreløpige navn som beskrev innholdet i kodene samlet. Resultatet av de fem relevante temaene utviklet i steg 3 vises i figur 8.



Figur 8. Tankekart med foreløpige temaer (blå ellipser) og koder (grå sirkler).

Steg 4. Kritisk gjennomgang av temaer

Det fjerde steget i analysen innebærer en kritisk gjennomgang av de foreløpige temainndelingene fra steg 3 (Braun & Clarke, 2006). Målet med steg 4 er å utarbeide meningsfulle temaer som inneholder data som danner et sammenhengende mønster, og at temaene totalt reflekterer helhetsbilde av datasettet. For å få til dette er steg 4 delt inn i to nivåer. Det første nivået innebærer å undersøke om sitatene som ligger inne i hver kode passer inn i temaet. Det andre nivået er å undersøke om temaene som er utarbeidet faktisk gjenspeiler og er dekkende for hele datasettet (Braun & Clarke, 2006).

Nivå 1

Det første vi gjorde var å opprette et resultatdokument hvor vi skrev overskriftene på de fem foreløpige temaene. Deretter gikk vi nøye gjennom sitatene lagt inn i hver kode og klippet ut de bolkene som var interessante for å belyse problemstillingen. Under hver kode ble dataen

sortert til en meningsfull sammenheng og viktige deler av sitater ble uthevet. På denne måten fikk vi en bedre oversikt over innholdet i hver kode og det ble mindre tekst å forholde seg til, noe som gjorde det lettere å undersøke om kodene faktisk passet sammen i et sammenhengende mønster under temaet. For hvert tema spurte vi oss selv en rekke spørsmål inspirert av Maguire og Delahunt (2017). Spørsmålene gikk ut på om dataene passet inn under temaet, om temaet i seg selv gav mening, om temaene overlappet, om det var undertemaer, eller om det var behov for å opprette et nytt tema med noen av kodene. I denne prosessen ble det gjort en rekke endringer på koder knyttet til hvert tema, samtidig som flere temaer utgikk og nye ble etablert. Disse endringene oppsummeres sammen med endringene gjort i nivå 2.

Nivå 2

Når vi begynte å bli fornøyde med temaene, gikk vi tilbake til hele datasettet for å undersøke validiteten i temaene vi hadde laget. Ved å lese hele datasettet på nytt kunne vi reflektere over om temaene faktisk reflekterte innholdet i hvert intervju og datasettet som helhet, og om det var noe som var oversett og måtte kodes på nytt. På slutten av dette nivået hadde vi en god oversikt over de ulike temaene i datamaterialet som var med på å belyse problemstillingen, hvordan temaene virket sammen og helhetsbildet temaene gav av datasettet. Vi opplevde steg 4 som krevende og brukte mye tid på den. Steg 4 var vi først ferdig med da hele resultatkapittelet var formulert, altså etter at steg 5 og 6 var gjennomført.

Prosesen i steg 4 førte til endringene listet punktvis under. Endelig resultat av temaer med tilhørende koder er vist i figur 9.

- Temaene *irrelevant* og *supplerende informasjon* utgikk sammen med tilhørende koder.
- Kodene *verksted og medvirkning, samarbeid med næringslivet, samskaping og politikere* utgikk fra tema 3, da disse ikke er relevante for å svare på problemstillingen ved å omhandle generelle prosesser i kommunen som ikke er knyttet til FNs bærekraftsmål.
- Koden *satsingsområder* utgikk fra resultatkapittelet og blir heller omtalt i bakgrunnskapittelet, fordi dette anses mer som viktig for å forstå konteksten enn å være et funn for å si noe om problemstillingen.

- Kodene *motivasjon og forankring for bruken av FN17 som rammeverk* og koden *FN17 som godt utgangspunkt og rammeverk* ble tatt ut av tema 2 og dannet et nytt tema (kalt A).
- Da var kun koden *planprosess* igjen i tema 3 og ble flyttet til tema 1, på grunn av tilknytning til koden *prosess for å definere lokale mål*. Tema 3 utgikk.
- Tema 1 ble delt opp ved at koden *nytt, hva er nytt pga. FN17* og koden *problemstillinger som kommer tydeligere frem med FN17* gikk ut som et eget tema (kalt B).
- Kodene *samarbeid på tvers* gikk ut fra tema 2 og dannet et nytt tema (kalt C) sammen med koden *sammenheng mellom bærekraftsmålene* fra tema 4.
- Kodene *få det nedover i organisasjonen* ble flyttet fra tema 4 til tema 5 og dannet et eget undertema om mål for saksfremlegg.
- Kodene *kontinuerlig prosess* ble flyttet fra tema 5 til tema 1.
- Kodene *hva har de lært som de vil dele med andre kommuner og utfordringer og vanskelig* fra tema 4, samt koden *forhåpninger* fra tema 5, ble alle kodet på nytt for å splittes opp og legges inn under de ulike temaene som nå blir belyst.
- På dette stadiet er det kun koden *felles språk og forståelse* igjen i tema 4 og denne slås sammen med koden *FN17 et godt utgangspunkt og rammeverk* i det nye temaet (kalt A) som er opprettet. Tema 4 har ingen flere koder og utgår.
- Kodene *eget bærekraftsmål og ansvar* utgår, da denne er godt nok dekket i koden *problemstillinger som kommer tydeligere frem med FN17*.

Oppsummert ble resultatet av denne prosessen at datamaterialet er delt inn i totalt seks temaer bestående av til sammen 18 koder, disse er vist i figur 9.

Steg 5. Definere temaer og gi dem endelige navn

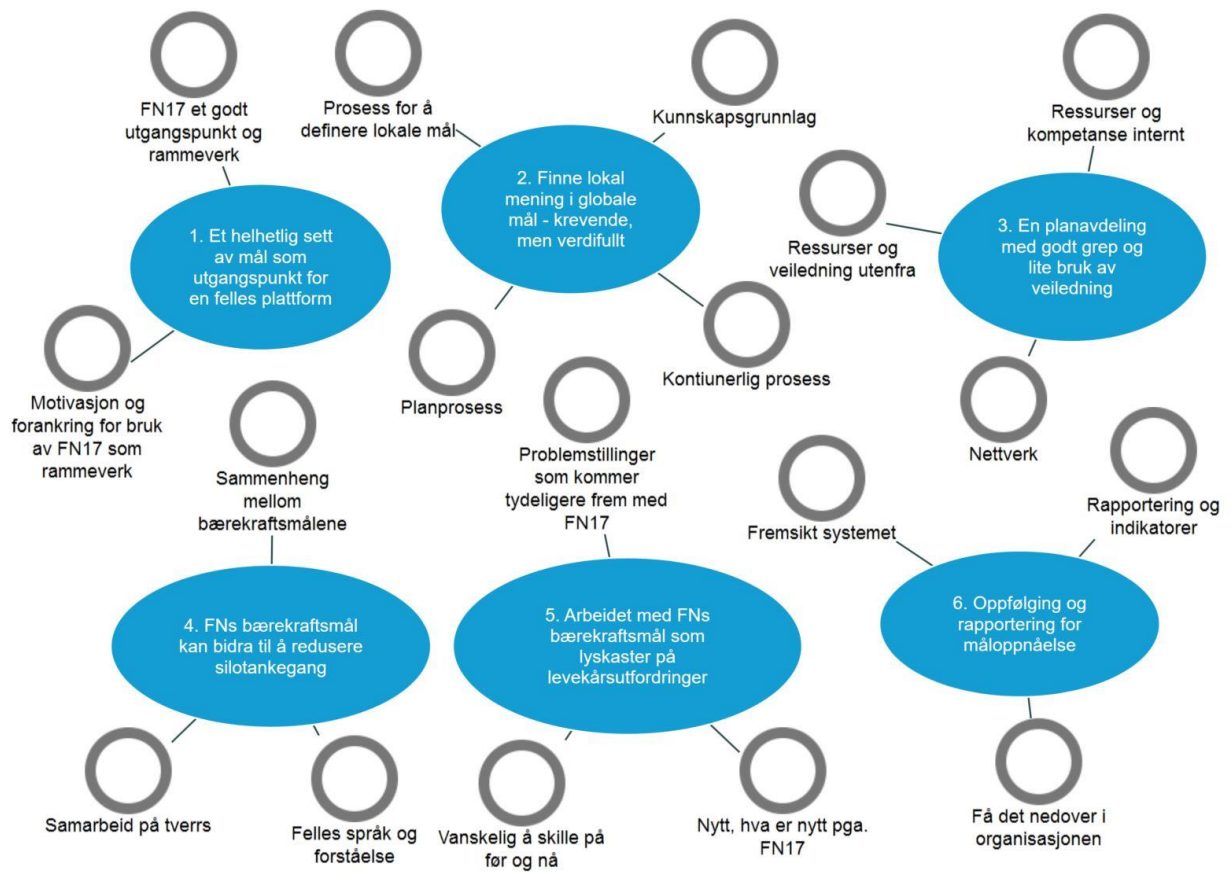
Den femte steget i analysen innebærer de siste og endelige forbedringene av temaene gjennom å raffinere temaene ytterligere, definere hvilket aspekt av datamaterialet hvert tema fanger eller ikke fanger, og identifisere essensen (Braun & Clarke, 2006). I tillegg til å definere historien som ligger i hvert tema må også forholdet mellom de ulike temaene vurderes nøye. Dette steget gjennomførte vi i stor grad parallelt med steg 4 og 6 ved at vi stadig vekslet mellom stegene. Det var en stor fordel å være to som kunne diskutere ulike tolkninger av data opp mot problemstillingen, derfor jobbet vi kontinuerlig sammen over

Teams. Gjennom prosessen med å utarbeide en introduksjon og oppsummering til hvert tema i fellesskap ble også essensen og begrensningene av temaene tydeligere for oss.

Det avsluttende målet i steg 5 er å endre arbeidstitlene på temaene til gode temanavn som tydelig gir leseren inntrykk av funnene beskrevet i hvert tema. Endelige navn på temaer er listet i tabell 3 og i figur 9.

Tabell 3. Oversikt over foreløpige temaer fra steg 3 og endelige temaer etter steg 5.
(* = A, **=C, ***= B)

| Tema nr. etter Steg 3 | Foreløpig tema | Tema nr. etter Steg 5 | Endelig tema |
|------------------------------|--|------------------------------|---|
| - | - | Tema 1* | Et helhetlig sett av mål som godt utgangspunkt for en felles plattform. |
| Tema1 | Fra det globale til det kommunalske. | Tema 2 | Finne lokal mening i globale mål – krevende, men verdifullt. |
| Tema 2 | Forankring, utgangspunkt, sammenslåingsprosess, kompetanse og ressurser. | Tema 3 | En planavdeling med godt grep og lite bruk av veiledning. |
| Tema 3 | Involvering og veien mot planene (Utgikk) | Tema 4** | FNs bærekraftsmål kan bidra til å redusere silotankegang |
| Tema 4 | Utfordringer/felles språk og forståelse hele veien nedover (Utgikk) | Tema 5*** | Arbeidet med FN's bærekraftsmål som lyskaster på levekårsutfordringer |
| Tema 5 | Rapportering for måloppnåelse | Tema 6 | Oppfølging og rapportering for måloppnåelse. |



Figur 9. Endelig tankekart med temaer (blå ellipser) og koder (grå sirkler).

Steg 6. Skrive ned

Utformingen av resultatene fra analysen ble gjort parallelt med steg 4 og 5, og ble ferdigstilt i steg 6. Resultatet av den tematiske analysen foreligger i kapittel 4.

4 Resultat

I dette kapittelet presenteres resultatet fra den tematiske analysen. Analysen resulterte i totalt 6 temaer som belyser hvordan Indre Østfold kommune har gått frem for at FNs bærekraftsmål skal danne grunnlaget for det nye plansystemet. Muligheter og utfordringer de ansatte i administrasjonen har opplevd i denne prosessen er trukket frem i hvert av temaene. De seks temaene er: 1) Et helhetlig sett av mål som godt utgangspunkt for en felles plattform, 2) Finne lokal mening i globale mål – krevende, men verdifullt, 3) En planavdeling med godt grep og lite bruk av veiledning, 4) FNs bærekraftsmål kan bidra til å redusere silotankegang, 5) Arbeidet med FNs bærekraftsmål som lyskaster på levekårsutfordringer, og 6) Oppfølging og rapportering for måloppnåelse. Temaene presenteres nærmere hver for seg og underbygges av sitater fra intervjuene med ansatte i kommuneadministrasjonen. Sitatene bærer preg av et muntlig språk og kun enkelte fyllord er fjernet etter oppfordring fra respondentene. Etter hvert tema følger en oppsummering av det viktigste innholdet i hvert tema. I kapittel 5 diskuteres funnene og refleksjonene rundt temaene i lys av kunnskapsstatus.

4.1 Tema 1: Et helhetlig sett av mål som godt utgangspunkt for en felles plattform

Dette temaet tar for seg den administrative drivkraften for bruken av alle de 17 bærekraftsmålene i oppstarten av den nye kommunen, og hvordan de ansatte i kommunen opplever bruken av FNs bærekraftsmål som utgangspunkt for planprosessen.

For Indre Østfold kommune har det vært viktig å skape en felles plattform for de fem små kommunene, slik at det blir en helhetlig ny storkommune. Gjennom intervjuene kommer det frem at kommunaldirektøren for næring, plan og teknikk har hatt en veldig sentral rolle i kommunebyggeriet, og vært en pådriver for helhetlig bruk av FNs bærekraftsmål i planarbeidet. Kommunaldirektøren beskriver et sterkt ønske om å ha med alle de 17 bærekraftsmålene og begrunner dette med at “det er det som gir bærekraften”. Videre beskriver kommunaldirektøren for næring, plan og teknikk:

“Jeg synes det er viktig, dersom en skal bruke bærekraftsmålene aktivt, at en skal bruke alle 17. Det er helt prinsipielt viktig for meg, at man ikke plukker ut noen få. Jeg tenker at kommunens rolle er helhetlig. I næringslivet kan man godt plukke ut noen få, men jeg tenker at som samfunnsutvikler må vi ha fokus på alle, og ikke

plukke ut skole og helse for eksempel, for det er jo de store og tunge områdene våre. Det er helheten som er viktig, så det er noe jeg alltid vektlegger når jeg snakker om dette. At vi bruker alle 17, og at hele grunnlaget for dem er det samspillet mellom dem” (kommunaldirektør næring, plan og teknikk).

Kommunaldirektøren brakte med seg mye inspirasjon fra tidligere arbeid i Viken fylkeskommune rundt bruken av bærekraftsmålene. Videre blir det forklart at det ble løftet frem for politikerne i fellesnemda at FNs bærekraftsmål burde benyttes som plattform.

Kommunaldirektøren beskriver det slik:

“Ideene kom fra administrasjonen i tidlig fase, fordi da jobbet politikerne både i egen gammel kommune og i en fellesnemd hvor det var forholdsvis få politikere som satt. (...) Det er klart at i en overgangsfase har administrasjonen mye føringer inn i politikken, og jeg tror ikke politikken hadde grepet det uten ideer fra administrasjonen” (kommunaldirektør næring, plan og teknikk).

Arealplanleggeren beskriver også at det har vært en gjennomgående ledetråd at kommunen skal ha med alle 17 bærekraftsmålene, og at de gjennom kommuneplanprosessen skulle få med seg alle målene. Kommunaldirektør for næring, plan og teknikk forteller at det ikke har vært noen spesielle utfordringer knyttet til denne beslutningen, men at det har vært litt diskusjoner rundt at de valgte å bruke alle de 17 målene inn i rammeverket.

I tillegg til å trekke frem kommunaldirektøren som en viktig pådriver for bruken av FNs bærekraftsmål, henviser flere respondenter til “Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) som en viktig bakgrunn og motivasjon i arbeidet med bærekraftsmålene. Rådgiver for folkehelse beskriver dermed bruken av FNs bærekraftsmål som “både villet og pålagt, og at administrasjonen ikke opplever dette som tredd nedover”.

Gjennom intervjuene med administrasjonen kommer det frem at det politisk er ulik interesse og forståelse for bærekraftsmålene. Noen partier syntes dette er veldig spennende, mens andre syntes dette ikke er så spennende. Rådgiver for folkehelse beskriver at “du har dem som er lei av å høre om bærekraftsmål, eller bærekrafts begrepet”, og at de har fått innspill om at de ikke skal bruke bærekraftsbegrepet så mye. Kommunaldirektør for oppvekst løfter også frem at:

“Når man klarer å bryte det her ned til noe som møter utfordringer som er her, så har du det fundamentet, og da tenker jeg at det kanskje øker det politiske engasjementet” (kommunaldirektør oppvekst).

Etter at det ble vedtatt at alle de 17 bærekraftsmålene skulle danne grunnlag for den nye kommunen, ble det besluttet at kommunen skulle starte planprosessen med blanke ark, og at ingen av de fem kommunene skulle ha med seg sine gamle planer inn i arbeidet. Kommunaldirektør for næring, plan og teknikk sier i den sammenheng at denne beslutningen har ført til:

“Litt modernisering av planleggingen i fem små kommuner. Det ble helt noe annet, og det var veldig viktig for å skape den nye kommunen at vi løftet det litt og tenkte helt annerledes, og ikke arvet noe fra for eksempel den største kommunen eller noe sånn, men faktisk laget en helt ny plattform. Det var tanken og motivasjonen knyttet til det. Det er veldig spennende med det helhetsperspektivet målene utgjorde, for bærekraftsmålene hadde ingen forankring i Indre Østfold før vi startet dette arbeidet” (kommunaldirektør næring, plan og teknikk).

Bruken av FNs bærekraftsmål som et rammeverk for nytt plansystem i oppstarten av den nye kommunen beskrives av alle respondentene som positivt. Flere deler oppfatningen om at det er utfordrende å etablere et nytt plansystem for en nyetablert kommune, men at med bærekraftsmålene som bærebjelke i planarbeidet kan det være enklere og enes om både retning og form på arbeidet. Det å ha noe fast og ta utgangspunkt i trekkes frem som positivt i en sammenslåingsprosess. Enhetsleder for vann og avløp beskriver det på denne måten:

“Jeg tror det var veldig praktisk egentlig at det kom noe overordnet en kunne ta utgangspunkt i som det er vanskelig å være uenig med. Noe som kunne være litt samlende for den nye kommunen” (enhetsleder vann og avløp).

Bærekraftsmålene bidrar dermed som noe konkret å ta utgangspunkt i og gir en effektiv start på planarbeidet. Det kommer også frem at bruken av bærekraftsmålene kan bidra til at de løfter blikket litt, og at kommunen ikke glemmer viktige ting når de nå er blitt mye større. Noe som også trekkes frem er at det gir et felles fokus som kan hjelpe til å motvirke silotankegang ved å se ting bedre på tvers. Flere beskriver FNs bærekraftsmål som en god forankring, at planene forplikter mer, og at det legger godt til rette for å jobbe mer bærekraftig med helhetlige planer for de ulike nivåene. Enhetsleder for vann og avløp sier at:

“I og med at det er en del av en større greie, ikke bare noe vi har funnet på til kommuneplanens samfunnsdel, så tror jeg det er enklere å følge det opp. Da er det litt bedre forankret egentlig, og det gjør det enklere å faktisk ha et planverk som vi bruker” (enhetsleder vann og avløp).

Kommunaldirektør for næring, plan og teknikk beskriver forhåpninger om at arbeidet med bærekraftsmålene skal gi mer struktur på arbeidet, og at de da kan bli litt mer målrettet og sier at: “jeg synes det gir en god struktur og en helhetstenkning som jeg tror er viktig i en kommune”. Rådgiver for folkehelse trekker frem at målene favner flere dimensjoner i kommunal planlegging og sånn sett er en fin måte å jobbe helhetlig på, en oppfatning som også kommunaldirektør for oppvekst deler:

“Jeg føler også at vi blir litt ydmyke, tenker på oss som en del av verden (...), og det aller viktigste for meg er at dette er mer en helhetlig tilnærming til å møte de utfordringene som kommunesamfunnet i Indre Østfold har” (kommunaldirektør oppvekst).

Arealplanleggeren deler også oppfatningen om at bærekraftsmålene er et godt utgangspunkt, men påpeker at dersom de skal fungere etter hensikten, er det viktig at de greier å overføre målene til lokale forhold og etablere metoder for å måle nytten:

“Det aller viktigste, i hvert fall i en innledende fase synes jeg, er det at man kunne etablere denne plattformen for å diskutere og få en slags felles, om ikke virkelighetsoppfatning, så i hvert fall et felles vokabular og en felles måte å adressere problemstillinger – rett og slett få samtalen til å gå. Når det er et helhetlig sett av mål kan det rett og slett være et godt styringsverktøy, gitt at man greier å både anvende det på den lokale situasjonen og greier å måle om man har noen nytte av det eller ikke” (arealplanlegger).

Oppsummering tema 1

Indre Østfold kommune besluttet at alle de 17 bærekraftsmålene skulle danne grunnlaget for det nye plansystemet. Ønsket om å ha med alle bærekraftsmålene var i oppstarten initiert av administrasjonen, som mente at de samlet sett var viktig for å få til en bærekraftig samfunnsutvikling. Arbeidet med planene skulle startes med blanke ark, og ingen av de gamle kommuneplanene skulle videreføres. Alle de ansatte som ble intervjuet opplevde bruken av bærekraftsmålene i oppstarten av planprosessen som positivt. Mange omtaler

bærekraftsmålene og beslutningen om å bruke disse gjennomgående som noe “det er vanskelig å være uenig i”. Det beskrives som et godt felles utgangspunkt som har bidratt til en mer effektiv start ved at det gjorde det lettere å enes om retning og form på arbeidet. De ansatte føler at de gjennom bærekraftsmålene er med på å bidra til “noe større”. FNs bærekraftsmål har fungert som et godt rammeverk for det nye plansystemet, og har bidratt positivt til sammenslåingsprosessen.

4.2 Tema 2: Finne lokal mening i globale mål – krevende, men verdifullt

Slik det fremgår av intervjuene med ansatte som har vært tett på planprosessen i Indre Østfold kommune, er det å konvertere de globale målene til lokal sammenheng en viktig del av arbeidet. Det kommer også frem at dette er noe mange ser som den største utfordringen. Dette temaet omtaler prosessen kommunen har vært igjennom når de har prøvd å finne ut hva de 17 bærekraftsmålene vil bety for dem i lokal sammenheng, og hvordan de ansatte har opplevd dette.

Som første steg i arbeidet med bærekraftsmålene var det viktig å få utarbeidet et kunnskapsgrunnlag som kartlegger status i de ulike kommunene. Samfunnsplanleggeren forklarer at ved å kartlegge utfordringer og muligheter opp mot bærekraftsmålene, får den nye kommunen en “inngangsbillett” som går på å få et felles utfordringsbilde og mulighetsbilde. Samfunnsplanleggeren beskriver denne prosessen:

“Vi har jo mye kunnskapsgrunnlag, og så er det å ‘mappe’ det kunnskapsgrunnlaget opp mot bærekraftsmålene for å eventuelt se; mangler vi kunnskap og informasjon om noen bærekraftsområder? Hvor er hullene våre på hva vi har av kunnskap? Så gjorde man det samme i forhold til det utfordringsbildet” (samfunnsplanlegger).

Rådgiver for folkehelse sier at det fra plansiden, øverste ledernivå og egentlig litt videre nedover har vært jobbet veldig mye med målene i form av hvilken betydning FNs bærekraftsmål har for kommunen innenfor de ulike kommunalområdene. Da kommunen skulle utforme utfordringsnotatet fikk de ulike kommunalområdene oppgaven om å relatere sine utfordringer til FNs bærekraftsmål. Rådgiver for folkehelse gav selv innspill i denne prosessen, og beskriver at mange opplevde arbeidet med å relatere utfordringer opp mot bærekraftsmålene som utfordrende. Respondenten sier:

“Vi skulle på en måte relatere våre utfordringer til bærekraftsmålene. Da ble bærekraftsmålene sendt med litt som et oppsett. Hvordan du skal skrive inn for eksempel direktør på helse og velferd, hvilke utfordringer har du, og hvor skal de puttes inn? Det opplevdes kunstig, fordi hvis du ikke har noe. Dette her er ikke viktig for noen av målene sånn jeg ser det. Hvor putter jeg det inn da? Da havner du på en måte utafor boksen. Så jeg vet at for noen opplevdes det vanskelig og krevende, og ikke riktig for måten de jobbet på” (rådgiver folkehelse).

Videre beskriver rådgiver for folkehelse at selv om dette kanskje ikke føltes som helt riktig måte å jobbe på, og det muligens kunne vært gjort på en annen måte, så ligger det erfaring og læring i det som kan gi en pekepinn på hvordan det kan løses en annen gang. Respondenten sier videre at “det skaper en ramme, som kanskje kan være grei å jobbe innenfor for noen, men oppleves krevende for andre” (rådgiver folkehelse).

Kommunaldirektør for næring, plan og teknikk sier at bærekraftsmålene og dokumentet knyttet til utfordringsbildet belyser de utfordringene kommunen har godt.

Kommunaldirektøren beskriver videre at det å bli kjent med dette store kunnskapsgrunnlaget, som egentlig ligger i bærekraftsmålene, gir muligheter inn i politikken, og at det var en fordel at de som ny kommune kunne begynne helt på nytt.

Det kommer frem i intervjuene at Indre Østfold kommune har jobbet mye med bærekraftsmålene i interne prosesser for å forankre målene fra det overordnede og ned på det lokale nivået. Arealplanleggeren forteller at de i 2018 var en gruppe med fire ansatte fra hver av de kommunene som skulle slås sammen som begynte å se på hvordan de kunne oversette bærekraftsmålene til en lokal sammenheng. Respondenten sier at:

“Vi lagde et brutalt Excel-ark der man la bærekraftsmålene over, og så begynte man å felle ned hva dette kan bety i lokal sammenheng. Så hva betyr det å bekjempe fattigdom i en Indre Østfold-sammenheng? Deretter begynte vi å formulere mål på det. Det var en arbeidsmetodikk som ble brukt gjennom hele 2019, for å få på plass en målstruktur for økonomiplanen” (arealplanlegger).

Arealplanleggeren sier videre at denne Excel-matrisen har vært et viktig referansepunkt i det videre arbeidet og har vært brukt ikke bare i planmiljø, men også overfor de andre kommunalområdene og virksomhetene i kommunen. Kommunaldirektør for oppvekst refererer til interne verksteder som er gjennomført med alle kommunalområdene, hvor de har gitt innspill til hovedmål, delmål og strategier. Disse verkstedene ble gjennomført for å få i

gang diskusjoner rundt betydningen av bærekraftsmålene i lokal sammenheng; hva betyr disse målene for oss? Flere av respondentene vi intervjuet beskrev hvordan de ulike avdelingene arbeidet i grupper på disse verkstedene. Enhetsleder for vann og avløp beskriver at de startet med å gå igjennom alle bærekraftsmålene for å se om noe traff dem godt.

Respondenten beskriver videre at:

“Da gikk vi gjennom mål for mål og undersøkte hva som er relevant for oss her. Det var første jobb. (...) Vi kom med noen forslag til egne mål. Også ble det bearbeidet litt av de som jobber med kommuneplanen, og så fikk vi dem tilbake og fikk knadd litt mer på dem. Det var litt som gruppearbeid tror jeg, i flere omganger” (enhetsleder vann og avløp).

Arealplanleggeren forteller at “noen gikk også dypere inn i delmålene da og brukte de. Så det var metodikken”. Rådgiver for klima og miljø sier at en viktig læring fra prosessen “er at delmålene er veldig gode”. Respondenten beskriver i den sammenheng at det er viktig å jobbe ordentlig med delmålene:

“Altså når jeg sier litt ordentlig så mener jeg ikke sånn at alle skal ha mange dagsverk på det, men at man skal kanskje ikke bare be dem å lese det som står der. Kanskje ta noen debatter og prate rundt det, og det blir ofte veldig god prat, og gjerne på tvers også” (rådgiver klima og miljø).

Flere av respondentene beskriver at det først er lett å tenke at flere av bærekraftsmålene ikke er så representative for Norge ved at de tar for seg typiske utfordringer som forbindes med utviklingsland, slik som fattigdom og sult. Kommunaldirektør for oppvekst beskriver at “det er et visst oversettelsesbehov i et samfunn på så høyt nivå som Norge, ikke sant”.

Samfunnsplanleggeren gir også uttrykk for dette oversettelsesbehovet, og at det er et utfordrende og tidkrevende arbeid som må bearbeides i flere omganger:

“Alle bidrar litt, så er det å få den forståelsen eller konteksten, og så skrive det om. Så vi måtte holde på med å gjøre det kommunalsk, og aggregere eller skalere det ned å gjøre det til vårt. Hva er det vi legger i det? Hva mener vi er vårt bidrag når det gjelder sult? Det gjelder det å finne ut” (samfunnsplanlegger).

Kommunaldirektør for næring, plan og teknikk beskriver det slik:

“For i første så kunne det være litt sånn flåsete liksom å unngå sult, men hvem er det som sulter her? Så når vi brettet det litt ut og så på feilernæring og matsikkerhet og la

masse sånt i det, ble det veldig mange flere perspektiver inn i diskusjonene tenker jeg” (kommunaldirektør næring, plan og teknikk).

Flere av respondentene påpeker viktigheten av å inkorporere bærekraftsmålene i organisasjonen slik at det blir noe meningsfylt for dem. Kommunaldirektør for oppvekst mener at det er de på vei til å få til, og sier at “vi har veldig meningsfulle oppdrag som er spot-on på de utfordringene vi har, og det er fordi vi har vært med og forankret det selv”. Selv om prosessen for noen har fremstått som litt “langdryg”, og at de har hatt “mange verksteder”, så har de fått igjen for det. Videre beskriver respondenten at prosessen de har vært gjennom gjør at målene og oppdragene de har laget ikke fremstår som fremmede, men at det “som står der faktisk er de tingene vi prioriterer ute i praksis”. Seksjonssjef for pleie og omsorg opplevde at det var et overraskende stort engasjement rundt bærekraftsmålene, og at det føles meningsfylt at man kjenner på en nærhet til utfordringene og de oppgavene som skal løses. Respondenten beskriver at

“Noe som er bra med enhver målsetting eller et hvert tiltak er at man ikke alltid tenker på at det er FN som står bak, men at det faktisk er noen som er viktige for vår organisasjon og våre ansatte og innbyggere” (seksjonssjef pleie og omsorg).

Når vi under intervjuene ber de ansatte reflektere over hva de føler har vært de største utfordringene knyttet til arbeidet med FNs bærekraftsmål beskriver flere av respondentene at det har vært å overføre de globale målene til lokale forhold. Kommunaldirektør for oppvekst sier at den største utfordringen har vært “det å fortolke målene inn til våre utfordringer”. Samfunnsplanlegger trekker også frem dette, og sier at det har vært utfordrende å:

“Skalere det ned til det kommunalske. Hva betyr bærekraftsmål nr. 2 for Indre Østfold kommune på et aggregert nivå? Hva betyr det når du begynner å bryte ned på delmål under der igjen?” (samfunnsplanlegger).

Rådgiver for økonomi- og virksomhetsstyring peker også på utfordringen med å konkretisere og gjøre det meningsfullt. Arealplanleggeren mener det er viktig at bærekraftsmålene blir arbeidet med bit for bit, ellers blir man overveldet og lite produktiv. Det er utfordringer både dersom systemet blir for generelt eller overordnet, og dersom det blir for rigid. Videre uttrykker respondenten at: “det må oppleves relevant, det må oppleves overkommelig, og det må oppleves at det gjør en forskjell i positiv forstand”. Rådgiver for økonomi- og virksomhetsstyring uttrykker at:

“De største utfordringene er vel å sørge for at det ikke bare blir eid av noen få som har knekt koden og skjønte det, når vi bruke det så tungt” (rådgiver økonomi- og virksomhetsstyring).

Respondenten sier videre at det ikke bare kan eies av noen få på et kontor høyt oppe, men at det må være en forankring og drøftingsprosesser som gjør at målene konkretiseres ned til et nivå slik at alle forstår hva de skal bidra til. Samfunnsplanleggeren mener det er viktig, men utfordrende, å klare og skape en felles forståelse, og å klare og snakke samme språk.

Arbeidet med bærekraftsmålene er fortsatt i en tidlig fase i Indre Østfold kommune. Nærings sjefen peker på at de “er på en måte midt i prosessen”, og at det vil være viktig med en evaluering av de ulike delene av prosessen og erfaringsutveksling. Arbeidet blir av enhetsleder vann og avløp beskrevet som en “kontinuerlig prosess” som “aldri blir ferdig”, hvor de lærer og justerer seg underveis. Dette er også noe samfunnsplanleggeren fremhever: “dette er liksom kontinuerlig arbeid tror jeg, fram og tilbake, fram og tilbake, fram og tilbake. Å ta eierskap til det. Hva betyr noe for meg da?”. Arealplanleggeren peker på at:

“Det er ikke noen ‘quick fix’ det her, men det avspeiler kompleksiteten inn i det. Det er å forsøke å snu en utvikling. Det er ikke gjort over natta. Det er det jo aldri” (arealplanlegger).

En annen respondent illustrer det slik:

“Så jeg tenker at det er litt prosess. For det var jo ukjent for de fleste av oss dette med bærekraftsmål da vi har startet opp, i den forstand at det skulle ha så mye å si for oss, og at det ikke bare var noen sånne fine formuleringer som vi skulle prøve å huske på. Jeg tror at etter noen år med denne jobbinga her nå, så vil vi få det litt mer inn, og få litt mer forståelse for hva det skal bety hos oss” (rådgiver økonomi- og virksomhetsstyring).

Oppsummering tema 2

En av de største utfordringene rundt arbeidet med å bruke bærekraftsmålene som et rammeverk for det nye plansystemet til Indre Østfold kommune, er det å finne lokal mening i de globale målene. Det har derfor vært viktig å bruke mye tid på arbeidet med å definere de lokale målene gjennom interne verksteder med de ulike kommunalområdene. Det beskrives som utfordrende å konkretisere målene slik at det oppleves som meningsfulle, men at denne

prosessen har vært viktig for å utvikle felles forståelse, eierskap og mål som treffer utfordringene i Indre Østfold kommune. Arbeidet med bærekraftsmålene beskrives som krevende, og at det er en kontinuerlig prosess hvor de lærer og justerer underveis.

4.3 Tema 3: En planavdeling med godt grep og lite bruk av veiledning

Planavdelingen er ansvarlig for å utarbeide kommunens overordnede planer, og dermed også de som må lede arbeidet med å implementere bærekraftsmålene i planverket. Planavdelingen i Indre Østfold blir i flere av intervjuene svært positivt omtalt i form av god kompetanse og at de har holdt godt i arbeidet. Dette temaet tar for seg de ansattes opplevelse av den interne kompetansen og ressursene i kommunen i forbindelse med implementeringen av FNs bærekraftsmål, og behov for ekstern veiledning og veiledningsmaterieell i oppstarten av prosessen.

I forbindelse med den interne kompetansen internt i kommunen sier næringssjefen:

“Jeg synes vi har en veldig god kompetanse i planavdelingen vår, som på en måte eier og koordinerer mye av planprosessene. Så jeg har ikke opplevd at vi har hatt manglende kunnskap og kompetanse rundt det” (næringssjefen).

Seksjonssjef for pleie og omsorg deler også denne oppfatningen, og beskriver at planavdelingen har gjort en god jobb, og at de har vært på tilbudssiden når det har vært behov for avklaring. De har illustrert den jobben som skal gjøres gjennom arbeidsøker og ved å forklare slik at de har forstått hva oppdraget er. Respondenten sier at:

“Hvis du bare hadde fått FNs bærekraftsmål plassert foran deg med beskjed om å ta tak i det her, så tror jeg ikke det hadde gått særlig bra. (...) Så det skal planavdelingen virkelig ha. Jeg synes de har klart å omsette det i utfordringer som er forståelige for oss” (seksjonssjef pleie og omsorg).

Generelt beskriver intervjuene at de ansatte opplever at de har nok ressurser og kompetanse internt i organisasjonen til å gjennomføre en god planprosess og arbeide med FNs bærekraftsmål. Dette begrunnes blant annet med at det er rutinerne ansatte i de ulike avdelingene som har bred kompetanse og lang erfaring. Et eksempel på dette er enhetsleder for vann og avløp som sier at “i sammenheng med bærekraftsarbeidet har det ikke vært behov for noen kompetanse eller ressurser” i deres avdeling. Grunnen til at denne avdelingen mener

dette er i hovedsak fordi de føler at FNs bærekraftsmål treffer veldig godt de målene de alltid jobber mot, og at det sånn sett ikke fører til noe ekstra arbeid.

Arealplanleggeren påpeker derimot at arbeidet med å gå inn i og bli kjent med bærekraftsmålene krever tid, og at det å sette seg inn i de “i seg selv er en kompetanseøkning”. Kommunaldirektøren for næring, plan og teknikk trekker også frem at arbeidet vil bidra til organisasjonsutvikling og påpeker at “kompetansen den bygges jo etter hvert”, men beskriver samtidig at:

“Det er klart at folk må bli kjent med det, men jeg tenker at budskapet er såpass enkelt og tydelig at jeg tror våre dyktige medarbeidere tar det ganske fort. Så jeg synes ikke det er så mye merarbeid. Jeg tenker det er en annen måte å tenke på”
(kommunaldirektør næring, plan og teknikk).

Selv om Indre Østfold kommune ser at kompetansen internt er god, trekker kommunaldirektør for næring, plan og teknikk frem at det allikevel hadde vært nyttig med litt ekstra ressurser inn i implementeringsprosessen, og uttrykker dette slik:

“Jeg tror at det å ha litt ressurser og kompetanse på det, som kan på en måte dytte på litt. Det tror jeg hadde vært veldig fint, så det ville jeg nok anbefalt nye å gjøre”
(kommunaldirektør næring, plan og teknikk).

Gjennom intervjuene kommer det frem at Indre Østfold kommune har utviklet sin egen metodikk og i svært liten grad har benyttet veiledere, ressurser utenfra eller nettverk i arbeidet med å implementere bærekraftsmålene som plattform i den nye kommunen. Det er ikke slik at kommunen ikke er med i mange ulike nettverk, men det er ingen konkret kobling mellom kommunens nettverk og implementeringen av FNs bærekraftsmål. Det er respondentene som har vært tettest involvert i utviklingen av kommunens planer som i beskjedne grad har latt seg inspirere av andres løsninger. De andre avdelingene har ikke brukt veiledning i arbeidet med bærekraftsmålene, men har i stor grad støttet seg til planavdelingen.

Asker kommune sitt arbeid med bærekraftsmålene blir av noen respondenter trukket frem som en inspirasjon for deres eget arbeid. Asker er en mye større kommune enn Indre Østfold og har bedre økonomi, mer ressurser og større planfaglig avdeling med mulighet til å gjennomføre en mer omfattende medvirkningsprosess. Kommunaldirektør for næring, plan og teknikk beskriver at Indre Østfold raskt forstod at de derfor ikke hadde mulighet eller lyst til å gjøre det på samme måte, og at det var viktig for dem å finne sin egen vei inn i det.

Arealplanleggeren trekker også frem at de nærmest har en “egenutviklet” prosess, men peker likevel på at:

“Vi har nok hatt mye glede av metodikken slik vi leste ut av arbeidet hos Asker. Ikke minst det at de brukte tid på å diskutere bredt og hva disse målene betyr for dem” (arealplanlegger).

Viken fylkeskommune har gjennomført en sammenslåingsprosess parallelt med Indre Østfold kommune. Som nevnt i bakgrunnskapittelet har Viken også lagt bærekraftsmålene til grunn for planleggingen, og har utarbeidet et kunnskapsgrunnlag for regionale planstrategi kalt *Vi i Viken*, som er bygget opp etter bærekraftsmålene. Arealplanleggeren mener at dette er “et veldig godt dokument som kunne gi inspirasjon”. Videre beskriver respondenten at det ikke har vært så mye annen veiledning fra fylkeskommunen på dette stadiet på grunn av at de har vært i en parallell prosess, men at de senere vil kunne være til en større inspirasjon.

Med kommunaldirektør for næring, plan og teknikk pratet vi litt om behovet for veiledning av bruken av bærekraftsmålene. Det kommer da tydelig frem at det er viktig at kommunen bruker tid på å utvikle sin egen metode for “å lage sin egen identitet på det”, og å få eierskap til de nye målene. Respondenten ser samtidig behovet for litt mer veiledning rundt hvert enkelt bærekraftsmål og en utdypning “knyttet til forventningene til kommunen for eksempel fra nasjonalt hold”. Respondenten viser til at “det står litt om det i forventningsbrevet, men det er liksom mer sånn at det bør dere legge til grunn”.

Videre peker kommunaldirektør for næring, plan og teknikk på behovet for en “eksempelsamling som viser ulike modeller for bruken av FNs bærekraftsmål i kommunal planlegging”, og at det ikke bare henvises til store kommuner som Asker. Respondenten beskriver da at det ville hjulpet kommunene å utvikle sin egen metodikk og finne sin egen identitet på det.

“Det hadde egentlig vært nyttig med generelt mer veiledning knyttet til bærekraftsmålene. Nå begynner det vel å komme litt mer, men da vi drev med dette i 2018/2019, og man skapte tankegodset rundt det, så var det veldig lite. Det som det stort sett ble vist til var Asker, som hadde hatt 200 verksteder eller et eller annet sånt, som er helt umulig for oss å gjennomføre. Så jeg tenker at det hadde vært fint med veiledere tidligere” (kommunaldirektør næring, plan og teknikk).

Kommunaldirektøren forteller videre at de har:

“Vært inne og sett litt hvordan regjeringen rapporterer på bærekraft og sånn, men det er lite inspirasjon å hente, synes jeg. Det med å konkretisere og vise hvordan man kan gjøre ting, det hadde jo vært fint, men det kommer sikkert nå når det er flere som har gjort det” (kommunaldirektør næring, plan og teknikk).

Rådgiver for klima og miljø tenker at det hadde vært morsomt med noe “kampanjemateriell” for bruk på verkstedene, som for eksempel pappmoduler som kan brettes til kuber med trykk av de ulike bærekraftsmålene. Slike konkrete kan være med å gjøre arbeidet mer visuelt.

Oppsummering tema 3

Planavdelingen i Indre Østfold kommune har hatt et godt grep om implementeringsprosessen, og mange av respondentene føler at de har god kompetanse internt. Mange av de ansatte har bred kompetanse og lang erfaring, og det er ikke blitt brukt mye ekstern veiledning i prosessen. Kommunen har latt seg inspirere av for eksempel Asker, men har verken hatt økonomi eller ressurser til å gjennomføre det på samme måte. Det påpekes at noe mer veiledningsmaterieell rundt hvordan de skulle angripe det i en tidlig fase ville vært nyttig, men at det var lite materieell tilgjengelig som traff dem godt. For Indre Østfold kommune har det også vært viktig å utvikle en egen metodikk for å få finne sin egen identitet i arbeidet og få eierskap til de 17 bærekraftsmålene.

4.4 Tema 4: FNs bærekraftsmål kan bidra til å redusere silotankegang

FNs bærekraftsmål har bidratt til å belyse viktigheten av det tverrsektorielle samarbeidet i Indre Østfold kommune. Kommunaldirektør for næring, plan og teknikk beskriver at de er avhengige av hverandre for å nå hvert enkelt mål, og at dette er kommet tydeligere frem gjennom arbeidet med FNs bærekraftsmål. Dette temaet tar for seg hvordan de ansatte har opplevd at arbeidet med bærekraftsmålene har påvirket det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen.

Arbeidet med implementeringen av FNs bærekraftsmål i kommunen har vært sektorovergripende, og arealplanleggeren beskriver arbeidet som et utprega lagarbeid. I hele planprosessen har det vært jobbet på tvers av kommunalområdene og arealplanleggeren mener at dette arbeidet i seg selv har vært en organisasjonsutvikling. Samfunnsplanleggeren

beskriver at for å kunne nå de felles målene, er det viktig å forstå at det ikke er én avdeling som er svaret alene, men påpeker at dette arbeidet er tidkrevende, at “ting blir til underveis”, og at det er en modningsprosess. Arealplanleggeren trekker frem at bærekraftsmålene nok kan fungere som bidrag til å bryte silotankegangen:

“Fordi de er så helhets-overgripende, så kan man ikke dele de ut til hver silo, og så sitter vi og sikkert får til fine ting hver for oss, men man er nødt til å gå på tvers, for ellers så ivaretar man ikke intensjonen i målene” (arealplanlegger).

Flere av respondentene beskriver at arbeidet med bærekraftsmålene har bidratt til at de tar eierskap til temaer som gjelder hele kommunen. Noen har kanskje mål som treffer dem spesielt godt, med det er allikevel en gjennomgående oppfatning at de ansatte føler bærekraftsmålene har bidratt til at de ser at de må samarbeide mer på tvers. Seksjonsleder for pleie og omsorg beskriver det slik:

“Jeg har på en måte vært tvunget til å tenke igjennom bærekraftsmålene, delmål og oppdrag når organisasjonen skal rette seg inn mot FNs bærekraftsmål, og sånn sett så er jeg nok utfordret på noen områder som jeg ellers ikke ville vært” (seksjonssjef pleie og omsorg).

Rådgiver for klima og miljø trekker frem at ved å jobbe med målene og lese dem godt kommer både forståelsen for sammenhengene frem, og at alle må bidra på områder de kanskje ikke ville tenkt over i utgangspunktet:

“Hvis du jobber med vann og avløp, så ser du det at du bidrar ikke bare på nummer 11 *bærekraftige byer og lokalsamfunn* eller 15 *livet på land*. Du bidrar faktisk til helse, ikke sant, på nummer 3 *god hele og livskvalitet*” (rådgiver klima og miljø).

I samtale med næringssjefen løftes det frem at det kanskje først er når man kommer ned på delmålsnivå at synergiene mellom målene gjør seg gjeldende. Næringssjefen beskriver:

“Jeg ser ikke synergieffekter mellom målene, men jeg ser synergier av samarbeid mellom delmålene, altså tiltakene vi prioriterer for å nå målene på tvers av kommunal områder. For eksempel med anstendig arbeid da vi er avhengig av NAV, næringslivet og kommunen selv (...). Vi må jo ta utgangspunkt i sånn som vi er og prøve å utvikle mulighetene for alle. Det må skje i et samspill mellom kommunalområdene” (næringssjefen).

En utfordring som kommer frem når det gjelder samarbeid for å nå målene og sette oppdragene ut i praksis, er press på tid og ressurser. Rådgiver for folkehelse beskriver at dersom arbeidsmengden allerede er for stor og det er “trange ressurser”, vil kapasiteten til å arbeide på noe som oppleves som utenfor eget område være begrenset, noe som igjen vil vanskeliggjøre samarbeid. At press på tid og ressurser legger begrensninger på det tverrsektorielle samarbeidet, er en oppfatning som deles av seksjonssjef for pleie og omsorg. Respondenten beskriver at:

“Vi har lett litt etter hvilke områder som er relevante for oss, og så har vi tenkt litt som så; la oss ta for oss det her. Det er mer enn nok å gjøre bare med det vi må. Vi har ikke krefter og tid til å engasjere oss så veldig mye på andre områder” (seksjonssjef pleie og omsorg).

Rådgiver for klima og miljø beskriver at de “på en måte har vært redd for å hoppe ned i siloer når de kom inn i en ny kommune”. De fem kommunene gikk fra å være hver sin lille administrasjon hvor alle kjente alle, og hvor hver enkelt ansatt måtte jobbe tverrfaglig, til at hver enkelt ansatt nå skal jobbe mer spisset mot et fag i storkommunen. Videre utdyper respondenten at: “du har nok med å lære deg ditt nye fag” og at dette gjør at “det er lett å hoppe ned i siloene, for at man blir seg selv nok”. Seksjonssjef for pleie og omsorg gir uttrykk for at “kommunen foreløpig bærer preg av å være delt inn i kommunalområder, og at arbeid i såkalte siloer i for stor grad preger arbeidet”, noe som nok kan relateres til utfordringen rundt begrensede ressurser og tid.

I prosessen med økonomiplanen beskriver rådgiver for økonomi og virksomhetsstyring at de var opptatt av samarbeid og at ting ikke bare kunne løses et sted, men om det per nå har bidratt til at praksisen faktisk har endret seg nok er litt for tidlig å si noe om:

“Jeg er ikke helt sikker på om praksisen har begynt å endre seg, eller om det foreløpig bare er på papiret. Men da var det jo en bevissthet på at hele kommunen henger sammen, så det nytter ikke å bare satse på å løse et bærekraftsmål på et område. Så det gjenstår å se” (rådgiver økonomi- og virksomhetsstyring).

Oppsummering tema 4

Arbeidet med implementeringen har vært sektorovergripende, og kommunen har jobbet på tvers av kommunalområdene gjennom hele planprosessen. Flere beskriver at arbeidet har bidratt til å “løfte blikket litt” og at bærekraftsmålene har belyst viktigheten av det

tverrsektorielle samarbeidet i Indre Østfold kommune. De ansatte beskriver at FNs bærekraftsmål fører med seg en mulighet for å bryte silotankegangen i kommunen. En utfordring og en mulig brems for dette samarbeidet er press på tid og ressurser, og at de prekære oppgavene de ulike seksjonene skal utføre må gjennomføres før de kan bruke krefter et annet sted. Om praksisen i Indre Østfold kommune faktisk har endret seg er det imidlertid for tidlig å si noe om.

4.5 Tema 5: Arbeidet med FNs bærekraftsmål som lyskaster på levekårsutfordringer

I samtale med de ansatte i Indre Østfold kommune er det fremtredende at det er vanskelig å skille på hva som er nytt i kommunen på grunn av arbeidet med FNs bærekraftsmålene og hva som er resultater av sammenslåingsprosessen generelt. Implementeringen av FNs bærekraftsmål har vært en prosess parallelt med sammenslåingen, og prosessene er dermed sammenflettet. Den nye kommunen har økende levekårsutfordringer og en høyere andel barn som vokser opp i lavinntektsfamilier enn resten av landet. Gjennom flere intervjuer har det kommet frem at FNs bærekraftsmål har bidratt til å belyse levekårsutfordringer og fattigdomsproblematikk på en ny måte. Dette temaet tar derfor for seg nettopp disse utfordringen, og hvordan respondentene har opplevd at arbeidet med FNs bærekraftsmål har satt lys på den sosiale dimensjonen.

Bruken av bærekraftsmålene har på noen områder belyst saker som kanskje ikke har fått så mye oppmerksomhet tidligere, og vist at det er usikkert hvem som faktisk har ansvaret.

Enhetsleder for vann og avløp snakker om problematikken rundt rent vann til alle og sier:

“Men sånn som privat vannforsyning, som ikke er vårt ansvar, men ingen andre sitt ansvar heller egentlig; hvem er det som skal ha ansvar for at de som ikke har kommunalt vann har godt vann? Den har nok blitt hengende litt foreløpig i hvert fall. Og det er nok en litt mer tverrfaglig sak (...). Vi bor jo i en ganske spredt kommune, så det er en del som ikke er tilknyttet kommunalt vann. Og det at de også skal ha godt vann, det er nok noe som ingen har tenkt så mye på” (enhetsleder vann og avløp).

Rådgiver for folkehelse tar også opp problemstillingen rundt rent vann til alle og belyser den tverrsektorielle delen av dette. Blant annet er utfordringen knyttet til andre levekårsutfordringer og innbyggernes helse. Respondenten sier at:

“Vi vet at de som bor dårligst mest sannsynlig er de som har private brønner. Når man har privat brønn med mindre enn 2 husstander eller opptil 2 husstander, så må man ikke engang sjekke vannet sitt. Så vi vet at de som bor aller dårligst, og mest sannsynlig har dårlige levekår og kanskje private brønner, kan hende også oppleve å ha dårlig drikkevann” (rådgiver folkehelse).

Med bruken av bærekraftsmålene har dimensjonen sosial bærekraft blitt løftet veldig, og det er flere respondenter som nevner dette uoppfordret. Arealplanleggeren beskriver at “for meg personlig, så har dette arbeidet ført meg mye lenger inn i problematikk rundt sosiale forskjeller og levekårsutfordringer enn det jeg har jobbet med tidligere”. Fokuset kommer både av bærekraftsmålene og at den nye kommunen har større levekårsutfordringer enn det hver enkelt av de tidligere kommunene hadde. Rådgiver for folkehelse beskriver at det å synliggjøre koblingen mellom kommuneøkonomi og blant annet satse på tidlig innsats, helsefremmende arbeid og å få barn og unge gjennom utdanning, kan være med å snu trenden med økende sosiale ulikheter.

Rådgiver for økonomi- og virksomhetsstyring løfter også frem levekårsutfordringer og beskriver at bærekraftsmålene “har dratt oss i retning av å snakke litt mer helhetlig om den type utfordringer”. Respondenten sier videre at dette har bidratt til at de har:

“Fått satt lys på dette med å utrydde fattigdom, og at det handler om oss. Så har vi blitt nødt til å snakke om hva det er det handler om hos oss? Det handler om skole, det handler om fritidsaktiviteter, og det handler om greie boforhold” (rådgiver økonomi- og virksomhetsstyring).

Rådgiver for klima og miljø peker på at den viktigste endringen planarbeidet har ført med seg er forståelse for at planarbeidet kan deles inn i de tre dimensjonene sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft, og at alle må bidra litt i alle sammen. Flere respondenter kommer med eksempel på at de nå har begynt å se en endring i tankegangen til økonomiavdelingen. Av rådgiver for klima og miljø blir det beskrevet som at økonomiavdelingen tradisjonelt bare har tenkt på økonomi, men at respondenten nå opplever at det er en større forståelse for å se de økonomiske utfordringene i en større helhet, og at de nå bruker andre begreper. Rådgiver for folkehelse kommer med eksempel på at økonomisjefen nå snakker om at gode levekår er viktig for økonomien og at næringsavdelingen forstår viktigheten av utdanning for å bryte den sosiale arven. Videre uttrykker respondenten at det gir en større slagkraft når flere avdelinger snakker om det samme enn når kun de tradisjonelle sektorene fremmer det.

For å illustrere problemstillingene rundt levekårsutfordringene og viktigheten av å ta tak i dette, forteller rådgiver folkehelse at de gjennomførte et verksted med politikerne for å synliggjøre den sosiale dimensjonen inn i arealstrategien. De lagde en case som synliggjorde hvordan mennesker i Indre Østfold kan bo i dag og for å vise hvordan det å være fattig i Indre Østfold kan være. Respondenten forteller at det ble laget et regnskap på hva dette utenforskapet koster kommunen, og sier da at dette fikk øynene opp hos politikerne rundt viktigheten av å ha fokus på sosial bærekraft gjennom hele plansystemet. Rådgiver for folkehelse beskriver det slik:

“Politikerne satt med sperrede øyene. Jeg så ikke én politiker, og det var hele kommunestyret, ikke én politiker på mobil eller PC i løpet av den seansen med meg og Husbanken. Så det var nok en litt sånn øyeåpner, tror jeg, med å vise og synliggjøre noen røde tråder” (rådgiver folkehelse).

Oppsummering tema 5

Indre Østfold kommune har store levekårsutfordringer og økende sosial ulikhet. Fokuset på den sosiale bærekraften har blitt løftet frem i Indre Østfold både gjennom bruken av FNs bærekraftsmål og sammenslåingen. Problemstillingen rundt rent vann til alle har kommet tydeligere frem. Det trekkes frem at det per nå er uavklarte forhold rundt hvem som har ansvar for at de som ikke er koblet på det kommunale nettet også har rent vann. Det påpekes at dette ikke bare handler om vann og avløp, men at det handler om helse og sosiale forskjeller. Dette problemet krever derfor tverrsektorielle løsninger.

Hva fattigdom betyr for Indre Østfold kommune har av mange respondenter blitt trukket frem som viktig i oversettelsen av de globale målene. Dette fokuset har bidratt til at de har “fått satt lys på dette med å utrydde fattigdom”, og at dette er noe som også omhandler kommunesamfunnet i Indre Østfold. Et skifte i tankegangen hos økonomiavdelingen mot å se koblinger til at gode levekår er viktig for kommuneøkonomien har gitt den sosiale bærekraften ekstra styrke i denne prosessen.

4.6 Tema 6: Oppfølging og rapportering for måloppnåelse

Dette temaet tar for seg oppfølging av planene gjennom saksfremlegg, virksomhetsstyring og rapportering, og bruk av indikatorer for å måle fremgang i arbeidet med bærekraftsmålene.

Saksfremlegg

Som et ledd i å implementere bærekraftsmålene i kommunen ble det tidlig vedtatt at enhver politisk sak skal ha en vurdering av sakens relevans for FNs bærekraftsmål. Saksfremlegg utarbeides av saksbehandlerne til de ulike sakene og skal dermed håndteres av en rekke ulike ansatte. Gjennom flere av intervjuene kommer det frem at det er stor variasjon i hvordan FNs bærekraftsmål blir vurdert i saksfremleggene, og at det ikke fungerer optimalt.

Arealplanleggeren forklarer det slik:

“Man innførte umiddelbart en saksframleggs-mal. Der skulle det gjøres en vurdering i forbindelse med hvilke bærekraftsmål den aktuelle saken vedrørte og hva slags påvirkning den ville ha opp mot målene, men den sliter folk med å bruke. Så den kom nok for tidlig” (arealplanlegger).

Rådgiver for folkehelse og rådgiver for klima og miljø mener begge at det er behov for å kjøre flere prosesser slik at saksbehandlerne skal få FNs bærekraftsmål bedre under huden. Rådgiver for klima og miljø viser til at det fort har blitt slik at vurderingen av FNs bærekraftsmål knyttet til en sak blir mer som skryt enn at det tilfører kommunen noe nytt. Rådgiver for folkehelse peker på at det raskt ble etablert standardfraser, og at det kun blir nevnt hvilket av de 17 målene som blir mest berørt, men at det ikke blir gjort en utredning av konsekvensene. Dersom det er tilfelle, vil ikke FNs bærekraftsmål bli en integrert del av beslutningsgrunnlaget i kommunen og få en praktisk betydning.

Virksomhetsstyring

Indre Østfold har valgt å ta i bruk Framsikt, som er et virksomhetsstyringsverktøy utviklet av KS. Det er et helhetlig system som legger til rette for å bygge opp virksomhetsstyringen rundt FNs bærekraftsmål. Alt som innebærer styring, rapportering og ledelse i Indre Østfold skal foregå i dette systemet. På denne måten vil alle målene og oppdragene i kommunen være direkte koblet opp mot et bærekraftsmål. Framsikt har kun vært i bruk siden sammenslåingen og rådgiver for økonomi- og virksomhetsstyring sier at de har brukt 2020 for å lære seg det. Respondenten sier videre at de per dags dato er kommet til kapittelet om rapportering, og at de nå er i ferd med å bygge opp de rapportene de ønsker. Kommunaldirektør for næring, plan og teknikk påpeker at dette er et verktøy under utvikling hvor flere nyttige moduler ikke er klare enda, men at det er et strukturprogram som kan være med å bidra positivt til gode rapporteringslinjer dersom de klarer å koble målene i kommunen opp mot bærekraftsmålene.

“Framsikt har moduler som ikke er klare, for eksempel planmodulen. Jeg tenker det hadde vært veldig interessant å få kommuneplanen inn der, så man kan rapportere rett mot mål i kommuneplanen, slik at vi får den røde tråden” (kommunaldirektør næring, plan og teknikk).

Rådgiver for økonomi- og virksomhetsstyring gir også uttrykk for at Framsikt virker som et godt verktøy for å “holde godt fast i de røde trådene våre”. Det påpekes av seksjonssjef for pleie og omsorg at “det er ikke sånn at du må ha Framsikt for å jobbe godt med bærekraftsmål. Det kunne være tilpasset alle mulige verktøy”, men sier videre at det er positivt at det blir et levende system på grunn av hyppig rapportering på oppdrag tilknyttet målene.

“Hvis du har et veldig dødt system liggende ved siden av som du i beste fall tar fram en gang eller to i året, og ser hvordan det egentlig ble med de planene vi la, da kommer ikke bærekraftsmålene særlig fokus i hvert fall. Men på den måten her så rapporterer vi hver måned og hvert kvartal. Så skal vi skrive noe om status og oppfylging av de tiltak, mål og oppdrag som vi har besluttet. Det betyr at da får de mye oftere fokus enn de ellers ville hatt. (...) Den oppmerksomheten det får har stor betydning for hvordan oppfølgingen blir og at vi faktisk måles på oppfyllingsgraden vår” (seksjonssjef pleie og omsorg).

Rådgiver for økonomi- og virksomhetsstyring peker på fordelen med å rapportere jevnlig på måloppnåelsen, og at ved å bruke Framsikt “kommer ikke lederne utenom å si noe om statusen på det oppdraget de har fått for å nå målet”. Ved at det rapporteres i alle ledd gjennom Framsikt sier kommunaldirektør for oppvekst at systemet kan bidra til å forankre bærekraftsmålene nedover i organisasjonen. Seksjonssjef for pleie og omsorg legger vekt på at de ulike nivåene i kommunen er vant til å rapportere jevnlig på mål, og at bruken av FNs bærekraftsmål ikke skiller seg ut på den måten. Kommunaldirektør for oppvekst beskriver også hvordan de har lang erfaring med rapportering på nøkkeltall. Seksjonssjef for pleie og omsorg sier at “politiske vedtak og administrativt press fra toppen på en måte er nyttig”, men påpeker viktigheten av å ikke glemme at det kommunen blir målt på av lokalsamfunnet er “hvordan vi leverer tjenesten der og da til den aktuelle pasienten og innbyggeren”, og at det er disse tingene som kommer frem blant annet i de sosiale mediene. Respondenten beskriver i den sammenheng:

“Det er ingen som spør: før dere tok den beslutningen var dere innom og vurderte FNs bærekraftsmål før dere besluttet det ene eller det andre?” (seksjonssjef pleie og omsorg).

Respondenten påpeker derfor at integrering av bærekraftsmålene må skje:

“I planer, i oppdrag og i tiltak. Så må vi måles på det og rapportere på det. Da tar vi helt sikkert ut retning. Vi tar ut retninger som bringer oss nærmere FNs bærekraftsmål. Så må vi bare innse at veldig mye i det daglige handler om fru Hansen. Altså fungerer trykksalarmen? Kom du opp av senga innen rimelig tid om morgenen og har du fått de medisinene du skal ha til rett tid?” (seksjonssjef pleie og omsorg).

Det er altså viktig at bærekraftsmålene integreres i de daglige utfordringene og at de er de samme som kommunene måles på, noe som fordrer kontinuerlig evaluering av prosessen. Arealplanleggeren beskriver at man kan være veldig god på å sette seg mål og planlegge hvordan man skal gjennomføre det, men at det kan “gå litt trått på gjennomføringen, og så er man helt elendig på å evaluere og lære noe”. I den sammenheng sier respondente at FNs bærekraftsmål, slik de er rigget fra toppen og ned, kanskje kan bidra til “at man kunne få hjelp til evalueringen og læreprosessen”. Arealplanleggeren påpeker videre:

“Vi begynner å få indikatorsett som man kan rapportere på og se: hva virker og hva virker ikke, og hvordan skal vi justere for å kunne forbedre måloppnåelse?” (arealplanlegger).

Indikatorer

Kommunaldirektør for næring, plan og teknikk forteller at Indre Østfold bare “så vidt har begynt på arbeidet” med å utforme indikatorer. Dette blir utfyllt av rådgiver for økonomi- og virksomhetsstyring ved å si at “vi i vår og nå skal få jobbe med indikatorer, eller det som vil si kunnskap om måloppnåelse, for å være litt mer enige om hva vi leiter etter og hvor sammensatt det må være for å gi et riktig bilde. Så det tror jeg at vi skal ha klart til økonomiplan 2022”. Videre forklarer rådgiver for økonomi- og virksomhetsstyring at:

“Der må vi ha en involvering blant annet som er ganske god, fordi bare de direktørene som jeg har kontakt med har helt forskjellige tanker om en indikator. Så vi må nok ha noen verkstedsrunder med dem ja” (rådgiver økonomi- og virksomhetsstyring).

Rådgiver for økonomi- og virksomhetsstyring legger også til:

“Det er veldig lett å lage en indikator for å måle oppdraget, for det er det du egentlig har lyst til å si, at nå har jeg gjort dette, mens vi er litt bevisst på at indikatoren faktisk skal si om vi nærmer oss målet vårt. Derfor må vi ha litt tid på å finne ut hva som vil svare ut det” (rådgiver økonomi- og virksomhetsstyring).

For enkelte av bærekraftsmålene er det mindre utfordrende å utforme indikatorer enn for andre. Respondenten fra kommunalteknikk uttrykker at det for vann og avløp er “ganske konkrete og målbare indikatorer”. Videre uttrykker respondente at “vi rapporterer på ganske mye fra før, så da gjelder det bare å velge hva av det som er hensiktsmessig å bruke som indikatorer” (enhetsleder vann og avløp). Kommunaldirektør for næring, plan og teknikk legger vekt på at det er viktig å finne gode indikatorer som ikke gir mye dobbeltarbeid, for eksempel ved å kombinere det med hva de rapporterer på fra før til blant annet KOSTRA og SSB. På spørsmål om det ville vært ønskelig med mer veiledning fra nasjonalt hold på hvordan kommunene kan finne frem til indikatorer, svarer respondente at det ville vært nyttig, spesielt for å kunne sammenlikne kommunene.

"Jeg tenker det hadde vært veldig fint hvis vi hadde hatt felles. Det er det vi leter etter. Vi leter etter litt sånn KOSTRA-indikatorer og sånne ting. Så det å ha hatt felles, det hadde vært veldig fint. Da har man noe å måle seg mot og indikatorene blir sikrere (...). Kommunene har det samme oppdraget, og jeg tenker at det er viktig at vi måler det samme hvis vi skal sammenlignes” (kommunaldirektør næring, plan og teknikk).

Oppsummering tema 6

Det ble tidlig innført en mal for saksframlegg hvor enhver politisk sak skulle ha en vurdering av sakens relevans opp mot FNs bærekraftsmål. Det er stor variasjon i hvordan FNs bærekraftsmål blir vurdert i saksframleggene, og dette fungerer ikke optimalt. Indre Østfold kommune har etter sammenslåingen valgt å bruke virksomhetsstyringsverktøyet Framsikt. Dette systemet kan hjelpe kommunen med å se den røde tråden mellom planer, oppdrag og måloppnåelse. Det påpekes også at de ikke må glemme at lokalsamfunnet vurderer kommunen ut ifra hvordan de daglige utfordringene løses. FNs bærekraftsmål må derfor være fullverdig integrert i de daglige utfordringene til kommunen, uten å gjøre det til noe større enn det er.

Indre Østfold er helt i oppstarten av arbeidet med å utforme gode indikatorer. I dette arbeidet vil det være viktig med gode prosesser for de ulike kommunalområdene slik at indikatorene faktisk måler om de nærmer seg ønskede målene uten at det medfører ekstraarbeid. I den sammenheng ønsker kommunen noe mer veiledning fra nasjonalt hold og utvikling av felles indikatorsett, slik at kommunene enklere kan sammenliknes.

5 Drøfting

I dette kapittelet blir funnene fra analysen drøftet opp mot kunnskapsgrunnlaget beskrevet i kapittel 1 og 2. Hvert av de seks temaene blir drøftet etter tur for å besvare problemstillingen: *Hvordan har Indre Østfold kommune gått frem for at FNs bærekraftsmål skal danne grunnlaget for det nye plansystemet, og hvilke utfordringer og muligheter har de ansatte opplevd i denne prosessen?* Kapittelet avsluttes med en oppsummering av drøftingen av alle de seks temaene, før det konkluderes i kapittel 6.

5.1 Tema 1: Et helhetlig sett av mål som godt utgangspunkt for en felles plattform

I kapittel 1.1 *Kunnskapsstatus* er fire suksessfaktorer for en vellykket implementering av FNs bærekraftsmål beskrevet. Tre av disse er aktuelle for resultatene knyttet til tema 1.

Suksessfaktor fire blir diskutert i tema 6. Den første suksessfaktoren legger vekt på god forankring i overordnet ledelse og modig lederskap (Ascher et al., 2019; Bardal et al., 2021; Groven & Aall, 2020; Gustavson & Ivner, 2018). I Indre Østfold kommune har kommunaldirektøren for næring, plan og teknikk vært en viktig pådriver og initiativtaker for å bruke FNs bærekraftsmål som rammeverk for den nye kommunen. Engasjementet rundt bruken av bærekraftsmålene hos kommunaldirektøren har resultert i en god forankring i den overordnede ledelsen. Lundberg et al. (2020) har i sin undersøkelse av norske foregangskommuner funnet flere eksempler på tydelig initiativ fra enkeltpersoner i kommunene som drivkraften bak en tidlig implementering av FNs bærekraftsmål.

Indre Østfold kommune var tidlig ute og viser et modig lederskap ved at de har valgt å bruke alle de 17 bærekraftsmålene gjennomgående i hele plansystemet. Som beskrevet i kapittel 2.3 har kommunen en sammensatt rolle som samfunnsutvikler, og er en sentral aktør i arbeidet med de globale målene på lokalt nivå. Det var viktig for Indre Østfold kommune at alle de 17 bærekraftsmålene skulle være med å forme grunnlaget for det nye plansystemet. Kommunen ville ikke bare velge ut noen av bærekraftsmålene, og begrunner dette med at det er alle de 17 målene og samspillet mellom dem som sammen gir bærekraften. Det påpekes også at kommunens rolle er helhetlig og at det derfor er viktig at kommunen som samfunnsutvikler har fokus på alle de 17 målene. Dette støttes av Krantz & Gustafsson (2021) som beskriver de 17 bærekraftsmålene som et helhetlig rammeverk som kan bidra til å implementere bærekraft

i kommunene. Beslutningen om å bruke alle de 17 målene i Indre Østfold har vist seg å ha positive ringvirkninger på implementeringsprosessen, noe vi kommer tilbake til i tema 3.

Den andre suksessfaktoren legger vekt på politisk vilje og visjoner (Ascher et al., 2019; Bardal et al., 2021; Gassen et al., 2018; Valencia et al., 2019;). Nasjonalt legges det politiske føringer for bruken av FNs bærekraftsmål i kommunene gjennom nasjonale forventninger. For Indre Østfold kommune har initiativet for bruken av FNs bærekraftsmål kommet fra administrasjonen. Videre har det blitt plukket opp av lokalpolitikere og vedtatt i fellesnemda. Senere er det gjort politiske vedtak knyttet til plandokumenter som er bygget opp rundt FNs bærekraftsmål, vist i kapittel 2.5. Det er ulik interesse og forståelse for bærekraftsmålene hos lokalpolitikere, fra de som er veldig ivrige på det og til de som synes at bærekraftsbegrepet ikke bør brukes så mye. Dette stemmer overens med funnene i Bardal et al. (2021), som påpeker at det er nødvendig med mer arbeid for å oppnå et bredt engasjement på tvers av partiene. Hvor stor den politiske viljen faktisk er i Indre Østfold kommune når det senere i prosessen kommer til krevende politiske prioriteringer, gjenstår å se.

Den tredje suksessfaktoren legger vekt på at FNs bærekraftsmål må integreres i strategiske planleggingsprosesser (Ascher et al., 2019; Gustavson & Ivner, 2018; Zeemering, 2018). Ascher et al. (2019) beskriver at for å skape et solid grunnlag er det viktig at bærekraftsmålene integreres i eksisterende rammeverk, og at de knyttes opp mot lokale strategier og tiltak. Indre Østfold kommune starter derimot prosessen med blanke ark etter kommunesammenslåingen. Ved å legge bærekraftsmålene til grunn for det nye plansystemet integreres målene inn i hele det nye rammeverket, lokale strategier og tiltak. Kapittel 2.5 viser utdrag fra hvordan kommunen har valgt å bruke FNs 17 bærekraftsmål gjennomgående i kunnskapsgrunnlag, økonomiplan og samfunnsdelen med arealstrategi. Tema 6 tar for seg prosessen med å integrere bærekraftsmålene i virksomhetsstyring og rapportering. Denne helhetstilnærmingen med utgangspunkt i FNs bærekraftsmål tilfører kommunen en rød tråd, og kobling mellom de ulike plannivåene. Som nærings sjefen beskriver gir arbeidet med FNs bærekraftsmål en “konkretisering og ytterligere bevisstgjøring” og det “gir en ny type målretting som rammer inn det eksisterende arbeidet enda bedre”.

Ansatte i administrasjonen i Indre Østfold har opplevd bruken av FNs bærekraftsmål som positivt for sammenslåingsprosessen, og en av de ansatte beskriver det som “et lykkelig sammentreff”. Målene gir kommunen noe praktisk og konkret å ta utgangspunkt i. Dette har

bidratt til å strukturere det innledende arbeidet og dermed gitt en enklere start på arbeidet med å utforme det nye plansystemet. FNs bærekraftsmål beskrives som samlende for den nye kommunen, ved at de representerer universelle og overordnede mål det er vanskelig å være uenig med. På grunn av at målene både er globale og at det er nasjonale forventninger om at de skal være førende for planleggingen, mener de ansatte at målene medfører en dypere forankring av kommuneplanen. Dette fører også til at de ansatte ser planarbeidet i en større sammenheng, løfter blikket og får en påminnelse om hva som er de store utfordringene. En av de ansatte beskriver det som motiverende å jobbe med FNs bærekraftsmål, da det bidrar til at de føler seg “som en del av verden”.

Videre blir FNs bærekraftsmål beskrevet som et “nyttig rammeverk for å tenke samfunnsutvikling” og “et godt verktøy i kommunebyggeriet” i Indre Østfold kommune. Det fremkommer av resultatene at bærekraftsmålene fungerer godt som et utgangspunkt for å jobbe helhetlig med kommunens utfordringer, da målene favner de fleste dimensjonene i kommunalplanleggingen. Det pekes på at kommunesammenslåingen har gitt et rom for å introdusere den nye måten å tenke på, fordi “alle de fem tidligere kommunene er røsket opp med roten”. Siden alt er nytt og ingen har et eierforhold til hvordan det skal gjøres i den nye kommunen blir det heller ikke behov for å forsvare sitt område for å kunne fortsette som før. Opplevelsene administrasjonen i Indre Østfold har rundt bruken av FNs bærekraftsmål i sammenslåingsprosessen samsvarer med det andre kommuner i samme situasjon opplever (Lundberg et al., 2020). Eksempler på dette er kommunene Asker, Narvik og Ålesund som alle har vært gjennom sammenslåingsprosesser. Disse kommunene vektlegger sammenslåingen som bakgrunn for arbeidet med bærekraftsmålene, og at dette har gitt et mulighetsrom for å tenke nytt. Kommunene beskriver videre at arbeidet har bidratt til å forene kommunen ved å gi dem et felles mål. Resultatene fra Indre Østfold kommune, kombinert med funnene til Lundberg et al. (2020), viser altså at FNs bærekraftsmål fungerer godt som et felles utgangspunkt i kommunesammenslåing, og som grunnlag for nye kommuneplaner.

5.2 Tema 2: Finne lokal mening i globale mål – krevende, men verdifullt

Indre Østfold kommune har valgt å bruke alle de 17 bærekraftsmålene i arbeidet med å utforme det nye plansystemet. En av de største utfordringene de ansatte beskriver er å konvertere de globale målene til lokal sammenheng og relatere dem til kommunens

utfordringer. Kommunen har derfor brukt mye tid på arbeidet med å finne lokal mening i bærekraftsmålene. De har jobbet mye med bærekraftsmålene i interne prosesser med de ulike kommunalområdene for å forankre målene fra det overordnede og ned på det lokale nivået. Krantz & Gustafsson (2021) beskriver også at det er en utfordring å finne hvordan bærekraftsmålene skal implementeres i kommunens bærekraftsstyring, og de påpeker at det er en viktig oppgave for kommunene å oversette bærekraftsmålene til lokalt nivå. Gjennom intervjuene med de ansatte i Indre Østfold kommune beskrives prosessen med å oversette bærekraftsmålene til lokale utfordringer som krevende, men viktig. Arbeidet har bidratt til at målene og oppdragene de har utformet ikke føles fremmed og at målene representerer det de faktisk gjør i praksis.

Flere av de ansatte i kommunen følte i begynnelsen at enkelte bærekraftsmål ikke var så representative for Norge. Særlig beskrives dette i sammenheng med å omtolke hva fattigdom og sult vil si i en Indre Østfold-sammenheng. Indre Østfold er ikke alene om å kjenne på denne utfordringen da dette også blir tatt opp av kommunene undersøkt av Gassen et al. (2018). I våre resultater kommer det frem at det oppstod gode diskusjoner rundt den lokale oversettelsen av bærekraftsmålene, noe som gav litt nye perspektiver. Denne prosessen beskrives som utfordrende, men viktig for å få en felles forståelse, og at den bidrar til at de gjør det til sitt eget. Dette samsvarer med Gustavson & Ivner (2018) som på den ene siden trekker frem utfordringen rundt at formuleringene av bærekraftsmålene fort kan føles for vage eller generelle til å være relevante i en lokal kontekst. På den andre siden beskriver de at det kan være en fordel at disse formuleringene er vage, siden de vil tvinge de som skal omsette dem til å tolke dem i henhold til sine egne mål (Gustavson & Ivner, 2018).

I undersøkelsen til Gassen et al. (2018) viser det seg at den mest diskuterte utfordringen var å integrere bærekraftsmålene i den kommunale driften. Flere ansatte i Indre Østfold kommune beskriver at de er på vei til å få dette til, og det henvises i den sammenheng til det systematiske arbeidet de har gjennomført for å definere lokale mål opp mot FNs bærekraftsmål. De har hatt gode drøftingsprosesser underveis for å konkretisere målene med tilknyttede oppdrag slik at de virker meningsfulle og treffer de faktiske utfordringene i kommunen. Dette har igjen bidratt til at de ansatte nå sitter igjen med en følelse av eierskap til målene og at de forstår hva de skal bidra til siden de har vært med å forankre dette selv. Dette er et viktig steg på veien mot at FNs bærekraftsmål integreres i den daglige driften, og for at det skal få konsekvenser for prioriteringer i kommunen. Indre Østfold kommune er per

dags dato midt i denne prosessen, så om prioriteringene faktisk har endret seg er det for tidlig å si noe om.

5.3 Tema 3: En planavdeling med godt grep og lite bruk av veiledning

Som beskrevet i tema 1 var kommunaldirektøren for næring, plan og teknikk en pådriver for bruken av FNs bærekraftsmål, og bruken av bærekraftsmålene er godt forankret i planavdelingens ledelse. Planavdelingen er ansvarlig for planprosessen i kommunen og fungerer som koordinator for involvering av de øvrige kommunalområdene. Mange ansatte beskriver en planavdeling med god kompetanse, som har holdt godt i arbeidet og vært på tilbudssiden når det har vært behov for avklaringer. Planavdelingen har illustrert den jobben som skal gjøres på en god måte slik at de ansatte har forstått hva oppdraget er. Dette har igjen ført til at de fleste ikke har opplevd manglende kunnskap og kompetanse rundt bærekraftsmålene.

Manglende tid og ressurser til utviklingsarbeid samt kunnskap om bærekraftsmålene trekkes frem av Bardal et al. (2021) som en av de største barrierene når FNs bærekraftsmål skal brukes som planverktøy i kommunen. Dette poenget støttes av casestudien utført av Keskitalo og Andersson (2017) og undersøkelsen utført av Groven & Aall (2020). Av resultatene våre fremkommer det at de fleste føler at kommuneorganisasjonen i Indre Østfold består av dyktige ansatte med god kompetanse og lang erfaring. Generelt beskriver de ansatte at de har nok ressurser og kompetanse i arbeidet med bærekraftsmålene. Prosessen er tidkrevende, men beskrives som organisasjonsutvikling. Det påpekes at arbeidet med bærekraftsmålene i seg selv fører til kompetanseøkning. Ledelsen ser allikevel at det ville vært nyttig med litt ekstra ressurser og kompetanse inn i implementeringsprosessen. I motsetning til hva litteraturen beskriver (Bardal et al., 2021; Groven & Aall, 2020; Keskitalo & Andersson, 2017; Krellenberg et al. 2019), viser våre resultater at Indre Østfold har klart seg fint selv om de ikke har hatt mulighet til å tilføre ekstra ressurser og kompetanse i arbeidet. I Indre Østfold kommune beskrives det altså ikke som et hinder eller en barriere at de ikke har hatt mulighet til å supplere med ytterligere krefter. Kommunen har derimot gjort det beste ut av situasjonen når det gjelder tilgjengelige ressurser, og ut ifra det utviklet sin egen metodikk.

Indre Østfold kommune har i liten grad benyttet nettverk, veiledningsmateriell eller ressurser utenfra i implementeringsprosessen. Kommunen er ikke alene om å benytte veiledningsmateriell i liten grad. Lundberg et al. (2020) viser til at et mindretall av de norske

kommunene benytter eller har kjennskap til eksisterende veiledningsmateriell. De viser videre til at det av kommunene etterlyses veiledning og konkrete verktøy for å omsette målene til lokale forhold, og de beskriver mangelen på dette som en barriere i implementeringsprosessen (Lundberg et al., 2020). Gassen et al. (2018) påpeker også etterspørsel fra kommunal sektor etter klare retningslinjer fra nasjonale myndigheter, veiledning og støtte rundt arbeidet med bærekraftsmålene. At det per dags dato er begrenset med veiledning rundt implementeringen av bærekraftsmålene påpekes også av Fenton og Gustavsson (2017). Indre Østfold kommune trekker frem at de har brukt Asker som inspirasjon, og at de har hatt glede av metodikken slik de leste ut av arbeidet deres. Det kommer også frem at de ikke har hatt mulighet eller lyst til å gjennomføre det på samme måte som Asker. Det har vært viktig for Indre Østfold kommune å finne sin egen vei inn i arbeidet for å få eierskap til målene. Zeemering (2018) trekker også frem at offentlige ledere må forstå hvordan bærekraft kan brukes som strategi for å oppnå endring i egen organisasjon i stedet for å kopiere verktøy som brukes av andre.

Det kommer frem i våre resultater at en eksempelsamling over hvordan ulike kommuner har valgt å gå i gang med implementeringsarbeidet kunne vært fint som inspirasjon i startfasen, men at det ikke var noe slikt tilgjengelig. Slik sett ser Indre Østfold kommune at veiledningsmateriell ville vært nyttig, men mangelen på dette beskrives ikke som en barriere i kommunens bærekraftsarbeidet.

5.4 Tema 4: FNs bærekraftsmål kan bidra til å redusere silotankegang

Indre Østfold kommune har gjennom arbeidet med bærekraftsmålene fått belyst viktigheten av å samarbeide på tvers av kommunalområdene. Arbeidet med nye kommuneplaner og implementeringen av FNs bærekraftsmål i kommunen beskrives som et sektorovergripende lagarbeid hvor de ser at de er avhengig av hverandre for å nå hvert enkelt mål. Krantz og Gustafsson (2021) beskriver viktigheten av samarbeid på tvers av avdelinger og nivåer i kommunene for å kunne nå bærekraftsmålene. Dette er oppfatninger som også deles av de ansatte i Indre Østfold. I intervjuene blir det beskrevet at siden FNs bærekraftsmål er så helhetsovergripende er det vanskelig å fordele målene mellom kommunalområdene. Slik sett ser de at arbeidet med bærekraftsmålene kan være med å bidra til å bryte silotankegangen. Dette samsvarer med det Tremblay et al. (2021) erfarte i sin studie. Lundberg et al. (2020) trekker også frem at bærekraftsmålene har gjort samarbeid på tvers enklere ved at man

snakker om utfordringsbildet med et felles språk, og at både kommuner og fylkeskommuner beskriver et ønske om å overkomme silotankegangen ved bruk av bærekraftsmålene.

Et funn i våre resultater er en gjennomgående oppfatning av at bærekraftsmålene har bidratt til at hvert enkelt kommunalområde har blitt utfordret på områder de tradisjonelt ikke ville jobbet så mye med. Det beskrives at ved å gå igjennom både bærekraftsmål og delmål, og videre hekte dette på oppdrag, vokser det også frem eierskap til temaer som gjelder hele kommunen. Dette samsvarer også med det Gustavson og Ivner (2017) beskriver, nemlig at med bærekraftsmålene som et rammeverk får kommunene en mulighet til å forstå og gjennomgå organisasjonen gjennom et bredt systemperspektiv på bærekraft. Videre påpeker Gustavson og Ivner (2017) at nøkkelen for å lykkes med dette er en tverrsektoriell tilnærming og samarbeid. Selv om bærekraftsmålene har bidratt til at de i Indre Østfold kommune ser at ting ikke bare kan løses et sted, trekkes det frem at er det fortsatt er for tidlig å si noe om praksisen faktisk har endret seg eller om det foreløpig bare er på papiret. Lundberg et al. (2020) påpeker i sin rapport at samarbeid trekkes frem som det viktigste målet og metoden for en vellykket implementering, men at det er mangel på litteratur på dette området.

Agenda 2030 beskriver FNs bærekraftsmål som både integrerte og udelelige, og at de balanserer de tre dimensjonene ved bærekraftig utvikling (United Nations, 2015). I våre resultater kommer det frem at gjennom å jobbe grundig med både bærekraftsmålene og delmålene kommer forståelsen for sammenhengen mellom dem også klarere frem. Det beskrives også at det er på delmålsnivå at synergiene mellom målene gjør seg gjeldende, og at disse synergiene blir synlige i form av de tiltakene som prioriteres for å nå målene på tvers av kommunalområdene. Dette bekreftes av Lundberg et al. (2020) som påpeker viktigheten av å gå inn i delmålene og jobbe med disse for å se synergier og målkonflikter mellom målområdene.

På den ene siden ser Indre Østfold kommune at de er nødt til å jobbe på tvers for å kunne ivareta intensjonen i målene. På den andre siden beskrives det også en frykt for å hoppe ned i siloer når kommunen ble større. Å gå fra et lite fagmiljø hvor alle gjør litt av alt, til en større kommune hvor arbeidsoppgavene er mer spissede, er utfordrende siden de må sette seg inn i nye oppgaver samtidig som de er midt i implementeringsprosessen. Utfordringer rundt mangel på ressurser og tid trekkes frem som en begrensning på det tverrsektorielle samarbeidet. Det kommer frem at arbeidsoppgaver som kommunalområdene uansett må utføre, velges ut i første rekke, noe som gjør at de ikke har tid eller krefter til å engasjere seg

så mye på andre områder. På den ene siden ser altså Indre Østfold kommune på manglende tid og ressurser som en barriere for samarbeid. På den andre siden påpeker Bardal et al. (2021) at samarbeid er viktig, og potensielt sett kan begrense kommunens kapasitetsbarriere.

Keskitalo & Andersson (2017) beskriver at utfordringer som må tas i gjeldende budsjettår ofte blir prioritert før de langsiktige utfordringene som kan virke mer abstrakte. Videre beskriver de at bevilgning av tid til disse langsiktige utfordringene er helt nødvendig, for om dette ikke gjøres, vil det bli skjøvet til siden av mindre frivillige oppgaver. Resultatene i denne oppgaven korresponderer slik sett med litteraturen og viser at både tid og ressurser til bærekraftsarbeidet er viktig for å få til det gode samarbeidet mellom kommunalområdene slik at FNs bærekraftsmål skal kunne bidra til å redusere silotankegangen i kommunene.

5.5 Tema 5: Arbeidet med FNs bærekraftsmål som lyskaster på levekårsutfordringer

En mulighet som har oppstått gjennom arbeidet med FNs bærekraftsmål og beslutningen om å bruke alle de 17 målene er at kommunens levekårsutfordringer har blitt fremhevet gjennom et nytt perspektiv. Det er på ingen måte slik at kommunen ikke visste om utfordringene tidligere eller ikke har arbeidet med det fra før, men FNs bærekraftsmål har løftet det frem og forsterket fokuset. Dette ser vi særlig gjennom det detaljerte arbeidet kommunen gjorde når de skulle finne den lokale meningen i bærekraftsmålene, som er beskrevet i tema 2. Gjennom det har de sett at det også er flere som har mulighet til å påvirke måloppnåelsen og har ansvar for målene, som beskrevet i tema 4.

De ansatte i kommunen løfter frem utfordringen med rent drikkevann til alle som et eksempel på dette. Rent drikkevann til alle må også innebærer de private brønnene. Indre Østfold er en kommune med spredt bosetting og mange er ikke koblet til det kommunale vann-nettet. Gjennom arbeidet med bærekraftsmålene har denne utfordringen kommet tydeligere frem enn den har gjort tidligere. Kommunen har blitt mer oppmerksom på at dette er en utfordring som ingen egentlig har ansvaret for i dagens system. I tillegg har koblingene mellom dårlig vannkvalitet i private brønner, levekårsutfordringer, barnefattigdom og helse kommet tydeligere frem gjennom systematisk gjennomgang av bærekraftsmålene og diskusjoner på tvers av fagområder.

Gjennom planarbeidet har de ansatte i administrasjonen i Indre Østfold kommune fått en forståelse for at bærekraft kan deles inn i de tre dimensjonene og hvordan disse henger

sammen. Dette har ført til at sektorer som tradisjonelt har vært veldig fokusert på kun den ene dimensjonen nå også har fått øynene opp for hvordan ulike utfordringer henger tettere sammen med de andre dimensjonene. I intervjuene trekkes det spesielt frem hvordan de ser en utvikling i helhetstenkningen i økonomiavdelingen ved at det nå har blitt mer fokus på hvordan levekår og utenforskap påvirker kommuneøkonomien. Administrasjonen har også illustrert overfor politikerne hva det vil si å være fattig i Indre Østfold kommune, hvordan den sosiale dimensjonen blir påvirket av arealstrategien, og hvordan det igjen påvirker kommuneøkonomien. Ved at flere avdelinger snakker om de samme utfordringene gir det større tyngde og kan i neste omgang føre til nye prioriteringer.

I motsetning til Indre Østfold kommunes valg om å bruke alle FNs 17 bærekraftsmål i planarbeidet, viser Nordregio-rapporten at mange av de nordiske foregangskommunene har valgt å prioritere noen av de 17 målene (Gassen et al., 2018). Det samme viser undersøkelsen utført av Nordlandsforskning om norske kommuner (Lundberg et al., 2020). Gjennom erfaringsstudien av seks foregangskommuner kommer det frem at fem av de seks kommunene har valgt å prioritere enkelte mål. Ingen av disse fem kommuner har valgt mål 1 *utrydde fattigdom* og mål 6 *rent vann og gode sanitærforhold*, og kun en av de seks kommunene har valgt mål 2 *utrydde sult* (Lundberg et al., 2020). I våre intervjuer ser vi at mål 1 og 6 er de målene som ble tatt opp mest gjennom intervjuene med Indre Østfold kommune. Lundberg et al. (2020) gjennomførte også en større spørreundersøkelse med svar fra over 100 kommuner, hvor resultatet viser at mål 1, mål 2 og mål 6 er blant målene som svært sjelden blir prioritert. Det at kommunene ikke har valgt å prioritere målene betyr ikke at kommunene ikke bidrar eller jobber innenfor målene, men at de oppleves som mindre relevant for disse kommunene.

Salvia et al. (2019) har gjort en undersøkelse basert på et utvalg av 266 deltakende eksperter fra hele verden. Undersøkelsen identifiserte at mål relatert til klimahandling, bærekraftige byer og utdanning ser ut til å være blant de mest populære. De fant også hull i forskningen som antyder at mange av bærekraftsmålene fortjener mer oppmerksomhet for ikke å «la noen bli etterlatt» (Salvia et al., 2019). Lundberg et al. (2020) har også avdekket i sin undersøkelse at det er de samme målene som blir prioritert og valgt bort av kommunene i Norge. Ved at det på lokalt nivå kun blir selektert ut enkelte målområder og at det gjerne er de samme målene som blir valgt, vanskeliggjør realiseringen av Agenda 2030. Lundberg et al. (2020) peker på at en utfordring ved å velge ut noen mål er at det er målene kommunen allerede gjør det godt på som ofte blir valgt ut, og ikke de målene som vil kreve en ekstra innsats.

I Ranängen et al. (2018) sin undersøkelse av to svenske kommuner kommer det frem at det er krevende å plukke ut de bærekraftsmålene som er mest relevante. Dette er noe Indre Østfold har unngått ved å bruke alle 17 bærekraftsmålene som utgangspunkt. I rapporten til Lundberg et al. (2020) kommer det også frem at kommuner som har selektert ut enkelte mål mener at de ved en revisjon vil velge å bruke alle de 17 målene fordi de ser at alle er relevante. I Indre Østfold kommune har arbeidet med FNs bærekraftsmål medført et nytt lys på sosial bærekraft, og noen av kommunens utfordringer har blitt belyst på en ny måte. Avgjørelser kommunen har tatt, beskrevet i tema 1 og 2, har ført til at de ikke har avfeid mål som i førsteomgang ikke fremstår som de mest relevante for en norsk kommune, slik som fattigdom, sult og rent vann. Ved å velge alle 17 målene har de måtte dykke ned i alle målene og finne ut hva det betyr for dem i lokal sammenheng. Resultatene våre peker på at ved å arbeide godt med å relatere lokale utfordringer opp mot bærekraftsmålene, ser kommunen at det er en lokal dimensjon ved alle målene. Dette har løftet frem levekårsutfordringene i kommunen på en annen måte enn det som trolig ville vært tilfelle dersom kun noen av bærekraftsmålene ble valgt som fokusområde.

5.6 Tema 6: Oppfølging og rapportering for måloppnåelse

For at FNs bærekraftsmål ikke bare skal bli fine ord i overordnede planer og strategier er det viktig at målene blir helhetlig integrert i alle kommunens planer, beslutningsverktøy og virksomhetsstyring. De ansatte i Indre Østfolds kommuneadministrasjon er alle opptatt av at FNs bærekraftsmål på sikt skal få betydning for kommunens daglige arbeid, prosedyrer og prioriteringer. Suksessfaktor fire nevnt i kunnskapsgrunnlaget går på nettopp viktigheten av at FNs bærekraftsmål integreres i det daglige arbeidet (Bardal et al., 2021; Gustavson & Ivner, 2018; Keskitalo & Andersson, 2017). Samtidig som at dette blir sett på som det viktigste å få til, er det også den mest diskuterte utfordringen blant de nordiske foregangskommunene (Gassen et al, 2018).

Som et steg i implementeringen av FNs bærekraftsmål har Indre Østfold kommune innført vurderingen av sakens relevans for bærekraftsmålene i malen for saksframlegg. Hensikten med dette er at det skal synliggjøre bærekraftsmålene i de politiske sakene, og at målene på den måten også vil være en del av beslutningsgrunnlaget. I resultatene kommer det imidlertid frem at denne malen ble innført litt for tidlig, og at det vil kreve mer arbeid for å få dette til å fungere i praksis.

Et steg videre i implementeringen av FNs bærekraftsmål er å få det integrert i kommunens helhetlige virksomhetsstyring. For dette har kommunen valgt å benytte virksomhetsstyringssystemet Framsikt. De ansatte er positive til verktøyet som er under utvikling, og mener de er på riktig spor for en helhetlig integrering av bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel, økonomiplan og virksomhetsplaner ved å knytte disse sammen. I tillegg blir hvert enkelt oppdrag knyttet til målene, og etter hvert direkte opp mot rapporteringen. Det fremkommer også av våre resultater at det er viktig for kommunalområdene at det er samsvar mellom hva de rapporterer på opp mot bærekraftsmålene, og hva de faktisk blir målt på av lokalsamfunnet. Bardal et al. (2021) trekker frem at arbeidet med FNs bærekraftsmål ikke må bli noe som skiller seg fra tjenestetilbudet som kommunene har ansvar for, men bli en integrert del av kommunenes aktiviteter. I Indre Østfold kommune er de enig i dette, og det trekkes frem som viktig at bærekraftsmålene integreres i de daglige utfordringene, oppdrag og tiltak, og at de måles og rapporteres på dette. Keskitalo & Andersson (2017) påpeker også viktigheten av at bærekraftsarbeidet blir en del av de hverdagslige aktivitetene, og at det kontinuerlig må rapporteres på dette slik at prosessen kan evalueres.

Indre Østfold kommune er helt i oppstarten av arbeidet med å knytte indikatorer til bærekraftsmålene. Ifølge Lundberg et al. (2020) er de ikke alene om å være en kommune i oppstarten av indikatorarbeidet. Det er få kommuner som har kommet godt i gang med dette. Både Zinkernagel et al. (2018) og Krellenberg et al. (2019) peker på at utviklingen av bærekraftsindikatorer er utfordrende. Felles for Indre Østfold og andre norske kommuner er også at de mener indikatorer er relevante og viktige for implementeringen av FNs bærekraftsmål, og at indikatorer synliggjør måloppnåelse og forplikter (Lundberg et al., 2020).

Zinkernagel et al. (2018) beskriver at det er utfordrende å knytte bærekraftsindikatorer til lokale forhold. De påpeker videre at ulik forståelse av bærekraft kan føre til at ulike indikatorer velges ut, noe som vil gi forskjeller i den resulterende bærekraftsytelsen. I Indre Østfold blir det gitt uttrykk for at det på noen områder er enklere å finne gode indikatorer, fordi det er eksisterende, konkrete og målbare indikatorer for disse. Et eksempel på det er for vann og avløp. På andre områder uttrykker kommunen at det er utfordrende, siden ikke alt er like enkelt å måle. Gjennom intervjuene kommer det fram at det er ønskelig fra kommunens side med nasjonal veiledning rundt arbeidet med indikatorer og felles indikatorsett for kommunene. Selv om ingen kommuner er like, så har de i hovedsak de samme oppdragene,

og et felles indikatorsett vil redusere merarbeid, gi bedre kvalitet på indikatorene og gjøre det mulig for kommunene å sammenliknes. Felles indikatorsett vil gjøre det lettere for hver enkelt kommune å se hva de bidrar med opp mot nasjonale mål. Dette samsvarer med funn i undersøkelsen til Lundberg et al. (2020) hvor flere kommuner påpeker viktigheten av felles sett med indikatorer og et gitt referanseår for alle kommuner. SWECO (2018) har startet på dette arbeidet ved å foreslå 30 indikatorer. Singsaas (2020) påpeker at etter signaler fra regjeringen skal bærekraftsmålene ligge til grunn for kommunal planlegging. Derfor er det viktig at indikatorene utvikles slik at de kan fungere som et hjelpemiddel og styringsverktøy for planleggingen.

De ansatte i Indre Østfold kommune har lang erfaring med jevnlig rapportering på nøkkeltall blant annet til KOSTRA og SSB. I oppstarten av arbeidet med FNs bærekraftsmål har kommunen lett blant eksisterende statistikk og indikatorer for å finne ut av hva de allerede rapporterer på som kan bidra til å måle fremgangen på arbeidet. I undersøkelsen til Lundberg et al. (2020) kommer det frem at andre kommuner mener eksisterende statistikk i liten grad er egnet, eller at de ikke vet om det er egnet til å måle framgangen på FNs bærekraftsmål. Singsaas (2020) trekker også frem at det fortsatt ikke er noen felles retningslinjer eller standarder for analyse- og indikatorverktøy. I Riksrevisjonens undersøkelse av nasjonal oppfølging av bærekraftsmålene påpekes det at det har vært liten fremdrift på utvikling av indikatorer på grunn av mangelfull involvering av SSB (Dokument 3:3 (2020–2021)). Dette peker på at det fremover kan være avgjørende å få mer involvering av for eksempel SSB i arbeidet med å utvikle lokale indikatorer, og at dette er viktig for at kommunene skal kunne måle og rapportere på fremgangen i arbeidet med FNs bærekraftsmål.

5.7 Oppsummering

Tema 1: Et helhetlig mål som godt utgangspunkt for en felles plattform

Indre Østfold kommune besluttet at alle de 17 bærekraftsmålene skulle ligge til grunn for det nye plansystemet. Det fremheves at målene samlet sett er det som gir bærekraften, og at det er viktig at kommunen som samfunnsutvikler har fokus på alle 17. Beslutningen ble tidlig initiert av administrasjonen. God forankring i ledelse og politikk har vært avgjørende for beslutningen om å bruke FNs bærekraftsmål som utgangspunkt for plansystemet til den nyetablerte kommunen. Sånn sett oppfyller Indre Østfold kommune flere av de viktige suksessfaktorene nevnt i litteraturen.

Kommunesammenslåingen har medført behov for en ny felles plattform i Indre Østfold kommune og et mulighetsrom til å bygge opp nye planer med utgangspunkt i FNs bærekraftsmål. De ansatte i Indre Østfold kommune opplever bruken av FNs bærekraftsmål som utgangspunkt for det nye plansystemet som positivt. Kommunen beskriver at arbeidet med bærekraftsmålene gir en mulighet for å jobbe helhetlig med kommunens utfordringer ved å integrere bærekraftsmålene inn i hele det nye rammeverket samt lokale strategier og tiltak. Dette samsvarer med hva andre kommuner i samme situasjon opplever.

Tema 2: Finne lokal mening i globale mål – krevende, men verdifullt

En av de største utfordringene som beskrives er det å konvertere de globale målene til lokale utfordringer i Indre Østfold. Kommunen har derfor brukt mye tid på dette arbeidet gjennom interne prosesser med de ulike kommunalområdene. Enkelte av FNs bærekraftsmål var i begynnelsen mer krevende å relatere til norske forhold enn andre, slik som mål angående sult og fattigdom. I litteraturen fremheves det også som en utfordring å konvertere de globale bærekraftsmålene til lokalt nivå. Det påpekes likevel både av Indre Østfold kommune og i litteraturen at oversettelsen av bærekraftsmålene er viktig.

Det systematiske arbeidet kommunen har gjennomført i oversettelsen av bærekraftsmålene har vært viktig for å utvikle felles mål som er meningsfulle og som treffer de faktiske utfordringene til Indre Østfold. Prosessen har bidratt til at de ansatte føler et eierskap til målene, og er et viktig steg på veien mot at bærekraftsmålene integreres i den daglige driften i kommunen, noe som også litteraturen peker på som viktig.

Tema 3: En planavdeling med godt grep og lite bruk av veiledning

Indre Østfold kommune mener på den ene siden at det ville vært nyttig med noe mer veiledningsmateriell rundt hvordan de skulle gripe tak i arbeidet i en tidlig fase. De ser behov for mer veiledning og utdypning knyttet til forventningene til kommunene fra nasjonalt hold. I tillegg vil det være nyttig med en eksempelsamling som viser ulike modeller for bruken av FNs bærekraftsmål i kommunal planlegging. På den andre siden kommer det frem at det har vært veldig viktig for Indre Østfold kommune å bruke tid på å utvikle sin egen metodikk, slik at de kunne finne sin egen identitet i arbeidet med bærekraftsmålene, og på den måten få eierskap til målene. Planavdelingen har holdt godt i arbeidet, noe som har bidratt til at de ansatte ikke føler at de mangler kompetanse rundt arbeidet med bærekraftsmålene. Mangelen

på veiledningsmateriell beskrives sånn sett ikke som en barriere for implementeringsarbeidet, selv om det helt klart kommer frem at det ville vært nyttig. Dette fraviker derfor med litteraturen som beskriver at mangel på veiledningsmateriell og begrensede ressurser og kompetanse i arbeidet med å implementere FNs bærekraftsmål er en barriere for implementeringsprosessen.

Tema 4: FNs bærekraftsmål kan bidra til å redusere silotankegang

Gjennom arbeidet med FNs bærekraftsmål har Indre Østfold kommune sett viktigheten av å jobbe på tvers av kommunalområdene. De ansatte ser at de er avhengig av hverandre for å oppfylle målene, og beskriver prosessen som et lagarbeid. Viktigheten av samarbeid trekkes også frem i litteraturen. Indre Østfold beskriver at bærekraftsmålene kan bidra til å bryte silotankegangen i kommunen fordi de er helhetsovergripende, noe som også påpekes i undersøkelser av andre kommuner. Det faktum at Indre Østfold nå er en større kommune vekker en frykt for at de ansatte blir låst i siloer. Implementeringsprosessen er på et tidlig stadium i Indre Østfold kommune, så om praksisen faktisk har endret seg er det for tidlig å si noe om. En begrensning på det tverrsektorielle samarbeidet er mangel på tid og ressurser til å rekke over mer enn de obligatoriske oppgavene. Denne utfordringen bekreftes også av litteraturen.

Tema 5: Arbeidet med FNs bærekraftsmål som lyskaster på levekårsutfordringer

I motsetning til mange andre kommuner har Indre Østfold ikke bare valgt ut noen av bærekraftsmålene, noe litteraturen påpeker som viktig for realisering av Agenda 2030. Beslutningen om å benytte alle de 17 målene har bidratt til å fremheve levekårsutfordringene i Indre Østfold kommune. Mål 1 og 6 er de målene som ofte ble trukket frem i intervjuene med de ansatte. Dette er nettopp de målene litteraturen beskriver at mange andre kommuner utelater.

Administrasjonen i Indre Østfold har gjennom planarbeidet fått en bedre forståelse for de tre dimensjonene. Sektorer som tradisjonelt har hatt fokus på kun en dimensjon ser nå klarere hvordan utfordringene i kommunen griper inn i flere bærekraftsdimensjoner. Dette har igjen bidratt til at den sosiale bærekraften har fått større tyngde ved at flere avdelinger snakker om de samme utfordringene. Levekårsutfordringer, barnefattigdom og helse har kommet tydeligere frem gjennom arbeidet med bærekraftsmålene. I litteraturen er det lite beskrivelser av de positive effektene av å implementere alle de 17 bærekraftsmålene i kommuner. Det

beskrives derimot at flere kommuner vil velge å ha med alle målene ved neste revidering av kommuneplanen.

Tema 6: Oppfølging og rapportering for måloppnåelse

For Indre Østfold kommune er det viktig at FNs bærekraftsmål blir helhetlig integrert i alle kommunens planer. Bærekraftsmålene må være en del av kommunens beslutningsverktøy og virksomhetsstyring dersom de på sikt skal få betydning for hverdagslige aktiviteter og prioriteringer. Dette er også noe litteraturen peker på som viktig, men utfordrende. Indre Østfold påpeker at det må være samsvar mellom det kommunen rapporterer på opp mot bærekraftsmålene, og de faktiske oppdragene som er viktig for lokalsamfunnet.

Arbeidet med indikatorer er på et tidlig stadium i Indre Østfold kommune. Arbeidet beskrives som krevende, og kommunen ytrer et ønske om mer nasjonal veiledning rundt indikatorarbeidet. De ser at det vil være nyttig med et felles indikatorsett for norske kommuner. Dette vil gjøre det mulig for kommunene å sammenlignes, samtidig som det vil redusere merarbeid og økt kvaliteten på indikatorene. Litteraturen beskriver også indikatorarbeidet som utfordrende, og undersøkelser av andre kommuner i Norge støtter ønsket om felles indikatorsett.

6 Konklusjon – et godt utgangspunkt for nytt plansystem

Dette kapittelet gjør rede for hovedfunnene knyttet til de seks temaene som besvarer følgende problemstilling:

Hvordan har Indre Østfold kommune gått frem for at FNs bærekraftsmål skal danne grunnlaget for det nye plansystemet, og hvilke utfordringer og muligheter har de ansatte opplevd i denne prosessen?

For det første beskrives FNs bærekraftsmål som et helhetlig sett av mål som har gitt Indre Østfold kommune muligheten til å skape en felles plattform etter kommunesammenslåingen. Bruken av FNs bærekraftsmål som utgangspunkt for det nye plansystemet har gjennomgående blitt beskrevet som positivt av respondentene.

For det andre kommer det frem av intervjuene at en av de største utfordringene i prosessen har vært å oversette de globale målene til lokale forhold. Arbeidet med å oversette målene til lokale utfordringer har vært tidkrevende, men de ansatte har opplevd dette som verdifullt. Interne prosesser har bidratt til at de ansatte har fått eierskap til målene og dette fører til at målene etter hvert kan integreres i den daglige driften.

For det tredje beskriver de ansatte i Indre Østfold kommune en planavdeling som har hatt et godt grep om implementeringen, og det har vært lite bruk av veiledning i prosessen. Det kommer imidlertid frem at mer veiledning i den innledende fasen av arbeidet ville vært nyttig.

For det fjerde ser de ansatte at bruken av FNs bærekraftsmål kan bidra til å redusere silotankegang i kommunen fordi de er helhetsovergrepene, og at det vil kreve samarbeid for å nå målene. En begrensning på det tverrsektorielle samarbeidet er mangel på tid og ressurser til å rekke over mer enn de obligatoriske oppgavene.

For det femte avdekker intervjuene at arbeidet med FNs bærekraftsmål har bidratt til at den sosiale bærekraften har fått større tyngde i flere sektorer. Siden kommunen har tatt utgangspunkt i alle de 17 målene og ikke utelat viktige mål, slik som mål 1 og 6, har bærekraftsmålene fungert som en lyskaster på kommunens levekårsutfordringer.

For det sjette ser Indre Østfold kommune at en helhetlig integrering av FNs bærekraftsmål er viktig, men utfordrende. Bærekraftsmålene må bli en del av den daglige aktiviteten, og det må måles på fremgangen mot målene gjennom rapportering på indikatorer. Utvikling av

indikatorsett er krevende, og kommunen har per dags dato ikke kommet så langt i dette arbeidet. De ansatte beskriver at felles indikatorsett og nasjonal oppfølging i arbeidet med utvikling av indikatorer er ønskelig.

Oppgaven har fokusert på implementeringen av FNs bærekraftsmål i det nye plansystemet og danner et øyeblikksbilde av hvordan denne prosessen foregår i praksis.

Implementeringsprosessen er fortsatt på et tidlig stadium i Indre Østfold kommune og om arbeidet har bidratt til endringer i kommunens praksis er det imidlertid for tidlig å dra noen slutninger om.

7 Forskningens kvalitet og metodisk refleksjon

Kvaliteten på forskningen avgjøres av om leseren tror på at det som er skrevet er sant. For å øke troverdigheten til resultatet må forskeren være åpen og reflektere rundt de ulike vurderingene som er gjort og resultatene av dette. Disse vurderingene må gjøres eksplisitt (Jacobsen, 2015). Dette er det forsøkt å gjøre gjennom hele oppgaven og spesielt i beskrivelsen av metoden som vi har valgt å gi litt ekstra plass. Vi velger likevel å gjøre en detaljert vurdering i dette kapittelet. For å undersøke hvor gode de konklusjonene vi har trukket faktisk er, må gyldigheten og påliteligheten drøftes. Gyldighet kan deles inn i intern og ekstern (Jacobsen, 2015). Først i dette kapittelet blir intern gyldighet diskutert, deretter ekstern gyldighet, og til slutt pålitelighet.

Intern gyldighet

Intern gyldighet innebærer hvorvidt det er samsvar mellom virkeligheten og den virkeligheten som blir beskrevet i oppgaven (Jacobsen, 2015). Det første det er viktig å reflektere over i denne sammenhengen er den kvalitative datainnsamlingen gjennom intervjuene. Jacobsen (2015, s. 229) beskriver at “alle kvalitative undersøkelser er kun så gode som de dataene de klarer å samle inn i de første fasene”. Dataene kommer fra respondenter og dermed er dataenes gyldighet avhengig av disse. Dette gjelder både i form av om vi har fått tak i de rette kildene og om de gir riktig informasjon. I oppgaven er det valgt å prate med ansatte med ulike roller i kommuneadministrasjonen i Indre Østfold. Felles for de ansatte er at de har vært tett knyttet til prosessen med å utarbeide nye kommuneplaner og bruken av FNs bærekraftsmål i planleggingen. I innledende samtale med Indre Østfold kommune ytret de ønske om at utlevering av kontaktinformasjon til mulige respondenter skulle gå gjennom en kontaktperson. I utvelgelsen av ansatte har vi derfor vært nødt til å ha tillitt til vår kontaktperson i kommunen, i form av at vi har fått tilgang til et utvalg som innehar den informasjonen vi ønsket. Vi har ikke selv kjennskap til organisasjonen og hvem som har deltatt i planprosessen, og dermed har vi ikke forutsetningene for å gjøre utvelgelsen av respondenter på egenhånd. Gjennom intervjuene har riktigheten av utvalget blitt bekreftet ved at det er disse individene som har blitt nevnt i samtalene. Det er sånn sett ingen kilder vi ikke fikk tilgang til.

Kildenes evne til å gi riktig informasjon anser vi i hovedsak til å være god, da respondentene har nærhet til og god kunnskap om prosessen vi undersøker, og det er deres egne opplevelser

vi ønsker å beskrive. Jacobsen (2015) beskriver at kildenes kunnskap og nærhet til temaet øker troverdigheten. Respondentene har vært delaktige gjennom ulike roller og har dermed kjennskap til ulike sider av prosessen. Respondentenes ulike roller inn i prosessen medfører en variasjon i deres interesse og motiv. Dette har gitt en bredde i dataene og ulikhetene gir et tydeligere bilde på den komplekse prosessen.

Vi har opplevd at kildenes vilje til å gi riktig informasjon har vært stor. Alle respondentene har virket avslappet, de har snakket fritt og kommet med både muligheter og utfordringer de ser i prosessen. Flere av respondentene sier at de ser fram imot resultatet av oppgaven, og at de ser på vår gjennomgang av prosessen som en mulighet til å reflektere over hva de har fått til og hva de trenger å jobbe mer med. Dette peker på at de ikke ønsker å beskrive en polert versjon av prosessen, men at de ønsker å være åpne om hvordan de har jobbet med bærekraftsmålene.

Hvordan informasjonen kommer frem er et annet moment som er med på å avgjøre dataens gyldighet (Jacobsen, 2015). Som beskrevet i metodekapittelet varierte det i de ulike intervjuene hvor mange spørsmål det var behov for å stille og hvor lange svar som ble gitt. Selv om samme intervjuguide ble brukt i alle intervjuene ble samtalen veldig ulike og svarene på hvert enkelt spørsmål varierte i svært stor grad. Jacobsen (2015) påpeker at informasjon som kommer uoppfordret fra respondentene har større gyldighet enn dersom respondentene kun svarer på det forskeren spør om. Dette har vi vært bevist på i analysen av datamaterialet.

Det andre det er viktig å reflektere over for å vurdere intern gyldighet, er om forskeren gir en sann presentasjon av data (Jacobsen, 2015). Dette har blitt gjort i hovedsak gjennom to steg, egen kritisk gjennomgang av resultatene og respondentvalidering. Den kritiske gjennomgangen av resultatene innebærer en kontroll av om koder, temaer og sammenhenger er riktige. Vi har fulgt seks-steps rammeverket for tematisk analyse beskrevet av Braun og Clarke (2006) og gitt en detaljert gjennomgang av stegene i metodekapittelet. Dette mener vi er med på å styrke den interne gyldigheten og etterprøvsbarheten. Det er likevel anbefalt å gjøre en re-analyse av datamaterialet for å se om resultatet fortsatt blir det samme, selv med nye koder. Dette vil være enormt tidkrevende. For å øke gyldigheten er en annen anbefaling at en annen forsker gjør en uavhengig analyse av datamaterialet. Vi valgte derimot kun å kode de første intervjuene hver for oss før vi gjorde hele analysen sammen. Samtidig var vi bevisst på at hver av oss skulle gjøre seg opp en mening om koding og analyse av

datamaterialet før vi diskuterte i fellesskap. Dette mener vi har styrket gyldigheten, men vi kan ikke utelukke at en fullstendig re-analyse vil kunne føre til nye resultater.

Respondentvalidering er viktig for troverdigheten til at det er gitt en sann presentasjon av data. Respondentvalidering foregår gjerne ved å konfrontere de som er undersøkt med funnene som er gjort. Dette kan gjøres gjennom samtale med enkeltpersoner, gruppediskusjoner eller ved å sende utkast av oppgaven til alle eller et utvalg av dem som er undersøkt (Jacobsen, 2015). Vi valgte den siste metoden for respondentvalidering og sendte utkast av resultatkapittel til alle respondentene. Respondentene ble samtidig spurt om det var greit å bruke stillingstittel og navn i oppgaven. Vi fikk tilbakemelding på at stillingstittel var greit, men flere ytret at det ikke var ønskelig med navn. Respondentene ble også bedt om å kontrollere at de kjente seg igjen i sitatene som ble valgt og tolkningen av disse, og at det var åpent for å komme med kommentarer, endringer og andre innspill. I ettertid ser vi at vi kunne ha formulert oss tydeligere og i tillegg spurt om de kjenner seg igjen i utvalg av temaer og beskrivelsen oppgaven gir som helhet. I tillegg har vi opplevd, slik som Jacobsen (2015) beskriver, at denne typen validering setter store krav til respondentene ved at de individuelt aktivt må velge å gi tilbakemelding. Forespørselen vi sendte ut med validering ble kun besvart av seks av de ti respondentene. I tillegg var det kun en respondent som vurderte resultatet som helhet. Denne tilbakemeldingen lød som følger: "gode og dekkende/representative temaer dere har valgt ut (liker spesielt nr. 5) – og kjenner meg igjen i deres oppsummeringer pr. tema" (samfunnsplanlegger). Dette har gitt en bekreftelse på validiteten av resultatene, men dersom det var mer tid hadde vi valgt å ta en prat med flere av respondentene for validering.

Det tredje det er viktig å reflektere over for å vurdere intern gyldighet, er om resultatene gjenspeiler virkeligheten (Jacobsen, 2015). For å vurdere dette har vi i drøftingskapittelet undersøkt om det er samsvar mellom våre funn og kunnskapsstatusen. Gjennomgående står andre fagfolks konklusjoner i samsvar med våre resultater. Jacobsen (2015) mener at et slik sammenfall av resultater styrker gyldigheten. For ytterligere validering hadde det vært ideelt med metodetriangulering. Da kunne det ha vært benyttet flere ulike metoder i tillegg til intervju, som for eksempel spørreskjema og observasjoner. Dersom flere av metodene hadde gitt samme resultat, ville det styrket gyldigheten. Det ble ikke valgt å benytte flere metoder i oppgaven på grunn av begrenset tid og ønsket om et grundig arbeid med en metode.

Ekstern gyldighet

Ekstern gyldighet innebærer hvorvidt funnene kan overføres til andre enn dem som faktisk er undersøkt (Jacobsen, 2015). I oppgaven er det kun oppfatningen til noen få ansatte i Indre Østfold kommune som kommer frem. Disse respondentene er valgt på grunn av deres spesielle kjennskap til prosessen som undersøkes. Det er dermed vanskelig å påstå at utvalget er representativt for en større populasjon. Andre ansatte i Indre Østfold kommune har deltatt på interne verksteder, men vært mindre deltagende i prosessen med å implementere FNs bærekraftsmål. De ansattes roller, interesser og grad av deltakelse i planprosessen vil være med å påvirke hvilke utfordringer og muligheter de har opplevd ved å implementere FNs bærekraftsmål. For å kunne generalisere funn må derfor flere personer intervjues. Jacobsen (2015) beskriver en metning av antall respondenter når nye intervjuer ikke tilfører ny informasjon, og at det er en indikasjon på at resultatene gjelder for flere. Vi opplevde mot slutten av våre intervjuer at det kom mindre og mindre ny informasjon. Likevel ser vi det som sannsynlig at ved å utvide utvalget til også å gjelde respondenter med andre roller i kommunen, ville det kommet nye funn og utdypende beskrivelser. Dersom intervjuene også hadde blitt gjort på et senere tidspunkt i planprosessen og ved iverksetting av planene, ville det kunne gitt nye svar. Denne oppgaven gir derfor kun et øyeblikksbilde av hvordan kommunen arbeider med å implementere FNs bærekraftsmål, og hvordan de som jobber tettest på prosessen opplever det.

Ekstern gyldighet innebærer også om funnene gjelder for andre organisasjoner enn den som er blitt undersøkt (Jacobsen, 2015). Ved å studere Indre Østfold kommune er det gjennomført en enkeltcase undersøkelse og funnene er knyttet til en spesifikk kontekst. For å kunne generalisere funnene vil det derfor også her være viktig å oppnå et metningspunkt ved å undersøke flere caser. Vi har gjort et valg om å kun undersøke en kommune, men vi ser behovet for å undersøke flere kommuner, både for validering og for å kunne lage en eksempelsamling på hvordan implementeringen kan gjøres. Implementeringen vil være annerledes i en godt etablert kommune enn for kommuner i sammenslåing. I tillegg vil implementeringen og opplevelsene av den variere med konteksten, i form av kommunestørrelse, ressurser, kompetanse og en rekke andre faktorer. Det vil ikke være realistisk eller ønskelig at andre kommuner kopierer framgangsmåten til hverandre, men derimot at de kan få inspirasjon til hvordan det kan gjøres.

Pålitelighet

Pålitelighet innebærer hvorvidt det er trekk ved selve undersøkelsen som har skapt resultatene beskrevet i denne oppgaven (Jacobsen, 2015). I hovedsak innebærer vurderingen av pålitelighet en refleksjon rundt intervjuereffekten, konteksteffekten og nøyaktigheten i registrering og analyse av data. I intervjuet blir samtalen formet av de deltagende partene og svarene til respondenten vil påvirkes av intervjueren (Jacobsen, 2015). Dette har vi vært bevisst på underveis i intervjuene, og vi har blant annet forsøkt å fremstå avslappet, interessert og oppmuntrende. Respondentenes bevissthet på at samtalen ble tatt opp og at dataene skulle analyseres og publiseres kan også ha påvirket resultatet. Det samme kan være tilfellet for konteksten ved innsamlingen av data. Intervjuene ble gjennomført på Teams, og de fleste respondentene var på hjemmekontor på grunn av koronarestriksjoner. Både respondentene og vi hadde god trening i samtaler på Teams når intervjuene ble gjennomført. Digitale samtaler gjør at samtalen blir annerledes enn den ville vært dersom deltakerne er fysiske til stede, blant annet ved at kroppsspråket blir mindre tydelig. Fordelen ved at intervjuene ble gjennomført på Teams var at det er enkelt å gjøre videoopptak. Ved å bruke videoopptak av intervjuene kunne vi gjøre en fullstendig gjengivelse av samtalen i transkripsjonene. I tillegg var vi to som dobbeltsjekkerte transkripsjonene mot intervjuene. På den måten unngikk vi unøyaktigheter i registreringen av data.

Intervjuene var planlagt, men respondentene fikk ikke tilsendt spørsmålene i forkant av intervjuet. De fikk i tillegg beskjed om at de ikke trengte å forberede noe. Siden intervjutidspunktet var planlagt kunne respondentene likevel forberede seg på situasjonen og enkelte hadde funnet frem dokumenter for å vise oss. Planlegging av intervjutidspunkt medførte at respondentene satte av tiden og mengden forstyrrelser kunne reduseres. Det oppstod likevel små forstyrrelser slik som mobiler som ringte, familiemedlemmer som kom hjem og dårlig internettforbindelse. Til tross for slike små forstyrrelser og andre trekk ved oppgaven mener vi at dette ikke har påvirket resultatene betydelig. Vi har både i dette kapitlet og gjennom hele prosessen diskutert slike effekter og uttrykt dette så åpent og tydelig som mulig.

8 Veien videre – fra strategisk nivå til handling før 2030?

Mange norske kommuner er i gang med å implementere FNs bærekraftsmål, og det er flere ulike innganger til dette arbeidet. Selv om implementeringen er igangsatt flere steder er det et stort behov for mer empirisk forskning for at vi skal kunne nå de globale målsetningene innen 2030. Denne oppgaven har undersøkt hvordan nylig sammenslåtte Indre Østfold kommune har gått frem for at alle de 17 bærekraftsmålene skal danne grunnlaget for det nye plansystemet. Gjennom intervjuer med ansatte fra ulike kommunalområder har vi fått innsikt i utfordringer og muligheter de har opplevd gjennom implementeringsprosessen.

Lundberg et al. (2020) beskriver et behov for videre undersøkelser når det gjelder konsekvenser av at kommunene velger ut enkelte bærekraftsmål eller implementerer alle målene. Denne oppgaven bidrar med kunnskap om konsekvensene av å velge og implementere alle bærekraftsmålene. Vi ser behov for videre forskning som tar for seg erfaringer fra andre kommuner som også har valgt å implementere alle bærekraftsmålene. Lundberg et al. (2020) påpeker i sin rapport at mange av kommunene som har valgt ut enkelte mål sier at de ved revidering vil velge å ha med alle de 17 målene. Vi ser derfor at en systematisering av erfaringene fra de kommunene som har valgt å utforske den lokale dimensjonen på tvers av alle bærekraftsmålene vil være et godt bidrag til kommunene som senere velger å gjøre det samme. Det fremkommer også av våre resultater at en eksempelsamling vil være nyttig for inspirasjon i oppstarten av arbeidet.

Denne oppgaven tar ikke for seg den politiske forankringen og hvordan politikerne har opplevd og medvirket i denne prosessen, siden vi har valgt å ha fokus på det interne arbeidet i kommuneadministrasjonen. Samarbeid og god kommunikasjon mellom kommuneadministrasjonen og politikerne er viktig. Derfor vil vi anbefale at det gjøres undersøkelser av hvordan samarbeidet mellom administrasjon og lokalpolitikere best kan foregå, slik at gruppene kan involvere og motivere hverandre i arbeidet med FNs bærekraftsmål.

Implementeringen av FNs bærekraftsmål er fortsatt på et tidlig stadium i Indre Østfold kommune og per dags dato er samfunnsplanen ute på høring. Vår oppgave er derfor avgrenset til kun å omfatte selve prosessen med initiering, utforming og oppfølging av planene gjennom rapportering. Indre Østfold kommune er også helt i oppstarten av arbeidet med å utarbeide indikatorer og rapportere på måloppnåelsen av FNs bærekraftsmål. Lundberg et al. (2020)

beskriver at implementeringen av bærekraftsmålene hovedsakelig er på et strategisk nivå i norske kommuner, og det er fortsatt for tidlig å si noe om hvordan kommunene skal arbeide for å nå målene. For at ikke FNs bærekraftsmål bare skal bli fine ord på strategisk nivå, ser vi det som viktig at de bli en integrert del av beslutningsgrunnlaget i kommunen. Hvordan arbeidet med bærekraftsmålene legger føringer for konkret arealplanlegging, prioriteringer og ressursfordeling er derfor noe vi mener det er viktig å forske videre på i tiden fremover. Mållinja for å nå de 17 bærekraftsmålene er 2030, og i et planperspektiv rekker kommunene to plansykluser på denne tiden. Dette illustrerer viktigheten av å holde tempoet oppe når det gjelder å innhente empirisk kunnskap om operasjonaliseringen av bærekraftsmålene.

Når vi nå avslutter arbeidet med oppgaven, er en nasjonal handlingsplan for oppfølging av bærekraftsmålene i Norge rett rundt hjørnet. Vi er spente på om denne handlingsplanen kan bidra til en enklere start for kommunene som skal sette i gang med å implementere bærekraftsmålene. Både Indre Østfold kommune og andre kommuner i Norge har uttrykt et ønske om flere konkrete føringer fra regjeringen i arbeidet med bærekraftsmålene (Gassen et al., 2018; Lundberg et al., 2020), noe vi ser som viktig dersom bærekraftsmålene skal få en praktisk betydning på lokalt nivå. Det blir spennende å se om den nasjonale handlingsplanen kan bistå kommunene med å konkretisere arbeidet med bærekraftsmålene.

I forskningsprosjektet “Fields of Goals”, et samarbeidsprosjekt mellom 23 partnere fra akademia, offentlig forvaltning og sivilsamfunnet, skal de se på implementering av FNs bærekraftsmål i lokal og regional planlegging (Fields of Goals, u.å.). Forskningsprosjektet er ledet av Nordlandsforskning og finansiert av Norges forskningsråd, og skal avsluttes i 2023. Hensikten med prosjektet er å utvikle et rammeverk for implementering av FNs bærekraftsmål i lokal og regional planlegging. Aase Kristine Lundberg, som har bidratt som biveileder på denne masteroppgaven, er prosjektleder for dette prosjektet. Vår oppgave bidrar med verdifull innsikt og ny empirisk forståelse fra en kommune som det enda ikke har vært forsket på. Indre Østfold kommune har valgt å implementere alle bærekraftsmålene i det nye plansystemet etter kommunesammenslåingen. Bruken av alle de 17 målene har vært viktig, og det har løftet frem levekårsproblematikken i kommunen. Det fremkommer også av våre resultater at bærekraftsmålene kan bidra til å utfordre kommunalområdene til å se utfordringer som går ut over sitt arbeidsområde. Vi mener denne empirien er nyttig, og kan komme godt med i utviklingen av modeller for implementering av FNs bærekraftsmål i tiden fremover.

9 Kilder

- Ascher, B., Halvorsen, A. H., & Johansson, U. (2019). *Attractive Nordic Towns - Strategies Towards a more Sustainable Future*. SWECO. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/217782ca1e9e4991bf26e7784d1f1591/attractivenordictowns_strategiestowardsasustainablefuture.pdf
- 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* 13(8): 4282. doi: 10.3390/su13084282.
- Bang-Andersen, S., Plathe, E. & Hernes, M. B. (2019). *Prioriterte mål i kommunalt og fylkeskommunalt planarbeid. Kartlegging av prioriterte politikkområder i et utvalg kommuner og fylkeskommuner*. KS- FoU- Prosjekt 1840111. Asplan Viak. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/contentassets/9b46a6940db54fae865da7dcd06fb7ec/rapport-fou-prosjekt-184011.pdf> (lest 05.04.2021).
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2): 77-101. doi: 10.1191/1478088706qp063oa
- Deloitte. (2018). *Fra globale mål til lokal handling*. Nordisk rapport 2018. Tilgjengelig fra: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/no/Documents/Fra-globale-mal-til-lokal-handlingpdf.pdf> (lest 05.04.2021).
- Dokument 3:3 (2020–2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene*. Tilgjengelig fra: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/styring-av-og-rapportering-pa-den-nasjonale-oppfolgingen-av-barekraftsmalene.pdf> (lest 02.03.2021).
- Fellesnemda. (2017). *Fellesnemda – reglement og delegering*. Indre Østfold kommune. Tilgjengelig fra: <https://iok.custompublish.com/getfile.php/4003961.2491.aaakjpnjuqzaa/Reglement+og+delegasjon+Fellesnemda+rev+per080817.pdf> (lest 10.01.2021).
- Fellesnemda. (2018). *Møteprotokoll for fellesnemda 23.10.2018*. Innsyn Indre Østfold kommune. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.io.kommune.no/historisk/askim/wfdocument.ashx?journalpostid=2018033738&dokid=1539487&versjon=3&variant=A&ct=RA-PDF> (lest 20.02.2021).

- 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, 129-133. doi: 10.1016/j.cosust.2017.07.009
- Fields of Goals. (u.å.). *Om prosjektet*. Tilgjengelig fra: <http://www.fieldofgoals.no> (lest 22.05.2021).
- Finansdepartementet og Utenriksdepartementet. (2019). *One year closer 2019. Norway's progress towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/2030agenda_rapport2019.pdf (lest 07.04.2021).
- Forskrift om sammenslåing av Askim kommune, Eidsberg kommune, Hobøl kommune, Spydeberg kommune og Trøgstad kommune til Indre Østfold kommune. (2017). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/forskrift/2017-12-11-1969> (lest 10.03.2021).
- Gassen, N. S., Penje, O. & Slätmo, E. (2018). *Global goals for local priorities: The 2030 Agenda at local level*. Nordregio report 2018:2. Stockholm. Tilgjengelig fra: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1251563/FULLTEXT03.pdf>
- GRI, UN Global Compact & World Business Council for Sustainable Development. (2015). *The SDG Compass. The guide for business action on the SDGs*. Tilgjengelig fra: https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2015/12/019104_SDG_Compass_Guide_2015.pdf (lest 08.05.2020).
- Groven, K. & Aall, C. (2002). *Lokal klima- og energiplanlegging. Norske kommunar som aktørar i klimapolitikken?* Rapport fra Vestlandsforskning 12/2002. Tilgjengelig fra: https://vestforsk.no/sites/default/files/migrate_files/rapport-12-02.pdf (lest 15.03.2021)
- Groven, K. & Aall, C. (2020). *Korleis kan distriktskommunar arbeide med berekraftig utvikling?* Vestlandsforskning. Tilgjengelig fra: https://vestforsk.no/sites/default/files/2020-05/PP-KA-samlet%20presentasjon_0.pdf (lest 15.03.2021).
- Gustafsson, S. & Ivner, J. (2018). Implementing the Global Sustainable Goals (SDGs) into Municipal Strategies Applying an Integrated Approach. I: Leal Filho W. (red.) *Handbook of Sustainability Science and Research*. World Sustainability Series, s. 301-316. Cham: Springer. doi: 10.1007/978-3-319-63007-6_18

- Hofstad, H. (2018) Plan- og bygningsloven (2008) sitt idemessige grunnlag. I: Aarseter, N. & Hansen, S, G. (red). *Plan og bygningsloven- en lov for vår tid?* s. 25. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holden, E, & Linnerud, K. (2018). Bærekraftig utvikling: Fra global idè til lokal handling. *Plan*, (3): 48-55. Universitetsforlaget. doi: 10.18261/issn.1504-3045.
- Indre Østfold kommune (IØK). (2019a). *Kunnskapsgrunnlag og gjeldende planer*. Bakgrunnsdokument for planstrategi 3.6.2019. Tilgjengelig fra: https://www.io.kommune.no/_f/p1/i388e4741-2781-4807-b373-6e0395bf838a/kunnskapsgrunnlag-til-planstrategi.pdf (lest 02.05.2021).
- Indre Østfold kommune (IØK). (2019b). *Måldokument*. Vedlegg til økonomiplan. 28. oktober 2019. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.io.kommune.no/historisk/askim/wfdocument.ashx?journalpostid=2019025426&dokid=1589083&versjon=1&variant=A> (lest 02.05.2021).
- Indre Østfold kommune (IØK). (2019c). *Utfordringsnotat*. Orienteringssak 64/19 i fellesnemda 18. Juni 2019. Tilgjengelig fra: https://www.io.kommune.no/_f/p1/i92eb60db-c8c0-4a60-bb2a-e398f5dea8b3/utfordringsnotat.pdf (lest 02.05.2021).
- Indre Østfold kommune (IØK). (2019d). *Årsbudsjett 2020. Økonomiplan 2020-2023*. Rådmannens forslag. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.io.kommune.no/historisk/askim/wfdocument.ashx?journalpostid=2019025426&dokid=1589080&versjon=1&variant=A> (lest 22.05.2021).
- Indre Østfold kommune (IØK). (2020a, 12. Oktober). *Fakta om Indre Østfold*. Tilgjengelig fra: <https://www.io.kommune.no/tjenester/bli-kjent-med-kommunen/fakta-om-indre-ostfold/> (lest 21.03.2021).
- Indre Østfold kommune (IØK). (2020b). *Planstrategi for Indre Østfold kommune 2020-2023. Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032*. Oppstartsdokument. Vedtatt 20. mai 2020. Tilgjengelig fra: https://www.io.kommune.no/_f/p1/i22502434-6bec-4c96-b9da-54b83415b5b2/oppstartsdokument_vedtatt_20052020.pdf (lest 22.05.2021).
- Indre Østfold kommune (IØK). (2020c). *Økonomiplan 2021-2024 med budsjett 2021*. Formannskapetets innstilling. Tilgjengelig fra: <https://pub.framsikt.net/2021/io/bm-2021-test/#/> (lest 02.05.2021).
- Indre Østfold kommune (IØK). (2021). *Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032*. Forslag til høring. Tilgjengelig fra: <https://innsyn->

mote.io.kommune.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2020053014&dokid=1474720&versjon=1&variant=A (lest 02.05.2021).

Indre Østfold kommune (IØK). (u.å). *Møteplan 2021, kommunestyret – medlemmer*. Innsyn IØK. Tilgjengelig fra:

https://innsyn.io.kommune.no/wfinnsyn.ashx?response=moteplan_utvalg&utvalg=1&fradato=2021-01-27T00:00:00 (lest 10.03.2021)

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Johannesen, A., Christoffersen, L. & Tufte, A. P. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Abstrakt forlag. Oslo.

Kanuri, C., Revi, A., Espey, J. & Kuhle, H. (2016). *Getting Started with the SDGs in Cities, a Guide for Stakeholders*. New York: Sustainable Development Solutions Network.

Tilgjengelig fra: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/6f2c9f57/files/uploaded/Cities-SDG-Guide.pdf> (lest 08.04.21).

Keskitalo, E. & Andersson, E. (2017). Why Organization May Be the Primary Limitation to implementing Sustainability at the local level: Examples from Swedish Case Studies. *Resources*, 6 (1):13. doi:10.3390/resources6010013

Klima- og miljødepartementet. (2021). *Høring - Oppdatering av klimalovens klimamål for 2030 og 2050*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-oppdatering-av-klimalovens-klimamal-for-2030-og-2050/id2829986/?expand=horingsbrev> (lest 19.03.2021).

Klimaloven. (2017). *Lov av 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-60> (lest 20.02.2021).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf> (05.01.2021).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (2020)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan--og-bygningsloven/id2701235/?ch=1> (lest 10.03.2021).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Styringsportal for statsforvalteren 2021. Tildelingsbrev. Kapittel 2.3 Oppfølging av bærekraftsmålene*. Tilgjengelig fra: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2021/styringsdokumenter/> (lest 16.04.2021).

- Kommuneloven. (2018). *Lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner*.
Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83> (lest 20.02.2021).
- 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*, doi: 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*, 11 (4): 1116. doi: 10.3390/su11041116.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Lundberg, K. A., Bardal G. K., Vangelsten V. B., Reinart, B. M., Bjørkan M. & Richardson T. (2020). *Strekk i laget: En kartlegging av hvordan bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging*. NF rapport nr: 7/2020. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/0847a707d08d49e8bf89f60dc659feab/rapport_nf7_2020_strekk_i_laget.pdf (lest 20.03.2021).
- Maguire, M. & Delahunt, B. (2017). Doing a Thematic Analysis: A Practical, Step-by-Step Guide for Learning and Teaching Scholars. *All Ireland Journal of Higher Education*, 8 (3): 3351-33514. Tilgjengelig fra: <https://ojs.aishe.org/index.php/aishe-j/article/view/335/553> (lest 20.03.2021).
- Meld. St. 1 (2020–2021). *Nasjonalbudsjettet 2021*. Kap.6 Norges oppfølging av bærekraftsmålene. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-1-20202021/id2768215/?ch=6> (lest 20.03.2021).
- Meld. St. 24 (2016–2017). *Felles ansvar for felles fremtid — Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-24-20162017/id2547573/?ch=1> (lest 04.03.2021).
- Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund (MD & KS). (1999). *Bærekraftige kommuner- Er vi på rett kurs? Veiledende kriterier for lokal Agenda 21-arbeidet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/md/bro/1999/0003/ddd/pdfv/127676-rettkurs.pdf> (lest 20.03.2021).

- Miljøverndepartementet. (2009). *Planlegging etter Plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/veiledninger-og-brosjyrer/t-1476.pdf> (lest 04.03.2021).
- Nørgaard, E., Rognerud, L. M. & Storrud, A. (2018). *Indikatorer til FNs bærekraftsmål. Kartlegging av tilgjengelig statistikk i Norge for måling av FNs bærekraftsmål*. Notat fra Statistisk sentralbyrå 2018/01. Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/2497537> (lest 01.04.2021).
- OECD. (2019). *Measuring Distance to the SDG Target 2019: An Assessment of Where OECD Countries Stand*. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/a8caf3fa-en
- Onsager, K., Barlindhaug, R., Indset, M., & Johansen, S. (2019). *Viken og delregionene – samfunnsutvikling og bærekraft, utfordringer og muligheter*. NIBR-rapport 2019:17. By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Tilgjengelig fra: <https://fagarkivet.oslomet.no/bitstream/handle/20.500.12199/2925/2019-17.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (lest 02.05.2021).
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaks- behandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf> (lest 03.03.2021).
- Parisavtalen. (2015). *Multilateral traktat av 12. desember 2015 nr. 32 Parisavtalen*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/traktat/2015-12-12-32> (lest 29.05.21).
- Plan- og bygningsloven (pbl). (2008). *Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71> (lest 03.03.2021).
- Ranängen, H., Cöster, M., Isaksson, R. & Garvare, R. (2018). From Global Goals and Planetary Boundaries to Public Governance—A Framework for Prioritizing Organizational Sustainability Activities. *Sustainability*. 10 (8): 2741. doi: 10.3390/su10082741.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. & Woelm, F. (2020). *The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020*. Cambridge: Cambridge University Press. Tilgjengelig fra: [The Sustainable Development Report 2020 - The Sustainable Development Goals and COVID-19](#) (lest 04.04.2021).

- Salvia, A. L., Filho, W. L., Brandli, L. L. & Griebeler, J. S. (2019). Assessing research trends related to Sustainable Development Goals: local and global issues. *Journal of cleaner production*. 208: 841-849. doi: 10.1016/j.jclepro.2018.09.242.
- Singsaas, M. (2020). *Bærekraftig utvikling i små kommuner*. Notat fra Telemarksforskning nr. 13/2020. Tilgjengelig fra: <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2020/05/Barekraftig-utvikling-i-sma-kommuner-Telemarksforskning.pdf> (lest 01.04.2021).
- St.meld. nr. 29 (1997-98). *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*. Oslo: Klima- og miljødepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-29-1998-/id191599/?ch=1> (lest 17.03.2021).
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (u.å). *Kommunefakta Indre Østfold*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/indre-ostfold> (lest 21.03.2021).
- Statsministerens kontor. (2019). *FNs generalsekretær fornyer tillit til statsminister Solbergs bærekraftsarbeid*. Pressemelding 9.5.2019. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fns-generalsekretar-fornyer-tillit-til-statsminister-solbergs-barekraftsarbeid/id2644674/> (lest 20.3.2021).
- SWECO. (2018). *Suggested indicators & Toolbox - Attractive and sustainable Nordic town and regions*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/217782ca1e9e4991bf26e7784d1f1591/appendix1_indicators.pdf (lest 05.04.2021).
- Tremblay, D., Gowsy, S., Riffon, O., Boucher, J.-F., Dubé, S. & Villeneuve, C. (2021). A Systemic Approach for Sustainability Implementation Planning at the Local Level by SDG Target Prioritization: The Case of Quebec City. *Sustainability*, 13 (5): 2520. doi:10.3390/su 13052520.
- Torjussen, S. (2001). *Styring for en bærekraftig utvikling: En evaluering av offentlige tiltak for sektorintegrasjon I Norge fra 1987 til 2001*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-38514> (lest 06.03.2021).
- United Nations. (1992). *United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992 AGENDA 21*. Tilgjengelig fra: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (lest 04.03.2021).
- United Nations. (2015). *Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Tilgjengelig fra:

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> (lest 06.03.2021).

United Nations. (2017). *Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/71/313. Tilgjengelig fra:

<https://undocs.org/A/RES/71/313> (lest 06.03.2021).

Valencia, S. C., Simon, D., Croese, S., Nordqvist, J., Oloko, M., Sharma, T., Buck, N. 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. doi:

10.1080/19463138.2019.1573172.

Weymouth, R. & Hartz-Karp, J. (2018) Principles for integrating the implementation of the Sustainable Development Goals in Cities. *Urban science*. 2 (3): 77. doi:

10.3390/urbansci2030077.

World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Tilgjengelig fra: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (lest 06.03.2021).

Zeemering, E. S. (2018). Sustainability management, strategy and reform in local government. *Public management review*, 20 (1): 136-153. doi:

10.1080/14719037.2017.1293148.

Zinkernagel, R., Evans, J. & Neij, L. (2018). Applying the SDGs to Cities: Business as Usual or a New Dawn? *Sustainability*, 10 (9): 3201. doi: 10.3390/su10093201

Aall, C., Breisnes, K., Hille, J. & Høyer, K. G. (2002). *Bærekraftige kommuner i praksis. Omtale av et styringssystem for integrering og konkretisering av bærekraftig praksis i kommunen*. Rapport fra Vestlandsforskning 17/02. Tilgjengelig fra:

https://vestforsk.no/sites/default/files/migrate_files/rapport-17-02.pdf (lest 02.03.2021).

10 Vedlegg

Vedlegg 1. Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet “Implementering av FNs bærekraftsmål i Indre Østfold kommune”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvordan Indre Østfold kommune jobber med implementering av FNs bærekraftsmål og hvordan de brukes i utarbeidelsen av kommuneplanene. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å se på prosessene rundt implementering og operasjonalisering av bærekraftsmålene i Indre Østfold kommune. Vi vil se på hvordan bærekraftsmålene er lagt inn som et grunnlag for utarbeidelse av kommuneplanene. Prosjektet gjennomføres som en masteroppgave av to studenter ved Norges miljø- og biovitenskaplige universitet.

Det vil i prosjektet bli gjennomført flere intervjuer med nøkkelpersoner i kommunen om erfaringer rundt implementering av bærekraftsmålene og bruk av disse som rammeverk i utarbeidelsen av nye kommuneplaner.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU) ved veileder Erling Holden er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

For å få frem erfaringene fra arbeidet med å implementere FNs bærekraftsmål som rammeverk i Indre Østfold kommune blir du spurt om å delta på et intervju.

Vi vil intervju flere nøkkelpersoner i kommunen slik at vi får et godt bilde av prosessen. Vi har en kontaktperson i kommunen og får formidlet aktuelle informanter gjennom denne.

Hva innebærer det for deg å delta?

Deltakelsen vil bestå av ett intervju med varighet på ca. 45 minutter, og mulighet for oppfølgingsspørsmål via epost eller telefon i etterkant. De aktuelle temaene for intervjuet vil være spørsmål rundt:

- Implementering av FNs bærekraftsmål i Indre Østfold kommune og bruk av disse som rammeverk i utarbeidelsen av nye kommuneplaner.

Med din tillatelse ønsker vi å benytte lydopptaker og/eller videopptak under intervjuene, slik at vi kan få en fin flyt i samtalen. Det vil også bli tatt notater ved siden av ved behov. Du har til enhver tid rett til å ikke svare på et spørsmål, eller trekke deg fra intervjuet. Data vil bli anonymisert i formidlingen av resultatene.

Vi ønsker også muligheten til å benytte sitat fra intervjuene i oppgaven. Hvis dette blir aktuelt, vil du få muligheten til å foreta en sitatsjekk for godkjenning. Vi vil kun benytte opplysningene om deg til formålet som er omtalt dette skrevet. Det er kun vi som har tilgang til lydopptakene/videoopptakene, og de vil bli slettet når oppgaven er sensurert. Ditt navn og kontaktinformasjon vil lagres adskilt fra øvrige data, disse vil også bli slettet når oppgaven er sensurert.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene beskrevet i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU) ved veileder Erling Holden er ansvarlig for prosjektet og masterstudentene Ane Lillebuen Berge og Nathalie Bekkelund gjennomfører prosjektet.

Data vil oppbevares og behandles av studentene, og vil kun være tilgjengelig for universitetet, veileder og utførende studenter. Materialet vil bli lagret på NMBU sin server. Data vil bli anonymisert i formidlingen av resultatene fra prosjektet.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres og lydopptak/videoopptak fra intervju vil bli slettet når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 20 juni 2021.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:
innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
å få rettet personopplysninger om deg,
å få slettet personopplysninger om deg, og
å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU) har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Ane Lillebuen Berge, student ved NMBU, ane.lillebuen.berge@nmbu.no, mobil: 993 30 718
Nathalie Bekkelund, student ved NMBU, nathalie.bekkelund@nmbu.no, mobil: 920 86 043

Veileder ved NMBU professor Erling Holden, erling.holden@nmbu.no, mobil: 672 31 741

Vårt personvernombud: Hanne Pernille Gulbrandsen, personvernombud@nmbu.no,
mobil: 402 81 558

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:
NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på
telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen
Ane Lillebuen Berge
Nathalie Bekkelund

(Forsker/veileder)
Professor Erling Holden, NMBU

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Implementering av FNs bærekraftsmål i Indre Østfold kommune*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

Å delta i dybdeintervju

At det benyttes lydopptaker/videopptak i dybdeintervjuet

At jeg kan kontaktes for oppfølgingsspørsmål ved behov

At opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes i oppgaven i form av den informasjonen som er gitt og min stilling

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2. Intervjuguide

Intervjuguide

Introduksjon:

- Takk for at du tok deg tid.
- Vi skriver masteroppgave ved NMBU om bærekraftsarbeidet til IØK og kommer til å prate med flere i kommunens administrasjon for å få et godt overblikk over hvordan dere jobber i praksis. Vi har noen åpne spørsmål vi ønsker å få svar på, men i hovedsak ønsker vi at du snakker fritt. Men vi håper det går greit at vi avbryter deg noen ganger dersom vi ønsker at du skal utdype eller forklare noe.
- Vi har satt av 1 time, men vi tenker å avrunde etter ca. 45 minutter.
- Dersom det er greit, starter vi videopptak. Nå starter vi opptak!
- Er det noe du lurer på før vi begynner?

Bakgrunn og ansvarsområder

- Kan du fortelle kort om fagbakgrunnen din?
- Hvor lenge har du jobbet i kommunen?
- Hva er dine arbeidsoppgaver innenfor kommunen?
- Hva er din rolle i bærekraftsarbeidet?
- Hvordan bidrar du i planarbeidet?

Bakgrunn og motivasjon

- Hva er motivasjonen for at dere har valgt å legge inn bærekraftsmålene som rammeverket i den nyetablerte kommunen?
- Har bærekraftsmålene spilt en rolle i sammenslåingsprosessene og i etableringen av ny kommune? Hva slags?
- Er det noen spesielle utfordringer eller muligheter ved sammenslåingsprosessene som bærekraftsmålene kan aktualisere/adressere?
- Hvilke forhåpninger/forventninger har dere til bruken av bærekraftsmålene i planleggingen?
- Har dere valgt å prioritere enkelte mål/delmål?

Prosess

- Hvordan har arbeidet vært organisert i administrasjonen? Hvem?

- Hvordan har det vært forankret?
- Hvordan har dere gått frem i arbeidet med å implementere FNs bærekraftsmål?
- Hvordan jobber kommunen med bærekraftsmålene opp mot kommuneplanen?
 - Hvordan har dette arbeidet vært?
- Hvordan har dere valgt ut indikatorer, og hvorfor er de valgt?
- Hvordan har politikerne vært koblet på?
 - Hvordan har interessen vært?
 - Hvordan har forståelse vært?
 - Har de hatt kunnskap om bærekraftsmålene?
- Har dere/har dere hatt noen dialog med fylkeskommunen/statsforvalteren om dette arbeidet?
- Er det behov/ønskelig med mer eller annen type samarbeid med de andre styringsnivåene?
- Hvordan jobber dere med medvirkning fra lokalsamfunnet opp mot planarbeidet?
- Hvordan er samspillet med næringslivet og måten å kommunisere med de på utover de formelle planprosessene?

Resultat

- Innebærer arbeidet med bærekraftsmålene noe nytt i plansammenheng?
 - Samarbeid på tvers av fag og avdelinger internt i kommunen? Tverrfaglig?
 - Nye arbeidsformer?
 - Organisering
 - Andre prioriteringer?
 - Kulturendring
- Hva slags muligheter skaper FNs bærekraftsmål for planleggingen?
 - Kan du gi noen konkrete eksempler?
- Gir bærekraftsmålene noe samspill seg imellom?
- Oppstår det målkonflikter?
 - Er det noen av målene som er viktig for deres avdeling som kommer i konflikt med andre mål?

Kompetanse, kapasitet og kunnskap

- Medfører arbeidet med bærekraftsmålene noen nye utfordringer knyttet til kompetanse og ressurser? Hva er det dere trenger?
- Muligheter?
- Har dere hentet inn kompetanse eller veiledning utenfra? I så fall, fra hvem?
- Hva slags veiledningsmateriell bruker dere i arbeidet med bærekraftsmålene?
- Har dere noen særskilte modeller eller forbilder (nasjonalt eller internasjonalt) til inspirasjon?
- Er kommunen med i noe nettverk eller annet samarbeid som har vært nyttig (f.eks. KS-nettverk, FN- sambandet, andre regionale/nasjonale/internasjonale nettverk)?
 - o Hva har det eventuelt betydd, og hvordan har dere brukt det?

Læring

- Hva er de største barrierene/utfordringene for bruk av FNs bærekraftsmål som planverktøy i kommunen?
- Hva har vært eller er spesielt utfordrende ved arbeidet?
- Hva er det viktigste dere har lært som du tenker andre kommuner kan dra nytte av?

Avslutning

- Er det noe vi ikke har snakket om du synes er viktig å tilføye?
- Har du noen tilbakemeldinger for hvordan du synes dette intervjuet fungerte?
- Takk for god informasjon.
- Videopptaket blir lagret i Teams-chatten. I løpet av de neste dagene transkriberer vi intervjuet ordrett.
- Vi tar kontakt på epost dersom vi har noen oppfølgingsspørsmål.

Vedlegg 3. Koder etter steg 2

| Innledende koder etter steg 2 |
|--|
| Intro/avslutning/småprat |
| Bakgrunnsinformasjon om informanten |
| Eget bærekraftsmål- ansvar |
| Få det nedover i organisasjonen |
| Felles språk og forståelse |
| FN17 et godt utgangspunkt-rammeverk |
| Forhåpninger |
| Forventninger til masteroppgaven vår |
| Framsikt systemet |
| Fysisk organisering av administrasjonen |
| Hva har de lært som de vil dele med andre kommuner |
| Kontinuerlig prosess |
| Korona pandemien |
| Kunnskapsgrunnlag |
| Miljøfyrtårn |
| Motivasjon/forankring for bruk av FN17 som rammeverk |
| Nettverk |
| Nytt, hva er nytt pga. FN17 |
| Personlige egenskaper og motivasjon |
| Planprosess |
| Politikere |
| Problemstillinger som er kommet tydeligere frem |
| Prosess for å definere lokale mål |
| Rapportering og indikatorer |
| Ressurser og kompetanse internt |
| Ressurser og veiledning utenfra |
| Samarbeid med næringslivet |
| Samarbeid på tvers |
| Sammenheng mellom bærekraftsmålene |
| Samskaping (ordet nevnes) |
| Satsingsområder |
| Utfordringer og vanskelig |
| Vanskelig å skille på før og nå |
| Verksteder og Medvirkning |



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway