

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E

Navn: Tove-Kristin F. Reitan

Grete Elverum

Implementering av FNs bærekraftsmål i
planstrategi, overordnede
kommuneplaner og handlings- og
økonomiplaner i Trondheim kommune

Dato: 29.11.2021

Totalt antall sider: 78

Abstract

In «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023» (“national expectations”) the Norwegian Government stated that the 17 UN Sustainable Development Goals (SDGs) is a roadmap for addressing the biggest challenges of our times. On 02.06.2020 Trondheim municipality passed a resolution concerning the implementation of the goals in local and spatial planning, stating that the chief municipal officer should facilitate the implementation of the SDGs in planning, budget and reporting processes.

In this thesis, municipal planning and strategy documents prepared before and after the “National expectations” and the municipal resolution have been the subject of an in-depth qualitative assessment. The purpose of the study has been to gain knowledge about how Trondheim municipality followed up on the SDGs, in accordance with national expectations and municipal priorities. Furthermore, to examine how the priorities were expressed in the municipality's planning and budget processes.

The “National expectations” and the municipal resolution provide clear guidelines for municipal governance, which we expected would be present in newer municipal documents. Our research question for the thesis was: “How are the SDGs implemented in Trondheim municipality strategy and planning documents?”.

In the study, empirical data in the form of publicly available documents has been studied in order to compare the situation before and after the “National expectations” and the municipal resolution. The collected documents were primarily resolutions, proposals and management documents. Through a systematic review of current plans, plan proposals and older plans, it was possible to analyse over time. The findings of the study are viewed in light of different theoretical perspectives. The findings in this study suggests that the “National expectations” and the municipal resolution has been followed up in the overall guidelines regarding the implementation of the SDGs in the municipal planning strategy, as well as in planning and budget documents. The main finding of the study is that Trondheim municipality has complied with the “National expectations” and its own resolution and implemented the SDGs in accordance with their guidelines in overall municipal planning and budget processes.

Sammendrag

Regjeringen har i “Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023” bestemt at FNs 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer. Trondheim kommune fattet et vedtak 02.06.2020 som gjelder innarbeiding av FNs bærekraftsmål i samfunns- og arealplanleggingen der det fremgår at kommunedirektøren skal legge til rette for at bærekraftsmålene innarbeides i kommunens planprosesser, budsjettprosesser og rapportering.

I denne oppgaven har planstrategi, kommuneplaner og overordnede kommunale og handlings- og økonomiplaner utarbeidet før og etter de nasjonale forventninger og det kommunale vedtaket vært gjenstand for en inngående kvalitativ studie. Målet var å få kunnskap om hvordan Trondheim kommune hadde fulgt opp arbeidet med FNs bærekraftsmål i henhold til nevnte forventninger og sitt eget vedtak, videre hvordan dette kom til uttrykk i kommunens plan- og budsjettprosesser. Innholdet i de nasjonale forventningene og det kommunale vedtaket gir sterke styringssignaler, som forventes å være sporbar i alle nye planer som utarbeides. Problemstillingen er som følger: ”Hvordan blir FNs bærekraftsmål implementert i planstrategi, overordnede kommuneplaner og handlings- og økonomiplaner i Trondheim kommune?”

I studien er det benyttet empirisk materiale i form av offentlig tilgjengelige dokumenter for å kunne sammenligne situasjonen før de nasjonale forventningene og vedtaket kom med situasjonen etter. Data er innsamlet ved dokumentstudier av politiske vedtak, planforslag og styringsdokumenter. Ved en systematisk gjennomgang av gjeldende planer og planforslag og eldre planer har det vært mulig å gjøre sammenligninger over tid. Funnene i studien betraktes i lys av ulike teoretiske perspektiver. Med bakgrunn i funn avdekket under studien, så kan det fastslås at nasjonale forventninger og det kommunale vedtaket har fulgt opp de overordnede føringene når det gjelder innarbeiding av FNs bærekraftsmål i planstrategien, overordnede kommuneplaner og handlings- og økonomiplaner. Analysens hovedfunn er at Trondheim kommune har etterlevd de nasjonale forventningene og sitt eget kommunale vedtak og implementert FNs bærekraftsmål i henhold til disse føringen i sine overordnede plan- og budsjettprosesser.

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på vårt treårige Master of Business Administration (MBA) ved Nord Universitetet Handelshøyskolen. Avhandlingen er skrevet høsten 2021 og utgjør 30 studiepoeng.

I et strategiperspektiv studerte vi implementeringen av FNs bærekraftsmål i Trondheim kommunes overordnede styringsdokumenter og økonomi- og handlingsplan.

Arbeidet med oppgaven ved siden av fulltidsjobber og familieliv, har vært utfordrende men også til tider svært givende og morsomt. Vi sitter begge igjen med erfaringer som vi vil se tilbake på med positive minner, både tilsktede og uventede. Dette gjelder både den faglige utviklingen og samhandlingen underveis.

Det har vært fint å ha en heilagjeng rundt oss når det har røynt på. Takk til positive og hjelpsomme ungdommer, som har hatt troen på oss.

Vi vil rette en særlig takk til vår veileder Trond Stiklestad som har bidratt med mange gode og konstruktive innspill underveis i prosessen. Hans positive innstilling og forståelse for rammene vi har jobbet under har vært viktig for å få oppgaven i havn. Gjennom sin veiledning har han bidratt til øke forståelsen av strategifaget, særlig gjennom koblingen av teori og praksis.

Den forhåpentligvis økte forståelsen av og inspirasjonen knyttet både til strategifaget og hvordan bærekraftsmålene skal forstås og anvendes vil være en nyttig ballast også for nye arbeidsoppgaver fremover.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Trondheim 29.11.2021

Tabell- og figurliste

Tabeller:

Tabell 1: Oversikt over antall treff på utvalgte ord i planer/dokumenter

Tabell 2: Sammenstilling av treff på ord i HØP 2019-2022, HØP 2020-2023 og HØP 2021-2024.

Tabell 3: Sammenstilling av hyppigheten av ord i HØP 2019-2022 og HØP 2020-2023

Tabell 4: Sammenstilling av hyppigheten av ord i HØP 2020-2023 og HØP 2021-2024

Tabell 5: Sammenstilling av hyppigheten av ord i HØP 2021-2024 og 2022-2025

Figurer:

Figur 1 - Modell for vellykket iverksetting av strategisk styring

Figur 2 - Illustrasjon av Trestegsmodellen (J. B Doornich, personlig kommunikasjon)

Figur 3 - Vår oversettelse av Simons` (1995) rammeverk Levers of Control

Figur 4 - Planstrategiens plass i kommunal planlegging

Figur 5 - Trondheim kommunes plan- og styringssystem

Figur 6 - Handlingsprogram for Asker kommune

Figur 7 - Grunntrekk ved kvalitativ og kvantitativ metode

Figur 8 - Tidslinje offentlig prosess for ny KPA

Innholdsfortegnelse:

Abstract	i
Sammendrag	ii
Forord	iii
Tabell- og figurliste	iv
1. Innledning	1
1.1 Aktualisering	2
1.2 Kontekstbeskrivelse av Trondheim kommune og avgrensning av oppgaven	4
1.3 Oppgavens videre struktur	5
2. Teori	5
2.1 Strategisk styring	5
2.1.1 Strategi	6
2.1.2 Strategi i offentlig sektor	6
2.1.3 Strategi og FNs bærekraftsmål	9
2.2 Teoretiske perspektiver	10
2.3 Mintzbergs fem P'er	10
2.4 Trestegs-modellen	11
2.5 Levers of control	12
2.6 Prinsipal – agent teori	15
2.7 Strategisk hensikt (Strategic intent)	17
3. Sentrale styringsdokumenter og vedtaket “Den bærekraftige kommunen”	17
3.1 Nasjonale føringer	18
3.2 Kommunal planstrategi	19
3.3 Kommuneplanens samfunnsdel	20
3.4 Kommuneplanens arealdel	20
3.5 Handlings- og økonomiplan	21
3.6 Sammenhengen mellom styringsdokumenter	21
3.7 Vedtaket “Den bærekraftige kommunen”	24
4. Metode	25
4.1 Kvalitativ og kvantitativ metode	26

4.2 Casestudie som forskningsdesign	28
4.3 Dokumentstudier som metodevalg	29
4.4 Datainnsamling og analyse av data i form av dokumentanalyse	30
4.5 Validitet og reliabilitet	32
4.6 Generalisering	34
4.7 Analyse i egen organisasjon	35
5. Presentasjon av empiri og drøfting av funn	36
5.1 Gjennomgang av planstrategi, kommuneplaner og handlings- og økonomiplan	36
5.2 Ordsøk	39
5.3 Planstrategi for Trondheim kommune 2020-2023	41
5.4 Kommuneplanens samfunnsdel	46
5.5 Kommuneplanens arealdel (KPA)	50
5.6 Handlings- og økonomiplan (HØP)	54
6. Hovedanalyse og drøfting av funn	66
6.1 Mintzberg 5 P'er perspektiv	66
6.2 Trestegs-modell perspektiv	68
6.3 Levers of control perspektiv	68
6.4 Prinsipal-agent perspektiv	71
6.5 Strategisk hensikt perspektiv	72
6.6 Modell for strategisk styring i offentlig sektor	75
7. Avslutning	75
7.1 Konklusjon	76
7.2 Forslag til videre forskning	77
Litteratur	79

1. Innledning

FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene og ble vedtatt av FNs medlemsland på generalforsamlingen 25. september 2015. 2030-agendaen med bærekraftsmålene består av 17 mål og 169 delmål, som skal fungere som en felles global retning for bærekraftig utvikling og gjelder land, samt næringsliv og sivilsamfunn. Målene ble utarbeidet på en demokratisk måte gjennom innspill fra land over hele verden, samt at nesten ti millioner mennesker fikk sagt sin mening gjennom en spørreundersøkelse. Frem til 2030 skal ekstrem fattigdom utryddes, sosiale ulikheter utjevnes og klimaendringer bremses.



Bærekraftsmålene er en videreføring av tusenårsmålene som er en oppskrift på hvordan man kan bekjempe fattigdom i verden. Tusenårsmålene er imidlertid blitt kritisert fra flere hold blant annet fra en av Afrikas mest kjente utviklingsteoretiker Samir Amin for at de kun adresserte symptomene på fattigdom, mens bærekraftsmålene ser litt mer på årsakene til fattigdom, ulikhet og klimaendringer.

2030-agendaen er også den politiske overbygningen for den norske regjeringens arbeid med bærekraftsmålene. Målene har fått stadig større oppmerksomhet på mange områder og er et aktuelt tema i mange sammenhenger. Det er blitt et stadig større fokus på å få til bærekraftige

løsninger lokalt, på samme tid som det ser ut til at det er en økt bevissthet rundt vårt globale ansvar. Det er viktig å jobbe strategisk med bærekraftsmålene for å oversette dem til den lokale virkeligheten og gjøre dem relevante i lokal sammenheng.

1.1 Aktualisering

Bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng og innebærer at vi må tenke helhetlig når vi skal løse framtidens utfordringer. Målene handler om store, overordnede temaer, samtidig som de angår hver enkelt av oss. Komplekse samfunnsutfordringer på lokalt nivå eksempelvis ungt utenforskap og en aldrende befolkning gjør at kommunene må tenke nytt og samarbeide mer på tvers av sektorer for å få til gode og bærekraftige løsninger. FNs bærekraftsmål kan i den sammenhengen være et godt verktøy for å utvikle tjenestene gjennom kontinuerlig forbedring og nye innovative måter å jobbe på. I den videre prosessen kan bærekraftsmålene hjelpe oss til å løfte blikket, styre i riktig retning og utvikle gode løsninger lokalt, som samtidig også bidrar globalt. For å få til dette er det viktig at FNs bærekraftsmål implementeres og forankres i kommunene. Implementeringen i dokumenter som overordnede planer og handlings- og økonomiplaner er viktig i strategiarbeidet særlig i offentlig sektor der mye av den strategiske styringen skjer gjennom planlegging.

På bakgrunn av dette og legger vi følgende overordnede problemstilling til grunn for denne studien:

Hvordan blir FNs bærekraftsmål implementert i planstrategi, overordnede kommuneplaner og handlings- og økonomiplaner i Trondheim kommune?

Vi mener vår problemstilling er aktuell, og at det fortsatt er gjort relativt lite forskning knyttet til hvordan bærekraftsmål implementeres i overordnede styringsdokumenter i offentlig sektor. Ideen og motivasjon rundt oppgaven, har kommet i forlengelsen av økt fokus på FNs bærekraftsmål både nasjonalt og lokalt, samt at Trondheim kommune har fått offisiell status som FN-senter for bærekraft fra 1. oktober 2019. Statusen innebærer at FN anerkjenner byen som en av de fremste i arbeidet med de 17 bærekraftsmålene som organisasjonen selv har vedtatt skal gjelde for fremtidig utvikling.

Det er Trondheim by og Trondheim kommune som har fått status som FN-senter. FN senterets øverste ledelse er bystyret, og det er kommunedirektøren som har det øverste

administrative ansvaret for at kommunen når bærekraftsmålene. Det tette samarbeidet med NTNU, SINTEF og Trøndelag fylkeskommune og fokus på bærekraftig utvikling trekkes frem som bakgrunnen for at Trondheim har fått status som FN senter (Trondheim, 2020e). FN-senterets hovedoppgave er å demonstrere og dokumentere hvordan byer og lokalsamfunn kan ta i bruk data, kompetanse og ressurser for å utvikle seg raskere og mer effektivt i en bærekraftig retning.

Vi ønsker å se nærmere på prosessen rundt Trondheim kommunes egen implementering av bærekraftsmålene i organisasjonen. Hovedvekt i oppgaven vil være knyttet til hvordan bærekraftsmålene er implementert i planstrategien, kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, samt økonomi- og handlingsplan. Vi vil se nærmere på hvordan bærekraftsmålene er omtalt i disse viktige styringsdokumentene

Samtidig tror vi også det vil være verdifullt for innbyggere og politikerne få klarhet om den gjeldende politikken og politiske vedtak følges opp av administrasjonen, og fra et ledelsesperspektiv vil det være viktig å få klarhet i om organisasjonen har styringssystemer som sørger for at forpliktelser og gode intensjoner blir håndtert av organisasjonen.

Trondheim kommune promoterer arbeidet med bærekraft på egne nettsider og via sosiale tradisjonelle media. Vi ønsker å se nærmere på hvordan kommunen faktisk har implementert bærekraftsmålene for å få brakt budskapet ut i organisasjonen og få forankret målene der.

Ambisjonene bak bærekraftsmålene var å endre verden til det beste både for mennesker og planeten. Dagens situasjon synliggjør mer enn noen gang hvor sårbare vi er og hvor avhengige vi er av hverandre. Når man ser på effekten av pandemien på kort sikt, så kan det se ut som klima og miljø er vinnere. Enkelte håper at pandemien kan skape ny endringsvilje og grunnlag for mer bærekraftige produksjons- og handlingsmønstre. Samtidig gjenstår det å se hvordan hensynet til klima og miljø, så vel som fattigdom og ulikhet og økonomisk bærekraft vil bli vektlagt når det er stort fokus økonomisk vekst. Det vil være avgjørende at FN-systemet og nasjonale myndigheter går foran og viser vei hvordan vi i fellesskap skal håndtere de utfordringer og muligheter koronapandemien stiller oss overfor og snu det til en mulighet for alle i arbeidet for 2030-agendaen og bærekraftsmålene. Dette igjen vil være avgjørende for det arbeidet som gjøres lokalt i kommunene når det gjelder planlegging og forvaltning av ressurser i tiden som kommer.

1.2 Kontekstbeskrivelse av Trondheim kommune og avgrensning av oppgaven

Problemstillingen knyttet til implementering av FNs bærekraftsmål, er som nevnt innledningsvis aktuell både internasjonalt, nasjonalt og lokalt. For å nå målene globalt, er det imidlertid viktig med innsikt og kunnskap om implementering av bærekraftsmålene lokalt. Vi har derfor valgt å se på hvordan arbeidet med implementeringen gjøres i vårt eget nærsamfunn, nærmere bestemt Trondheim kommune. Kommunen ble i tillegg valgt som et interessant forskningsobjekt fordi kommunen både har profilert seg selv og blitt fremstilt som en foregangskommune hva gjelder bærekraftsmålene, både gjennom media og egne nettsider. Det var derfor interessant å se på hvor systematisk Trondheim kommune som organisasjon jobber med bærekraftsmålene.

I dette kapittelet skal vi redegjøre for de kontekster som undersøkelsen finner sted i. Casen i denne studien omhandler implementering av bærekraftsmålene i sentrale styringsdokumenter i Trondheim kommune. Trondheim kommune ble slått sammen med Klæbu kommune i 2020 og er i dag den tredje største kommunen i Norge målt etter innbyggertall. Tredje kvartal i 2021 hadde Trondheim kommune 209 802 (kommunefakta SBB), noe som utgjør omtrent 4 prosent av den totale befolkningen i Norge.

“Trondheim kommune er en av landets største arbeidsgivere nord for Dovre, med om lag 15000 medarbeidere innenfor et bredt spekter av tjenestoområder.” jf. kommunens nettsider. (Trondheim kommune, 2021h).

Kommunedirektøren er den øverste administrative lederen for organisasjonen (Trondheim kommune, 2021c) Kommunedirektørens myndighet og oppgaver følger av kommuneloven § 13-1. Kommunedirektøren skal påse at saker som skal behandles politisk, er ordentlig utredet, og at det som er vedtatt blir iverksatt. Organisasjonskart pr. 01.02.2021 ligger vedlagt og viser hvordan organisasjonen er oppbygd, herunder kommandolinjene som går fra toppen og nedover i organisasjonen. Disse kommandolinjene er viktige hva gjelder kommunikasjonsveier ut i organisasjonen og dermed også implementering av strategi og/eller politiske vedtak. Som det fremgår av vedlegget så er organisasjonen hierarkisk, og organisasjonsstrukturen angir klare ansvars- og myndighetsforhold.

Trondheim kommune har som motto å være «åpen, kompetent og modig».

Vi jobber for en enda mer bærekraftig kommune, en kommune der alle skal ha mulighet til å leve gode liv, delta i samfunnsdebatten og hvor våre kommunale tjenester bidrar til gode liv, forhindrer utenforskap og utvikles sammen med brukerne.

Trondheim kommune ble slått sammen med Klæbu kommune 01.01.2020. Dokumenter tilhørende tidligere Klæbu kommune, er ikke en del av denne studien. Vår studie tar for seg hvordan bærekraftsmålene er implementert i de aktuelle dokumentene, men vi ser ikke på effekten av implementeringen eller rapportering av resultat knyttet til måloppnåelse.

1.3 Oppgavens videre struktur

Denne oppgaven er inndelt i seks kapitler. I det første kapitlet aktualiseres temaet, problemstillingen presenteres og det gjøres en avgrensning av oppgaven. I kapittel to gir vi en oversikt over aktuell teori. I kapittel tre presenteres kommunens plansystem, og i kapittel fire presenterer vi valg av metode hvor vi redegjør for hvordan vi har utført undersøkelsen. I kapittel fem foretar vi en presentasjon av data, før vi i kapittel seks foretar en hovedanalyse og drøfting av funn, hvor vi også drøfter funnene i lys av ulike teoriperspektiver. Det siste kapitlet inneholder avsluttende refleksjoner og forslag til videre forskning.

2. Teori

I den problemstillingen vi har valgt vil teorien først og fremst være knyttet til hva strategi dreier seg om og hva som kjennetegner strategiarbeidet i offentlig sektor. Vi vil derfor innledningsvis gi en oversikt over hva som ligger i dette. Deretter presenterer vi ulike aktuelle teorier. Hensikten med teorikapitlet er å gi et rammeverk for den oppgaven vi har valgt, samt å skape en forståelse for forskningsspørsmålene våre. Teori kan også på forhånd gi oss en forståelse av hvilken virkelighet vi kan finne i en forskningssituasjon.

2.1 Strategisk styring

2.1.1 Strategi

Begrepet strategi har militær opprinnelse. Det kommer fra det greske ordet stratega som har betydningen generalkunst eller hærføring. Strategi er hærførerens plan eller angrepsmåte for å vinne en krig, det vil si en slagplan. Den kinesiske krigsherren og filosofen Sun Tzu skrev boken "Krigens kunst" for ca to tusen år siden. Denne boka studerer konflikter og hvordan disse håndteres, samt hva som skal til for en leder for å få sine underordnede til å fungere godt. Boka er fremdeles regnet som en av de viktigste når det gjelder strategisk lederskap.

Det finnes en rekke definisjoner på hva strategi er, men en klassisk forståelse og definisjonen er jf. Johnson et al. 2008, 3: "*Strategi er en organisasjon langsiktige retningsvalg og nedslagsfelt som skaper en fordelaktig posisjon i omskiftelige omgivelser gjennom sammensetningen av ressurser og kompetanser som oppfyller behovene i markedene og interessentenes forventninger.*" (Erichsen et al. 2018 s. 258).

Henry Mintzberg viser til at strategi kan forstås ut fra 5 perspektiver. Dette kommer vi tilbake til i punkt 2.3. Litt mer generelt kan strategi bety læren om sammenhengen mellom mål og midler: Altså hva som gitt visse mål vil være egnede midler for å nå dem. Med midler i denne sammenhengen menes både innsatsfaktorene selv og metodene for deres anvendelse.

Strategisk endring er generelt utfordrende. Å fastsette mål og fastslå hva som skal gjøres ser er gjerne mindre utfordrende enn selve implementeringen. Det finnes imidlertid mange modeller for implementering av strategisk ledelse som styringsverktøy. Strategisk styring er prosesser og strukturer som bidrar til å skape verdier, mens strategisk ledelse går ut på å lede virksomhetens strategiske planleggingsprosess. Det vil si hva ledere gjør i forhold til andre mennesker gitt disse strukturene og prosessene. Ofte brukes begrepet strategisk styring om begge disse tilfellene. (Johnsen, 2014, s.21)

2.1.2 Strategi i offentlig sektor

Offentlig sektor er en samlebetegnelse på statsforvaltningen og kommuneforvaltningen. Det offentlige skal sørge for felles oppgaver og forvalte felles verdier i samfunnet. I denne sektoren foregår det produksjon av fellestjenester som i hovedsak er finansiert via skatter og avgifter. Det som kjennetegner offentlig forvaltning er at man her ivaretar særegne oppgaver, og da særlig knyttet til myndighetsutøvelse. Virksomhetene er gjerne monopolister innenfor sine ansvarsområder, og det kan være utfordrende og si hvor «lønnsomme» offentlige organisasjoner er. Hvor man i privat sektor gjerne blir målt på profitt, så er derimot

måloppnåelsen i offentlig sektor knyttet til et bredt spekter av mål og verdier (jf. Jacobsen 2019).

Målsettingene i offentlig sektor kan gjerne være både tvetydig og uklare, i noen tilfeller også motstridende. Dette fører til at måling av resultater kan bli utfordrende. På noen områder vil ikke økonomiske indikatorer på måloppnåelse være tilgjengelige. En annen dimensjon er at offentlige organisasjoner befinner seg i en politisk kontekst, hvor politikken gjerne er en sentral drivkraft for endring (jf. Jacobsen 2019). De oppdrag og oppgaver som offentlige organisasjoner får når de skal gjennomføre folkevalgte beslutninger er et resultat av et politiske føringer og noen ganger kompromisser.

Det går et prinsipielt skille mellom politikk og fag, der politikken gir oppgaver, prioriteter og fastsetter økonomiske rammer, hvoretter det overlates til administrasjonen å skape det best mulige resultat innenfor disse rammene. I praksis ser vi imidlertid at det politiske nivå ofte griper langt ned i det som ideelt sett bør være kommunedirektørens faglige ansvar med det vi kan kalle ikke-strategiske enkeltbeslutninger. Ingen bestrider politikernes rett til også å ta andre hensyn i enkeltsaker enn de administrasjonen har utredet og legger vekt på. Men spørsmålet er imidlertid hvordan dette påvirker styringen og den strategiske retningen over tid dersom disse enkeltbeslutningene blir mange nok.

Lokalforvaltningen består av fylker og kommuner. Kommunenes primæroppgaver er knyttet til tjenesteproduksjon, samfunnsutviklingsoppgaver og myndighetsutøvelse. I denne forbindelse er kommunal planstrategi og kommuneplanens arealdel og samfunnsdel viktige styrings- og prioriteringsverktøy i strategiarbeidet for å kunne være en aktiv samfunnsutvikler, koble ulike sektorområder sammen og ha et helhetlig og langsiktig blikk. Når det gjelder eksterne faktorer som påvirker strategiarbeidet i en kommune så kan dette eksempelvis være forskning, utdanning samfunnsdebatt, innovasjon, innbyggere, frivillighet, næringsliv og endrede rammebetingelser fra staten. Dette innebærer at det vil være mange aktører og faktorer både nasjonalt, regionalt og lokalt som prøver å påvirke kommunen.

Dette innebærer at strategisk styring i dag er vel så viktig for offentlig som for privat sektor, blant annet for å komme den raske samfunnsutviklingen i møte. Det er imidlertid et litt annet rammeverk for strategisk styring i offentlig sektor i forhold til privat sektor. Mens det for privat sektor først og fremst handler om å skape lønnsomhet, er "*offentlig sektor underlagt*

sterk politisk kontroll, driver myndighetsutøvelse, har ikke fortjeneste som målsetting, og har ofte en form for monopol. Strategi i offentlig sektor er derfor paradoksalt” (Johnsen, Å. 2014 s. 29).

I rammeverket for strategi i offentlig sektor (Johnsen, 2014, s. 28) er oppmerksomheten etter dette rettet mot hvordan offentlige strategier kan brukes til å forbedre samfunnets verdiskaping og fordeling. Kommunens felles formål er å bidra til verdiskaping for sine innbyggere. Teorien omkring strategi trekker i stor grad frem prosessen; fra planleggingsprosesser, utarbeidelse av plandokumenter og til selve gjennomføringen. Det lovpålagte plansystemet i kommunene er avgjørende rammevilkår som har betydning for hvordan strategi styringen kan/skal gjennomføres. Både omgivelser og institusjonelle krav og organisatoriske trekk, er etter dette rammevilkår av betydning for strategisk styring.

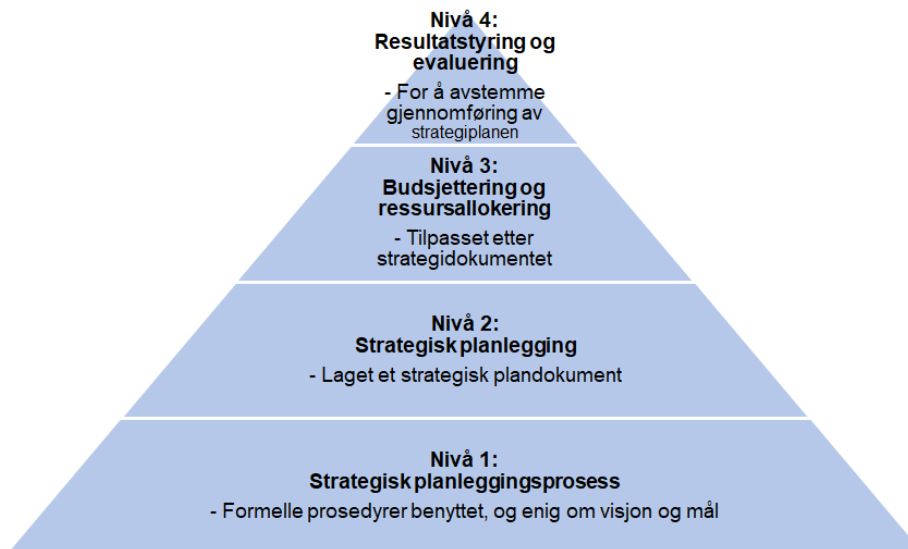
Kommunen er iht. gjeldende regelverk pålagt å lage en samordnet plan for kommunal virksomhet, i dette ligger også økonomiplaner og budsjett. Selv om det lovpålagte plansystemet setter rammer, så er det imidlertid fra sentralt hold få føringer, noe som gir et relativt stort handlingsrom for tilpasset planlegging. Det er etter dette et behov og et handlingsrom for kommunen til å lage egne strategier.

Vinzant og Vinzant (1996) utviklet en modell for å definere vellykket iverksetting av strategisk styring i offentlig sektor. Modellen deler iverksettingen inn i fire nivåer, hvor nivå fire representerer full strategisk styring, hvor organisasjonen kobler styringsprosesser i et komplekst samspill. Jo høyere nivå, jo nærmere iverksetting. (Johnsen, 2014, s. 169-170) Strategisk styring består ifølge Vinzant og Vinzant av tre kjerneprosesser. Dette er planlegging, ressursallokering, samt kontroll og evaluering. Strategisk planlegging er hjørnesteinen i styringen. Nivå fire representerer full strategisk styring, hvor organisasjonen kobler flere styringsprosesser i et komplekst samspill. (De andre tre nivåene er progressive nivåer fram mot full iverksetting hvor nivå 3 er nærmere full strategisk styring enn henholdsvis nivå 1 og 2.)

Vinzant og Vinzant (Vinzant og Vinzant, 1996) tar utgangspunkt i disse tre kjerneprosessene når de utvikler modellen under. Modellen skal definere vellykket iverksetting av strategisk

styring i offentlig sektor. Modellen ble benyttet for å undersøke i hvilken grad kommunal sektor kobler styringsprosessene, ressursfordeling, kontroll og evaluering til strategisk planlegging.

Figur 1 - Modell for vellykket iverksetting av strategisk styring (Vinzant og Vinzant 1996)



2.1.3 Strategi og FNs bærekraftsmål

Det er et økt fokus på bærekraft og FNs bærekraftsmål generelt i samfunnet som følge av alle de utfordringer vi som verdenssamfunn står ovenfor. I tilknytning til den globale dugnaden som nå pågår i regi av FN, må det antas (som beskrevet innledningsvis) at FNs bærekraftsmål og hvordan innfri disse, vil være et viktig tema også fremover i tid. Strategisk styring er et av flere verktøy organisasjoner kan ta i bruk, for å nå målene innen 2030. Strategi i tilknytning til bærekraftsmål kan i henhold til teorien utøves på flere måter, og noen av disse vil bli presentert under. Det vises her bl.a. til at strategi kan utøves som plan for å nå FNs bærekraftsmål (Mintzberg), eller som en plan i tre steg hvor mål utformes, implementeres og kontrolleres/evalueres.

2.2 Teoretiske perspektiver

I det følgende vil vi presentere ulike teoretiske perspektiver som vi har anvendt i behandlingen av vårt empiriske materiale. Vi har beskrevet ulike teorier som kan anvendes til å skape noen forventninger til hvilken virkelighet vi kan finne i empirien når vi studerer ulike fenomen. Med utgangspunkt i disse teoriene er det laget noen hypoteser om hva det var vi kunne forvente å finne når vi analyserte datamaterialet vårt.

2.3 Mintzbergs fem P`er

Den kanadiske professoren og forfatteren Henry Mintzberg ga i 1987 ut artikkelen ”Five Ps for Strategy”. Her forklarer han at en definisjon på begrepet strategi ikke er mulig, fordi begrepet ikke er entydig. På bakgrunn av dette teoretiserer derfor Mintzberg strategibegrepet som bestående av fem kategorier som representerer fem ulike perspektiver på strategi. De fem perspektivene er Plan (strategi som plan), Ploy (strategisk manøver/taktikk), Pattern (strategi som mønster/retning), Position (strategi som posisjon) og Perspective (strategi som perspektiv). Ingen av de fem P`ene kan alene gi svar på hva strategi er, men de komplementerer hverandre og bidrar på den måten til å nyansere forståelsen av hva strategi er og hvor komplekst strategibegrepet er.

Med strategi som plan forstås en form for bevisst tilsiktet handling eller en veiledning om hvordan bestemte situasjoner skal håndteres. Strategi definert som en plan innebærer for det første, at planen er utformet i forkant av handlinger. For det andre så blir strategien formulert gjennom bevisste prosesser og valg, som et resultat av en målrettet strategiprosess. Dette etablerer en retning for organisasjonen som ligger til grunn for handlinger og beslutninger. Strategi blir dermed en bevisst prosess der ledelsen utvikler strategien, men mens mellomledere og ansatte blir de som utfører og implementerer.

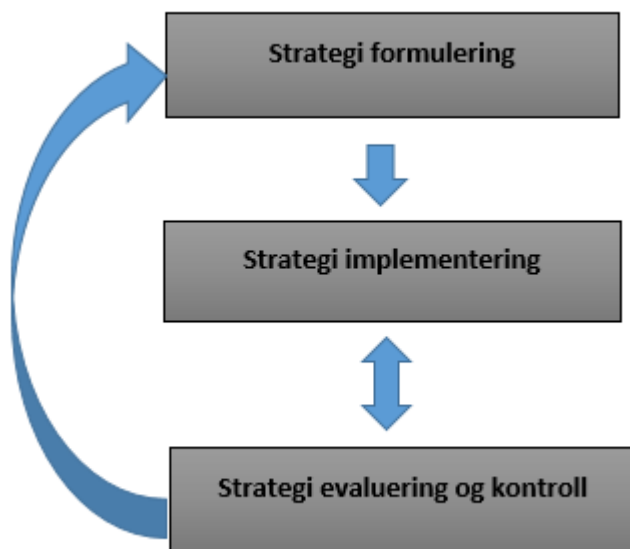
2.4 Trestegs-modellen

Bokseren Mike Tyson skal ha sagt dette: “They`ve all got a strategy, until they get hit”. Dette utsagnet illustrerer at det å utarbeide en strategi er lett, mens det er selve implementeringen av den utarbeidede strategien som er utfordrende.

Strategi kan sees på som plan hvor strategi er oppfattet som en formell prosess som består av distinkte sekvensielle steg og prosedyrer støttet av konkrete planer og prosedyrer, og hvor strategien blir evaluert gjennom kontroll og målstyring. I vår oppgave vil vi ha fokus på implementeringen. Strategi blir dermed en bevisst prosess der ledelsen utvikler strategien, og mellomledere og ansatte utfører og implementerer den fastlagte strategien.

Strategiformuleringen består av misjon som gir ansatte og interessenter klarhet i hva som er organisasjonens fundamentale hensikt, med andre ord hvorfor gjør vi dette. Formulering av visjon innebærer å utforme hva organisasjonen ønsker å oppnå og hvor langt den skal strekke seg, mens verdiene sier noe om hvilke prinsipper det er som preget organisasjonens adferd og handlinger. De overordnede målene sier noe om hva organisasjonen skal oppnå.

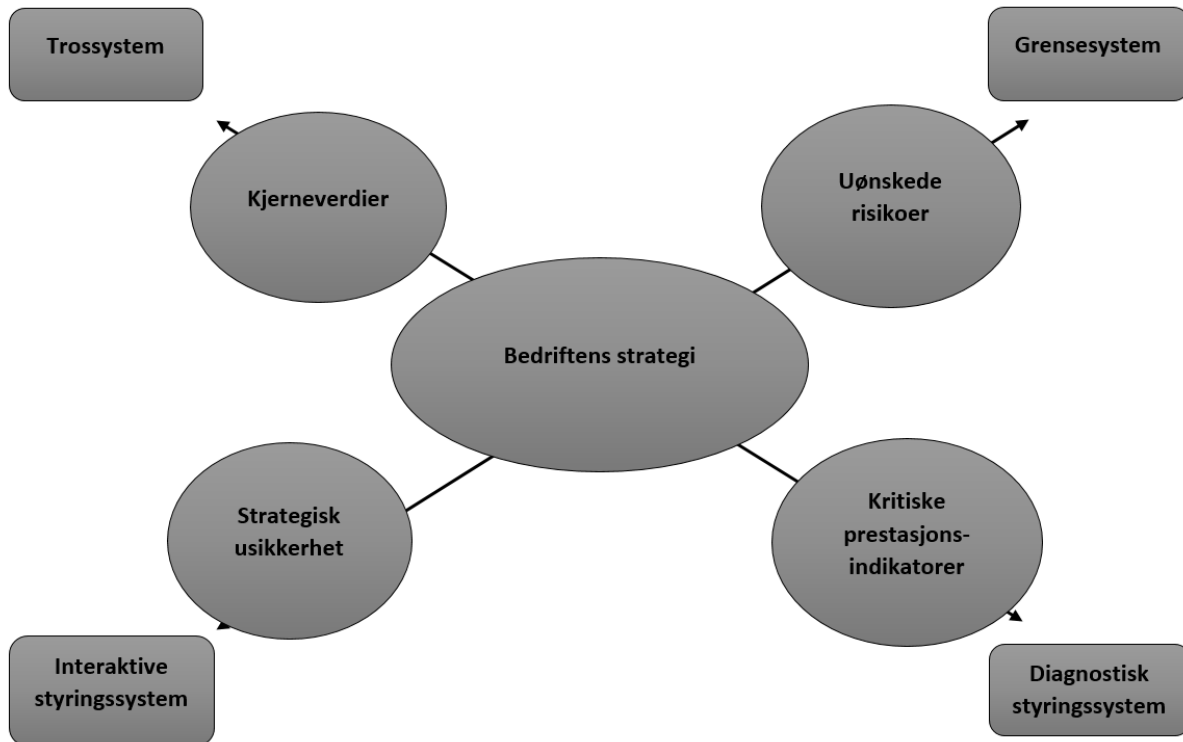
Implementeringen av eller iverksetting av strategi vil si å presisere hvilke aktiviteter som er nødvendige for at strategien skal bli virkelighet. Organisasjonens struktur og hvilke styringssystemer som finnes vil . Det foregår en kontinuerlig evaluering og kontroll som igjen vil ha påvirkning på implementeringen, samtidig som det også er evaluering og kontroll av strategien i forhold til de overordnede målene. Modellen er knyttet til perspektivet strategi som plan, og prosessen kan illustreres gjennom denne figuren:



Figur 2 - Illustrasjon av Trestegsmodellen (J. B Doornich, personlig kommunikasjon 5. november 2019)

2.5 Levers of control

Robert Simons (1995b) presenterer i sitt rammeverk Levers of Control, fire ulike styringsmekanismer som kan anvendes ved implementering og gjennomføring av en strategi. Her presenteres en modell hvor organisasjonen styres med fire ulike kontrollspaker. Levers of Control bør i følge Simons forstås som et rammeverk for virksomhetsstyring som er med på å belyse hvordan organisasjoner fungerer og hvordan verdier skapes. Videre tar rammeverket hensyn til at verdiskapningen og dermed også styringssystemene er situasjonsbetinget. Simons mener derfor forlate tankegangen om at bedrifter kun må forholde seg til et styringssystem.



Figur 3 - Vår oversettelse av Simons` (1995) rammeverk Levers of Control

Med sitt rammeverk belyser Simons fire forskjellige styringssystemer. Som det fremgår av figuren ovenfor er disse fire trossystem, interaktive styringssystem, grensesystem og diagnostisk styringssystem. Styringssystemene må ses i sammenheng med de fire respektive styringsobjektene som er kjerneverdier, strategisk usikkerhet, uønskede risikoer og kritiske prestasjonsindikatorer.

Trossystem og interaktive styringssystem er positive kontrollmekanismer som oppmuntrer, motiverer, gir muligheter, belønner og promoterer læring. Grensesystem og diagnostisk styringssystem er negative kontrollmekanismer som begrenser, tvinger, overvåker, måler, straffer og belønner. Positive og negative kontrollmekanismer er motstridende krefter og det er viktig å finne en god balanse mellom dem som sikrer effektiv virksomhetsstyring.

Et fokus på diagnostisk styring er assosiert med strategi som plan som er beskrevet i forrige kapittel. Ledelsen har fokus på hvordan planlagt strategi kan realiseres, og om implementeringen er på riktig spor. Diagnostiske systemer er formelle

tilbakemeldingssystemer som utvikles og brukes av ledelsen for overvåking av satte ytelsesparametere og for korrigerende tiltak fra eventuelle avvik.

Disse systemene representerer i lik forstand det tradisjonelle systemet på virksomhetsstyring, da systemene gjerne er toppstyrt og har som oppgave å overvåke ytelsesparametere. Budsjett og økonomiplan er et eksempel på et diagnostisk system.

Barriersystemer brukes for å sette klare grenser og regler for organisasjonens ansatte. Slike systemer kommer blant annet til uttrykk som minimumskrav til ansatte i virksomheten. Eksempler på barriersystemer kan være; retningslinjer for god forretningsetikk, operasjonelle retningslinjer og lignende dokumenter som sier noe om hva som forventes av organisasjonens ansatte.

Poenget til Simons er at organisasjoner ikke kan belage seg på et styringssystem, innebærer at rammeverket ikke bare har ett, men derimot fire ulike styringssystemer. Som vi så ovenfor komplementerer Simons med ytterligere tre systemer i tillegg til det tradisjonelle diagnostiske systemet, representert blant annet ved budsjetter og måleparametere. I tillegg til introduksjonen av komplementerende styringssystemer, belyser også rammeverket temaer som atferdsstyring og dynamikken til strategi. Her har styringssystemene til Simons klare oppgaver. Styring av søkeatferd skjer ved hjelp av holdnings og barriersystemene.

Trossystemet oppfordrer til opportuniste og mulighetssøk blant ansatte, mens barriersystemet på den andre siden er ment for å sette rammer for hva som er akseptert. Slik danner disse to systemene en motvekt til hverandre. Der holdnings og barriersystemene ivaretar styring av atferd, med forankrede holdninger og definerte barrierer, støttes strategi av de interaktive og diagnostiske styringssystemene. Fremvokst strategi støttes eksempelvis av det interaktive systemet ved at ledelsen involverer seg i de ansattes hverdag og oppgaver, mens tilsiktet/planlagt strategi kontrolleres av det diagnostiske systemet hvor ledelsen har tydeliggjort krav og forventninger til måloppnåelse, eksempelvis i gjennom et budsjett og økonomiplan.

Dokumentene i vår analyse vil først og fremst være knyttet til det diagnostiske styringssystemet, samtidig vil de overordnede planer også ha elementer av grensesystem. Når bærekraftsmålene kommer til uttrykk i dokumenter gir dette uttrykk for elementer fra trossystemet.

2.6 Prinsipal – agent teori

Formannskapet i Trondheim kommune har gjort et politisk vedtak om å implementere bærekraftsmålene. Kommunedirektøren skal i henhold til kommuneloven § 13-1 påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold og har således et gjennomføringsansvar.

Prinsipal-agent teorien har som formål å identifisere og forklare utfordringer som kan oppstå mellom to eller flere parter, når det skal foretas en transaksjon dem. Når det foreligger et prinsipal-agent forhold står vi overfor en situasjon der en eller flere handler på vegne av en annen eller ivaretar en annens interesser, det vil si at agenten er den som utfører oppdraget og prinsipalen er den som gir oppdraget. (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo 2011:107)

Dette innebærer at prinsipalen er avhengig av agenten for å nå sine mål, noe som innebærer at aktørene har et gjensidig avhengighetsforhold. Prinsipalen på sin side besitter makt som agenten til en viss grad må akseptere for å opprettholde relasjonen. Samtidig er prinsipalen også avhengig av agenten for å fremme sine interesser (Busch et. al 2011).

Prinsipal-agent-teorien forutsetter at de involverte aktørene er nyttemaksimerende i sin adferd. Dette innebærer at det kan oppstå problemstillinger knyttet til motstridende interesser, målkonflikter og ulik informasjonstilgang, noe som kan lede til opportunistisk atferd. (Busch et. al 2011).

Politikerne (prinsipalen) retter seg i denne sammenhengen mot kommunedirektøren (agenten) for å implementere det politiske vedtaket. Dette kan føre til styringsutfordringer. Agenten, her kommunedirektøren, er delegert myndighet til å foreta selvstendige beslutninger i sitt arbeid. Resultatet av disse beslutningene vil imidlertid direkte påvirke prinsipalens, her formannskapets resultater og målsettinger. I en byråkratisk organisasjon virker ledelsen gjennom rutiner, prosedyrer planer og dokumenter. Dette innebærer en distribuert ledelse, hvor det er tildelt makt og myndighet innenfor ulike ansvarsområder, noe som innebærer at prinsipal-agent teorien virker i flere ledd nedover i organisasjonen.

Det sentrale spørsmålet er hvordan formannskapet skal sikre seg at kommunedirektøren utøver en atferd som er i formannskapets interesse. De tre viktigste årsakene til at agentrelasjoner kan være problematiske er en forutsetning i teorien om at prinsipal og agent har ulik målstruktur, at informasjonen er asymmetrisk fordelt og at agentene er rasjonelle

aktører som søker å maksimere egen nytte. På bakgrunn av dette legger teorien grunnlaget for en antagelse om opportunistisk atferd, noe som innebærer at agenten kan velge i det skjulte å arbeide mot egne mål. Årsaken til dette ligger både i at prinsipalen ofte ikke er i stand til å observere agentens atferd og ikke har innsikt i agentens informasjonsgrunnlag. Dette kan føre til at kommunedirektøren har et handlingsrom knyttet til i hvor stor grad det skal legges til rette for implementering av bærekraftsmål. Det kan eksempelvis forekomme situasjoner der kommunedirektøren i kraft av sin stilling tar beslutninger som formannskapet ikke har kjennskap til. Dette kan føre til situasjoner med skjult atferd ("hidden action") (Busch et. al 2011:107).

Kommunedirektøren har tettere kontakt med administrasjonen enn politikerne, og kan gjennom sin maktposisjon gi signaler om prioritering og ressursbruk. Videre kan kommunedirektøren tenkes å verdsette egne målsettinger slik som å maksimere egen prestisje, makt eller karriere. Med det fokus som er på bærekraftsmålene i Trondheim kommune er det imidlertid rimelig å anta at kommunedirektøren opptrer i tråd med prinsipalens føringer og at dette gir prestisje.

Det som gir agenten fullmakter på prinsipalen sine vegne er de strategiske dokumentene og instruksene som ligger i mandatet. Samtidig har agenten mange ulike og kanskje til dels motsigende styringssignaler både fra prinsipalen og nasjonale og regionale myndigheten. Totaliteten av oppdrag vil kunne påvirke agentens lojalitet og gjennomføringskraft på et enkelt område. Eksempelvis dersom fagfolk sin kompetanse må omprioriteres til andre oppdrag som har fått høyere prioritet eller som innebærer større prestisje.

Vi kan også si at innbyggerne i Trondheim kommune er politikernes prinsipal. I et demokrati er det befolkningen som er prinsipalen, og de delegerer sin makt til politikerne, som er agenten. Befolkningen holder så politikerne ansvarlig gjennom valg. Økt fokus på bærekraft i samfunnet generelt kan føre til et økt press på politikerne som igjen overføres til kommunedirektøren. Samtidig kan det fremstå som utfordrende å være motstander av implementering av bærekraftsmål på generell basis. Implementeringen kan imidlertid materialisere seg i prioriteringsutfordringer knyttet til ressurser på et senere tidspunkt.

På bakgrunn av de funn vi har gjort i vårt datamateriale kan vi imidlertid konkludere med at denne teorien er lite egnet til å forklare våre funn

2.7 Strategisk hensikt (Strategic intent)

I artikkelen "Strategic Intent" mener Gary Hamel og C.K. Prahalad at "de fleste ledende globale selskaper startet med ambisjoner som var langt større enn ressursene og kapasitetene deres" (Hamel & Prahalad 1989). I henhold til Hamel og Prahalad handler strategisk intensjon ikke bare om å være ambisiøs, men det er også relatert til motivasjon, bidrag, drift og veiledning av ressurser.

Selv om det fremdeles er viktig å sette et mål for en organisasjon, må den også tenke på alle elementer som er involvert i organisasjonen for å nå målet. Organisasjonen skal ha en følelse av å vinne, noe som vil motivere ledere og ansatte til å fortsette å forbedre seg.

I tradisjonell strategisk planlegging er det fokus på å oppnå en optimal tilpasning mellom interne ressurser og evner og eksterne muligheter og trusler. Denne tilnærming kan føre til for mye fokus på eksisterende ressurser og nåværende muligheter. "Strategic intent" derimot er en tilnærming der lederne fokuserer på å skape nye muligheter og utnytte fremtidige muligheter.

Når det gjelder rollen til lederskapet, så er den synlig. Strategisk hensikt er nært knyttet til lederen, som er omgitt av mennesker som er enige. Det er viktig at lederen sørger for at visjonen blir forstått og akseptert. FNs bærekraftsmål påvirker måten kommunen drives og utvikles på.

3. Sentrale styringsdokumenter og vedtaket "Den bærekraftige kommunen"

I dette kapittelet gis det først en oversikt over plansystemet og de ulike plantyper som omtales i studien, samt sammenhengen mellom dem. Vi har i studien valgt å konsentrere oss om planstrategien, kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel og handlings- og økonomiplanen som er kommunes mest sentrale strategier, planer, strategier og

styringsdokument. Denne fremstillingen av dokumentene er forsøkt satt inn i et strategi- og bærekraftsperspektiv. Formålet med denne fremstillingen er å gjøre rede for hvordan plansystemet er oppbygd og hvorfor dette er viktige styringsverktøy når det kommer til implementering av bærekraft i en kommune. Innledningsvis presenterer vi nasjonale føringer, der regjeringen gir viktige signaler på mange områder til regional og kommunal planlegging. Bærekraft var et viktig signal i de siste nasjonale forventningene som ble utarbeidet i 2019. Deretter vil vi presentere vedtaket “Den bærekraftige kommunen” som ble vedtatt av formannskapet i Trondheim kommune

3.1 Nasjonale føringer

Regjeringen besluttet i kongelig resolusjon av 14. mai i 2019 nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a), og her fremkommer det at 2030-agendaen med bærekraftsmålene skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, noe som innebærer at bærekraftsmålene utgjør en overbygning for regjeringens politikk, både nasjonalt og internasjonalt. Dette har de fulgt opp gjennom å legge frem Meld. St. 40 (2020-2021) Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021c). Vanligvis beskriver en stortingsmelding hva regjeringen skal gjøre. Men for å lykkes med å nå bærekraftsmålene må vi se på tvers av sektorene i samfunnet, så denne stortingsmeldingen favner bredere.

For å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet skal regjeringen hvert fjerde år legge fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. De nasjonale forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med planstrategier og planer, og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen. Dette fremgår av plan- og bygningsloven (pbl.) § 6-1. I de gjeldende nasjonale forventninger nevnt over, legger regjeringen vekt på at vi står overfor fire store utfordringer. Disse utfordringene er for det første å skape et bærekraftig velferdssamfunn og for det andre å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning. Den tredje utfordringen å skape et sosialt bærekraftig samfunn og den siste utfordringen er å skape et trygt samfunn for alle.

Regjeringen presiserer at kommunene har et særskilt ansvar for å håndtere disse utfordringene og at planlegging er deres viktigste verktøy. Det fremgår også av det samme dokumentet at regjeringen har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål, som Norge har sluttet seg til, skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, også i Norge. Det er derfor viktig at bærekraftsmålene implementeres og blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen.

Kommunen er lokal planmyndighet og har blant annet ansvar for å utarbeide kommuneplan med samfunnsdel og arealdel, og for å lage en kommunal planstrategi. Arbeidet for en bærekraftig utvikling er godt forankret i plan- og bygningsloven. Dette fremgår tydelig av formålsparagrafen (pbl. § 1-1) som sier loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Samfunns- og arealplanleggingen er et egnet verktøy for å dreie utviklingen i en mer bærekraftig retning. Gjennom planlegging tar kommunene tak i de viktigste samfunnsutfordringene for så å finne løsninger og gjøre bærekraftige prioriteringer lokalt.

Dette innebærer at kommunene må ta stilling til hvordan de kan bidra til å realisere bærekraftsmålene i arbeidet med kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel og arealdel som alle vedtas av kommunestyret. Kommuneplanprosessen er godt egnet for å forankre arbeidet med å realisere bærekraftsmålene i lokalsamfunnet, og for å drøfte hvordan aktørene kan samarbeide for å nå målene. Handlings- og økonomiplanen inneholder konkretiserte prioriteringer og tildeling av ressurser.

3.2 Kommunal planstrategi

I henhold til plan- og bygningsloven (pbl.) § 10-1 skal alle kommuner utarbeide og vedta en kommunal planstrategi senest ett år etter at det nye kommunestyret er konstituert. Kommunal planstrategi skal gi retning for bærekraftig samfunnsutvikling og være en ramme for kommunale planprosesser. Gjennom utarbeiding av den kommunale planstrategien skal det nye kommunestyret avklare hvilke planoppgaver kommunen skal prioritere i valgperioden for

å møte kommunens behov. Videre har planstrategien som formål å styrke den politiske styringen av hvilke planoppgaver som skal prioriteres gjennom å drøfte kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, arealutvikling og den kommunale tjenesteytingen. Dette innebærer mer konkret en oversikt over hvilke planer kommunen vil revidere, hvilke nye planer skal utarbeides og hvilke planer som skal videreføres uendret. I kommunal planstrategi vil kommunen i tillegg ta stilling til om og eventuelt når i valgperioden de skal revidere kommuneplanens arealdel. I planstrategien bør kommunestyret også ta stilling til hvordan de vil bidra til at bærekraftsmålene kan realiseres. Planstrategien vedtas av kommunestyret.

3.3 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel eller samfunnsdelen i plan- og bygningsloven er omtalt i § 11-2. Det fremgår av denne bestemmelsen at i kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen legge vekt på viktige utfordringer og synliggjøre strategiske valg, samt en beskrivelse og vurdering av alternative strategier. Dette gjelder blant annet samfunnsforhold som befolkningsutvikling, utbyggingsmønster, folkehelse, barn og unge og næringspolitikk. Samfunnsdelen skal også omtale kommunen som samfunnsutvikler og tjenesteleverandør. Samtidig skal planen skal også ta hensyn til nasjonale mål, og den skal gi føringer for kommuneplanens arealdel.

Samfunnsdelen skal gi retning og fastsette satsingsområder som skal gis særlig prioritet i neste periode og gir grunnlaget for sektorenes planer og virksomhet. Dette innebærer også å synliggjøre de strategiske valgene og prioriteringene som kommunen tar for å realisere de 17 bærekraftsmålene i 2030-agendaen. Hvordan de ulike satsingsområdene skal følges opp, beskrives i økonomiplanen.

3.4 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal omfatte hele kommunens arealer, både på land og i sjø ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen, jf. plan- og bygningsloven § 11-5.

Kommuneplanens arealdel skal ta opp prioriteringene fra samfunnsdelen og være et virkemiddel for å gjennomføre de arealmessige behovene disse prioriteringene utløser og er en vesentlig del av kommunens langsiktige plangrunnlag. Den skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Kommunal planstrategi og

kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn for utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel. Arealdelen fastlegger med bindende virkning den framtidige bruken av de forskjellige arealene og bestemmer hvilke områder som kan bygges ut, og hvilke som ikke skal.

3.5 Handlings- og økonomiplan

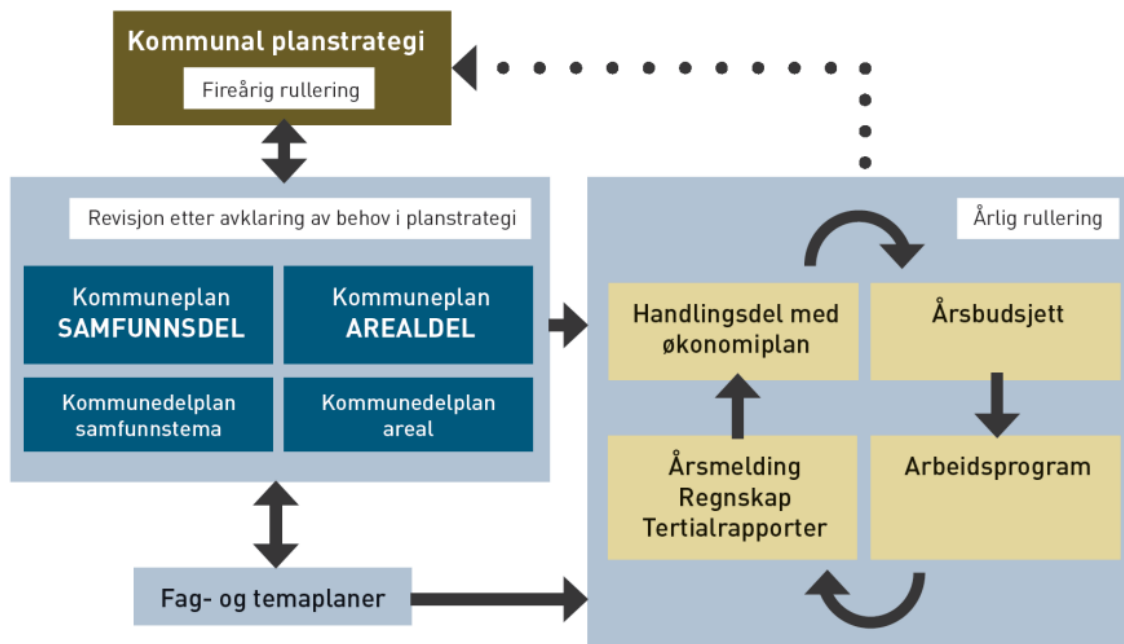
Handlings- og økonomiplanen er kommunens budsjett for det kommende året, økonomiplan for de tre påfølgende årene, målene kommunen skal arbeide mot de neste fire årene og strategiene for å nå dem. Dette er en sentral del av kommunens virksomhetsstyring og et viktig politisk styringsinstrument. Det bygger på den langsiktige strategien definert gjennom kommuneplanens samfunnsdel. Handlingsdelen skal angi hvordan kommuneplanen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen (kommuneloven § 44) kan inngå i handlingsdelen i kommuneplanen (plan- og bygningsloven § 11-1). Det er mange grunner til at handlingsdelen bør kobles sammen med økonomiplanen. Dette gir en bedre sammenheng mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan, og planlagte handlinger/tiltak og økonomiske prioriteringer blir knyttet sammen. Dette gjør det også lettere å forstå økonomiplanen.

Økonomiplanen er derfor et viktig strategi- og styringsdokument for kommunen. Gjennom økonomiplanleggingen skal kommunen sørge for at begrensede ressurser blir anvendt så effektivt som mulig. God økonomiplanlegging bidrar til økt politisk handlingsrom, og styrker muligheten for å utøve politikk og foreta prioriteringer i den enkelte kommune i tråd med overordnede planer og strategier. Det er viktig at FNs bærekraftsmål er et rammeverk i dette arbeidet. Kommunestyret skal gjennom sitt vedtak foreta en helhetlig prioritering innenfor rammen, og økonomiplanen skal settes opp i balanse for hvert enkelt år.

3.6 Sammenhengen mellom styringsdokumenter

Figuren 4 under illustrerer sammenhengen mellom de kommunale styringsdokumentene.

Figur 4 - Planstrategiens plass i kommunal planlegging (Trondheim kommune, 2021f, s. 7)

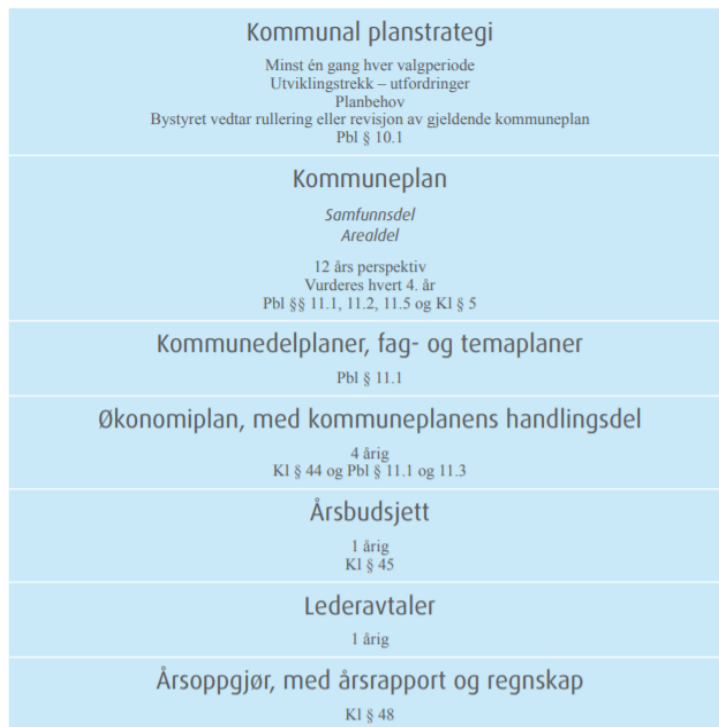


For å få til en god sammenheng mellom planene må kommuneplanens samfunnsdel være dagsaktuell og ha tydelige satsingsområder. Kommuneplanens samfunnsdel skal ikke inneholde tiltak, disse skal utvikles gjennom tema- og sektorplaner og må prissettes. Det må være et bevisst forhold til hvilke tema og sektorplaner det er behov for, i tillegg til handlings- og økonomiplan. Hvilke planer som skal utarbeides til enhver tid, vedtas i planstrategien for hver periode jf. pkt. 3.2. Tiltak inntas og prioriteres i handlings- og økonomiplanen jf. pkt. 3.5, og kan ikke gjennomføres før de er gitt prioritet her.

Nedenstående figur hentet fra siste side Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020 (Trondheim kommune, 2009) gir en god og kortfattet oppsummering av de forskjellige planer i Trondheim kommune, rangert hierarkisk. (Lovhenvisninger er ikke oppdatert iht. ny kommunelov, men systemet er det samme.)

Figur 5 - Trondheim kommunes plan- og styringssystem

Trondheim kommunes plan- og styringssystem

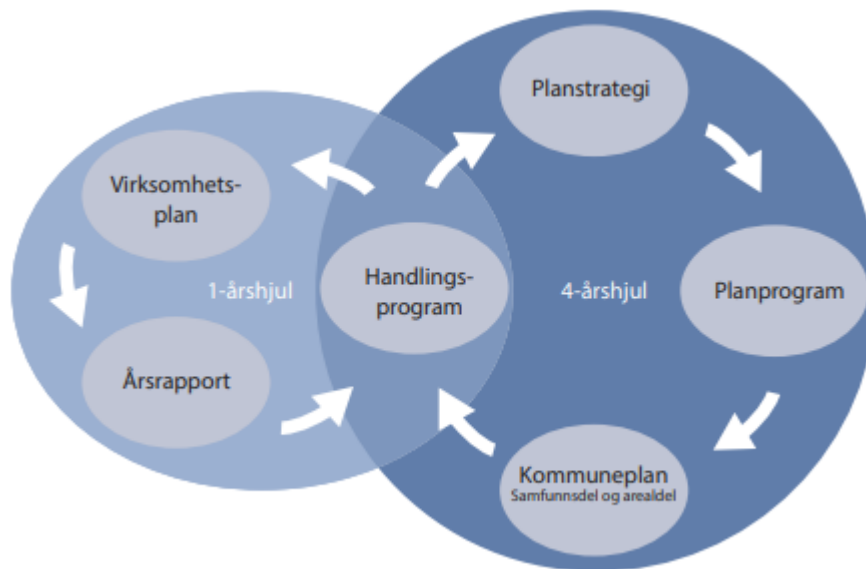


Kommuneloven = Kl
Plan- og bygningsloven = Pbl

Planene er i et hierarki i forhold til hverandre, hvor underordnede planer som utarbeides, må forankres i overordnede planer. De føringer som er lagt i overordnede planer må etter dette følges opp i planer nedover i systemet. I tillegg må planene hensynta andre forpliktende føringer som foreligger fra nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. Sammenhengen mellom nasjonale føringer og utarbeidelse av planer vil berøres flere ganger i denne oppgaven.

For å få til en god sammenheng mellom planene og se at underordnede planer er forankret i overordnede planer må det komme tydelig frem innholdsmessig hvordan innholdet i overordnet plan er innarbeidet og konkretisert i underordnede planer. Kommunens strategiske ledelse må eie og styre koblingen mellom planstrategi, kommuneplanens arealdel og samfunnsdel, tema- og sektorplaner og handlings- og økonomiplan. Eksempelvis gjennom at satsingsområdene i samfunnsdelen følges opp og synliggjøres i handlings- og økonomiplan. Gjennom å konkretisere tydelige mål og satsingsområder i underordnede planer kan resultatene lettere brukes i rapportering og evaluering. Kommunens administrative ledelse har også et ansvar for at det faglig og innholdsmessig er en sammenheng mellom de ulike

styringsdokumentene. Disse styringsdokumentene gir også føringer for utarbeidelse av flere underordnede planer i samsvar med planstrategien. Figuren under illustrerer godt sammenhengen mellom styringsdokumentene i en kommune og hvordan de rulleres.



Figur 6 - Handlingsprogram for Asker kommune

I vår empiri og analysedel vil vi gjøre nærmere rede for de sentrale styringsdokumentene som vi legger til grunn for å belyse vår problemstilling. I kapittel 4. Metode, gjør vi rede for vår metode, betraktninger og vårt forskningsdesign.

3.7 Vedtaket “Den bærekraftige kommunen”

I tillegg til forpliktende nasjonale og regionale føringer og generelle styringsdokumenter som følger av lovgivningen, har Trondheim kommune også utarbeidet andre planer og vedtak som kan være styrende for det arbeidet som skal foregå i kommunen. For inneværende periode er det for eksempel vedtatt at det skal utarbeides 25 planer jf. planstrategi for 2020-2023. Disse vil også være førende for arbeidet i organisasjonen. I forlengelsen av nasjonale føringer nevnt i pkt 3.1, så har formannskapet i Trondheim kommune også fattet et vedtak av særskilt betydning for implementeringen av FNs bærekraftsmål i kommunen.

Med forankring i regjeringens nasjonale forventninger til kommunene (Trondheim kommune, 2019a), har formannskapet i Trondheim i sak PS 164/20 - "Den bærekraftige kommunen", fattet et vedtak som *"beskriver hvordan Trondheim kommune kan forholde seg til og arbeide for å nå FNs bærekraftsmål."* I saksfremlegget tilhørende PS 164/20, oppstilles 6 konkrete punkter for arbeidet. Formannskapet ber bl.a. *"kommunedirektøren legge til rette for at bærekraftsmålene innarbeides i kommunens planprosesser, budsjettprosesser og rapportering."*

Vedtaket må sees på som det første formelle lokale dokumentet hvor det fremkommer at FNs bærekraftsmål skal implementeres i kommunens arbeid, herunder legges til grunn for blant annet kommunens styringsverktøy. Kommunen formaliserer videre her sin forpliktelse til å følge opp internasjonale forpliktelser og nasjonale forventninger fra regjeringen, ved å innta bærekraftsmålene som en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen.

En kan si at vedtaket angir et skjæringspunkt - et tidsskille hva gjelder kommunens arbeidet med bærekraft/FNs bærekraftsmål, før og nå.

Vedtaket medfører en forpliktelse for organisasjonen til å følge opp vedtaket i sitt daglige arbeid og sørge for at vedtakets innhold blir etterlevd.

4. Metode

I dette metodekapittelet beskrives fremgangsmåte, betraktninger og vurderinger gjort i studien for å få svar på vår problemstilling og våre forskningsspørsmål. I sum er dette studiens forskningsdesign. Vi redegjør etter dette for de metodiske valg og vurderinger som er gjort i utarbeidelsen av denne masteroppgaven.

Vi innleder med å presentere studiens vitenskapelige forankring, hvor vi ved en hermeneutisk tilnærming til vitenskap søker etter en helhetlig forståelse som kan belyse vår problemstilling. Vi redegjør deretter for hvorfor vi valgte kvalitativ metode casestudie som forskningsdesign, valg datainnsamlingsmetode, og videre hvordan innsamlet data er gjennomgått og benyttet. Til sist gjøres en vurdering tilknyttet validitet og rentabilitet, generalisering og det å analysere egen organisasjon.

Metode kommer av det greske *methodos* som betyr å følge en bestemt vei mot mål. I teorien eksisterer en rekke metoder, verktøy og tilnæringer som kan anvendes for å hente ut og få svar på problemstillinger som reises. Som forskere starter vi med en problemstilling, og må vurdere på bakgrunn av denne hvordan det er mulig å gjennomføre undersøkelser for å få de svar vi leter etter. *“Metodelæren dreier seg blant annet om hvordan vi går fram for så langt som mulig å undersøke om våre antakelser er i overensstemmelse med virkeligheten eller ikke.”* (Johannessen et. al 2011 s. 33). I forskning betegnes dette som valg av design - forskningsdesign. Forskningsdesign er “alt” som knytter seg til en undersøkelse, og *“Undersøkelser kan klassifiseres i noen generelle kategorier, som tverrsnittsundersøkelser, longitudinelle undersøkelser, eksperimenter, kvasieksperimenter, evalueringer, simuleringer, fenomenologi, etnografi, grounded theory og caseundersøkelser.”* (Johannessen et al. 2011, s. 77)

Hvilket design en velger, er avhengig av hva som passer på det enkelte forskningsprosjekt . Type design kan avhenge av mange ting herunder tid, ressurser og tilgang på data. Tilnærmingene utelukker ikke hverandre, og i praksis vil en gjerne kombinere ulike tilnæringer. Gjennom å velge et eller flere design, velger en imidlertid en bestemt tilnæringsmåte, som igjen er avgjørende for hvordan undersøkelsen gjennomføres. Vi kan sammenligne metode med et verktøyskrin med forskjellige verktøy eller tilnæringer, hvor metoden er de teknikker vi bruker for å tilegne oss kunnskap om virkeligheten.

4.1 Kvalitativ og kvantitativ metode

Kvantitativ og kvalitativ forskning er komplementære metoder som benyttes for å få resultater som både går i dybden og i bredden. *“Spørreundersøkelser er et eksempel på kvantitativ tilnærming. Man er opptatt av å telle opp fenomener, det vil si å kartlegge utbredelse. Kvantitative tilnæringer henter mange av sine prosedyrer fra naturvitenskapelig metode, men er samtidig tilpasset det faktum at det er mennesker og menneskelige fenomener som studeres”* (Johannessen, et al. 2011 s. 35). Kvalitativ metode *“sier noe om kvalitet eller spesielle kjennetegn/egenskaper ved det fenomenet som skal studeres. Kvalitativ metode er særlig hensiktsmessig hvis vi skal undersøke fenomener som vi ikke kjenner særlig godt, og som det er forsket lite på, og når vi undersøker fenomener vi ønsker å forstå mer grundig”*

(Johannessen, et al., 2011 s. 36). I kvalitativ forskning foreligger data vanligvis i form av tekst, som brukes for undersøke og beskrive menneskers opplevelse og erfaringer. Vi har i denne studien valgt kvalitativt design som metode fordi studiens forskningsspørsmål er knyttet til implementering av FNs bærekraftsmål. Implementeringen er i en forholdsvis tidlig fase der man jobber med utvikling av indikatorer og det hadde vært utfordrende å basere undersøkelsen kun på kvantitative data. I kvantitative studier kan vi imidlertid stille spørsmål om utbredelsen og utviklingen av et fenomen, noe vi mener vil være hensiktsmessig på bakgrunn av dette arbeidet fortsatt er i en relativt tidlig fase.

Forskjellene mellom kvalitative og kvantitativ metode kan fremstilles slik:



Figur 7 - Grunntrekk ved kvalitativ og kvantitativ metode (Nyeng, 2010)

Kvantitativ metode er etter dette hovedsakelig fokus på analyser og fortolkninger av tall, og brukes ofte hvis forskeren er opptatt av et forskningsdesign med antall og utbredelse. I kvalitativ metode er man opptatt av å produsere fortolkninger som gjengis som ordnet tekst, og brukes gjerne når forskeren vil avdekke dybde og betydning.

Med bakgrunn i vår problemstilling vurderte vi det som mest hensiktsmessig å velge en kvalitativ tilnærming nærmere bestemt en dokumentstudie. Dette fordi vi ønsket å dypere inn i offisielle, strategiske dokumenter i Trondheim kommune ettersom vi mener dette gir et mer objektivt blikk på Trondheim kommunes implementering av bærekraftsmålene ettersom

intervjuer med ansatte kunne fått et subjektivt preg og blitt farget av de svarene de trodde vi og overordnet ledelse ønsket at de skulle. Vi ser imidlertid at det kunne gitt oppgaven merverdi å få koblet sentrale medarbeideres vurderinger av implementeringsprosessen opp mot dokumentanalysen. Formannsskapsvedtaket “Den bærekraftige byen”, planstrategien, vedtatte planer og planer under utarbeidelse er alle dokumenter utarbeidet av administrasjonen på vegne av kommunedirektøren noe som innebærer at flere har inngående kunnskap om planprosessene. Tidlig i studien vurderte vi individuelle intervjuer med sentrale personer i organisasjonen i tillegg til dokumentstudier. Dette for å se om de funn vi hadde gjort i tilknytning til dokumentanalysen kunne verifiseres. Knapphet på tid og ressurser og vurderingene over knyttet til objektivitet gjorde at vi valgte å ha fokus på dokumentstudier.

4.2 Casestudie som forskningsdesign

Forskningsdesign er “alt” som knytter seg til en undersøkelse, og *“Undersøkelser kan klassifiseres i noen generelle kategorier, som tverrsnittsundersøkelser, longitudinelle undersøkelser, eksperimenter, kvasieksperimenter, evalueringer, simuleringer, fenomenologi, etnografi, grounded theory og caseundersøkelser.”* (Johannessen et al. (2011) s. 77).

Casestudie er i utgangspunktet en grundig studie av en enhet eller et enkelt tilfelle. Dette innebærer at det hentes inn detaljert og omfattende data om det aktuelle caset. Casestudier gjennomføres gjerne i form av kvalitative tilnærminger eller i en kombinasjon av kvalitative og kvantitative data.

Formålet med en casestudie er å besvare en gitt problemstilling ved å drøfte den. Videre kan det også være et formål å utvikle hypoteser, begreper eller teorier hvor man generaliserer over flere tilfeller gjennom å trekke allmenn innsikt ut fra empirien. På samme tid kan det være utfordrende å utlede generelle betraktninger om fenomener etter å ha studert bare en enhet. Det er også viktig å være bevisst på at kan være vanskelige å identifisere en årsakssammenheng kun basert på en casestudie, ettersom det kan være ulike fenomener som påvirker et gitt utfall.

Med bakgrunn i vår problemstilling, falt vårt valg imidlertid på en ren dokumentstudie av offentlige dokumenter. I vår studie har vi i første rekke vært på jakt etter hvordan implementeringen av FNs bærekraftsmål har kommet til uttrykk i overordnede

styringsdokumenter. Veien å gå, nærmere bestemt metoden som passet best for vårt formål var etter dette en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ tilnærming. Vi så både etter hyppighet og utbredelse ved telling av antall treff på søkeord og om selve teksten i dokumentene kunne indikere at bærekraftsmålene var implementert uavhengig av om de rent faktisk var omtalt som FNs bærekraftsmål.

Casestudien er forklarende ved at vi ønsker å forklare bakgrunnen for at kommunen implementerer bærekraftsmålene, og hvordan dette kommer til uttrykk i overordnede styringsdokumenter. I samfunnsforskningen er det særlig to kjennetegn ved en case: Oppmerksomheten avgrenses til den ene casen, og det gis en mest mulig inngående beskrivelse av casen. Casen undersøkes grundig og detaljert for å få ut mest mulig data.

Fra teorien nevnes Yin (2007) som mener at fem komponenter er spesielt viktig ved gjennomføringen av caseundersøkelser. Det er for første problemstilling, for det andre teoretiske antakelser, for det tredje analyseenheter, for det fjerde den logiske sammenhengen mellom data og antagelser og for det femte kriterier for å tolke funnene. Dette følger også av strukturen og oppbygningen av forskningen vår.

I vår studie har vi konsentrert oss om en case som er Trondheim kommune og fokusert på å skaffe mest mulig datamateriell tilknyttet denne ene casen. Trondheim kommune er et eksempel på ett av flere caser i Norge. Ved å analysere en analyseenhet, har vi hatt som et helhetlig perspektiv å studere Trondheim kommune som en organisasjon på et overordnet nivå. Selv om det er flere kommuner som i disse dager følger opp FNs bærekraftsmål og det kunne ha vært et relevant sammenligningsgrunnlag, så har vi likevel valgt å ha fokus på en stor kommune som ser ut til å være en foregangskommune i arbeidet med bærekraftsmålene i Norge.

4.3 Dokumentstudier som metodevalg

Gjennom studien har vi vært interessert å utvikle vår forståelse for hvordan Trondheim kommune har implementert bærekraftsmålene i sitt strategiarbeid. Som vist i teori og omtalen av overordnede styringsdokumenter, så er dette viktige dokumenter for strategiarbeidet i en kommune. For å få svar på problemstillingen derfor foretatt en dokumentanalyse og samlet

inn data fra disse overordnede styringsdokumentene for å gi svar på vår problemstilling. Selv om vi har hatt en kvalitativ tilnærming til teksten i dokumentene, har vi også noen innslag av tall (kvantitative data) i form av tabeller som viser antall treff. Gjennom å kombinere de to metodene håper vi på en mer helhetlig forståelse og at de kvantitative dataene kan støtte opp under trendene i de kvalitative dataene.

Når vi velger dokumentstudier er det viktig å være klar over underveis i prosessen at dette innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata. Selve innholdet i dokument kildene blir derfor utenfor vår kontroll. Når vi likevel velger dokumentstudier så er dette primært begrunnet i problemstillingen vår *Hvordan blir FNs bærekraftsmål implementert i planstrategi, kommuneplaner og handlings- og økonomiplan i Trondheim kommune?* Denne problemstillingen er egnet for skriftlig fremstilling av hendelsesforløpet knyttet til implementering av bærekraftsmålene.

4.4 Datainnsamling og analyse av data i form av dokumentanalyse

Alle dokumenter i undersøkelsen har vært offentlig tilgjengelige dokumenter som er tilgjengelig på eller via kommunenes hjemmesider. Det har derfor vært uproblematisk å få tilgang til de dokumentene vi skulle analysere ikke vært vanskelig å få tak i dokumentene. Vi har valgt å analysere planstrategien, kommuneplaner og handlings- og økonomiplaner i perioden 2009 og frem til idag fordi det var dokumentene i denne perioden som var mest aktuelle for problemstillingen på grunn av formuleringen i de nasjonale forventningene og vedtaket i formannskapet. Sammenhengen mellom planene og rulleringen av dem er det redegjort for i kapittel 3 og vi går også nærmere inn på de enkelte planene i empirien i kapittel 5.

Vi har etter dette gjennomgått følgende planer/planforslag i vår dokumentstudie:

- 1) Planstrategi for Trondheim kommune 2020-2032
- 2) Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020
- 3) Planprogrammet for ny samfunnsdel 2020-2032
- 4) Kommuneplanens arealdel (retningslinjer og bestemmelser) 2012-2024
- 5) Planprogram - Høringsutkast 14.10.21 - Ny arealdel til kommuneplanen 2022-2034.
- 6) Handlings- og økonomiplan 2019-2022

- 7) Handlings- og økonomiplan 2020-2023
- 8) Handlings- og økonomiplan 2021-2024
- 9) Forslag Handlings- og økonomiplan 2022-2025
- 10) Kommunedelplan: energi og klima 2017-2030 (kun ordsøk)

Dokumentanalyse, også kalt innholdsanalyse, er en av de mest utbredte forskningsmetodene i samfunnsvitenskapen. Dersom datamaterialet består av tekst, så er en dokumentanalyse obligatorisk. Det finnes mange ulike måter å gjennomføre en dokumentanalyse på, men felles for alle analyseteknikkene er at de forsøker å lage en systematisk beskrivelse av tekstinnholdet. Dette innebærer at vi prøver å besvare forskningsspørsmålet gjennom å samle inn og systematisk gjennomgå andres ord og setninger om det valgte temaet med formål om å finne relevant informasjon om de forholdene som skal studeres. Dokumentanalyse kan brukes som den eneste informasjonskilden eller i kombinasjon med andre innsamlingsmetoder. Det avgjørende er at dokumentene kan gi oss svaret på det vi vil undersøke.

Kvalitative data kan analyseres og tolkes på mange forskjellige måter, og i teorien finnes en rekke tilnæringsmåter og analyseteknikker. Det viktigste er imidlertid at metoden tilpasses den forskningen som skal gjennomføres i hvert enkelt tilfelle. Før en starter med forskningsarbeidet, må datamengden reduseres, og eventuelt klargjøres for de studier som skal gjennomføres. Hvilket datamateriale som skal brukes må med andre ord avklares, og det må gjøres håndterlig. For vår del måtte vi avklare hvilke av Trondheim kommunes overordnede planer som skulle underlegges vår forskning. Valg av dokumenter og sammenhengen mellom dem er beskrevet nærmere i kapittel 3. Ved studier av kvalitative data fremheves i teorien at den som samler inn dataene, også bør fortolke dem, fordi teorier, hypoteser og forskerens forforståelse er viktige utgangspunkter for dataanalysen (Silvermann 2006) (Johannessen, 2011s. 185) *“Kvalitative data taler ikke for seg selv. De må fortolkes.”*

Med dette som bakgrunn innledet vi vår forskning på utvalgte styringsdokumenter, og andre offentlige dokumenter fra Trondheim kommune som kunne belyse vår problemstilling.

Fokus for studien var hvordan Trondheim kommune har implementert/implementerer FN's bærekraftsmål i organisasjonen, herunder sine styringsdokumenter. I dette arbeidet ønsket vi

også å få klarhet i om vi kunne spore en endring i styringsdokumenter/implementering som følge av vedtak PS 164/20 - Den bærekraftige kommunen. Vedtaket beskriver hvordan *“Trondheim kommune kan forholde seg til, og arbeide for å nå FNs bærekraftsmål.”*

Gjennom analysen prøver vi å finne mening i datamaterialet. Funnene presenteres både i tabeller og i et beskrivende og fortellende format, med utdrag fra datamaterialet for å underbygge og illustrere problemstillingen vår. *“Å analysere betyr å dele opp noe i biter eller elementer. Det forskeren undersøker, betraktes som sammensatt av enkelte bestanddeler, og målet er å avdekke et budskap eller en mening, å finne et mønster i datamaterialet. Når data er analysert trekker forskeren en konklusjon som skal svare på problemstillingen.” “Å tolke betyr å sette noe inn i en større ramme og sammenheng. Når forskeren tolker data, ser han på hvilke konsekvenser analyse og konklusjon har for det han undersøker. Fortolkningen handler om det å få tak i mening som ikke ligger i dagen.. Det er vanlig å ta utgangspunkt i relevant teori på det området man forsker på, og se på funnene i lys av relevant teori. Forskeren forsøker å forstå og forklare funnene fra analysen. Når data er fortolket, bør han ha oppnådd formålet med undersøkelsen.”* (Johannessen et. al. 2011, s.186)

For å få en innsikt i hvordan Trondheim kommune har jobbet med implementeringen av FNs bærekraftsmål i sine styringsdokumenter har vi gjennomført dokumentanalyser av kommunale dokumenter (planer, strategier, politiske vedtak) med fokus på hva som fremkommer om FNs bærekraftsmål, og hvordan de omtales.

I dokumentanalysen har vi foretatt en analyse av gjeldende styringsdokumenter samt styringsdokumenter som er under utarbeidelse. Vi har hatt særskilt fokus på styringsdokumenter vedtatt etter juni 2020. FNs bærekraftsmål ble vedtatt i 2015, men kommunens sentrale rolle i implementeringen av målene har blitt særlig aktualisert etter at de nasjonale forventningene til planlegging ble vedtatt i juni 2019.

4.5 Validitet og reliabilitet

Begrepene validitet og reliabilitet gir uttrykk for kvaliteten på de kvantitative dataene i forskningen vår. Reliabiliteten er et uttrykk for hvor pålitelige data vi har lagt til grunn, og hvor nøyaktig datainnsamlingen er gjennomført. Validiteten viser i hvilken grad vi har data

som er gyldige eller relevante for de problemstillingene vi har utarbeidet. Det er viktig å være bevisst på utfordringer knyttet til validitet eller gyldighet og pålitelighet eller reliabilitet underveis i forskningsprosessen.

Når det gjelder validitet (gyldighet) så er det en betegnelse på hvor godt vi klarer å måle de forskningsspørsmålene vi har som hensikt å undersøke. Dette innebærer at det er tolkningen av dataene som valideres, altså i hvilken grad vi ut fra studien kan trekke gyldige slutninger om det vi har satt oss som mål å undersøke. Det er også et skille på intern og ekstern validitet, hvor intern validitet er knyttet til hvorvidt resultatene er gyldig for det utvalget og fenomenet som er undersøkt. Ekstern validitet derimot handler om i hvilken grad resultatene kan overføres til andre utvalg og situasjoner. Det siste er nærmere omtalt under punkt 4.6 "Generalisering".

Når det gjelder reliabilitet, så brukes også begrepet troverdighet. Dette vil med andre ord si om de som leser med et kritisk blikk blir overbevist om at forskningen er gjennomført på en tillitsvekkende måte. Da er det viktig at vi som forskere på gir en god oversikt og forklaring på hvordan data utvikles i forskningsprosjektet. Et annet punkt en kan se nærmere på er om, og hvordan, forskeren skiller mellom egne vurderinger av informasjonen som er samlet inn, og selve informasjonen.

Med tanke dokumentenes pålitelighet, så vil det avhenge av i hvor stor grad de svarer på problemstillingen. Utvalget av overordnede styringsdokumenter som det er redegjort for i kapittel 3 passer til den type undersøkelser vi her har valgt. Ut fra dokumentens art og karakter er det grunn til å anta at vi vil finne spor av implementering av bærekraftsmålene både ut fra fokuset på målene i seg selv og vedtaket der Kommunedirektøren skal sørge for at det blir implementert.

I denne studien har det i hovedsak vært studier av konkrete dokumenter med fastlagt innhold som skulle betraktes, noe som bidrar til å minske risikoen for feilkilder. Tekstene som er studert, er dokumenter som gjennom sitt innhold er offentlige og er utarbeidet for å lese og forstås av alle det måtte angå (eksempelvis innbyggere, ansatte i kommunen og media).

Overordnede planer og strategier er imidlertid gjerne et produkt av lange prosesser med mange involverte både internt og eksternt hvor de involverte kan ha hatt ulike oppfatninger i forhold til hva som skal prioriteres. Dersom det har vært faglige uenigheter underveis vil dette mest sannsynlig ikke gå frem av dokumentene, da det er sluttdokumentet og ikke forarbeidene som presenteres. Det kan også tenkes at dokumentene kan være preget av byråkratisk språk, noe som kan gjøre dem mindre tilgjengelige for vanlige folk.

Vi har underveis i studien hatt fokus på å være objektive og nøytrale i forskningen vår. Det har vært viktig for oss å jevnlig ha kritiske drøftinger underveis etterhvert som vi har arbeidet oss lenger ned i datamaterialet. Disse drøftingene har bidratt til å øke kvaliteten på dataene våre, samtidig som de har hatt som formål å redusere kjente utfordringer knyttet til validitet og reliabilitet.

4.6 Generalisering

Ekstern validitet innebærer at funn kan generaliseres og være gyldige for flere enn de studerte enhetene (Jakobsen, 2015). Formålet med casestudien er at vi prøver å forstå hvordan Trondheim kommune har implementert bærekraftsmålene i overordnede styringsdokumenter. Dette gjøres med utgangspunkt i det teoretiske grunnlaget, hvorpå vi utvikler en teori som forklarer våre funn og som kan anvendes i studier med lignende kontekst. Vår studie kan derfor tenkes å gi en innsikt som eventuelt kan brukes i videre studier.

Hvis vi legger til grunn at Trondheim kommunes fremgangsmåte er representativ for hvordan også andre kommuner implementerer mål i sine overordnede styringsdokumenter og med at dette er lovpålagte oppgaver og prosesser. Det vil derfor være grunn til å tro at måten Trondheim kommune har implementert bærekraftsmålene på vil ha verdi for andre kommuner. Gjennom synliggjøringen av Trondheim kommunes implementeringsarbeid kan studien bidra til at andre kommuner kan dra lærdom av denne innsikten for enklere å kunne implementere bærekraftsmål i sine overordnede styringsdokumenter og strategiarbeid. Med bakgrunn i at kommunal planlegging og planprosessen i henhold til plan- og bygningsloven, samt det politiske systemet er forankret i samme lovverk for alle kommuner, så vil vår studie kunne gi verdifull innsikt og informasjon som er nyttig i tilsvarende prosesser i andre kommuner. Det

er ikke uvanlig at mindre kommuner ser på hvordan større kommuner med større kompetansemiljøer kjører ulike prosesser. Dette kan føre til fremtidige forskningsprosjekter.

I en større sammenheng vil studien av implementering av FNs bærekraftsmål i overordnede styringsdokument kunne gi inspirasjon til forskningsprosjekter utover både kommunal og offentlig sektor.

4.7 Analyse i egen organisasjon

Det å analysere egen organisasjon kan by på utfordringer, og det er viktig å være bevisst på begrensningen ved å studere egen organisasjon, og de mulige påvirkninger dette kan ha på forskningen. Vil vi evne å se alle sider ved forskningen og være objektiv, eller vil vi ikke evne og “se skogen for bare trær”? jf. Nielsen, J. & Repstad, P. (2004) *Når mauren også skal være ørn*. En av oss har sin faste arbeidsplass i organisasjonen, og har blitt utsatt for de påvirkninger dette naturlig følger med seg i form av egne opplevelser, informasjon, og opplæring en har blitt eksponert for i over 10 år. Dette kan potensielt medføre en fare for at en er forutinntatt (både positivt og negativt) og ikke innehar nødvendig objektivitet til å vurdere og tolke forskningsmateriale nøytralt, som igjen kan påvirke forskningsresultatet. Vil en ansatt med dette bakteppe, ubevisst styre forskningen i en annen retning enn den ellers ville ha tatt? Det kan også oppleves krevende som ansatt å være kritisk til forhold i egen organisasjon. Samtidig er dette et tema som ikke er sensitivt og som kommunen selv aktualiserer både internt og eksternt. Å fremskaffe mer kunnskap om temaet vil også være i tråd med Trondheim kommune sitt motto som er å være åpen, kompetent og modig. Likeledes er det et satsningsområde at det jobbes for en enda mer bærekraftig kommune. Dette er verdier og satsningsområder tilhørende en lærende organisasjon noe som tyder på at det er en kommune med kultur og lederstil som motiverer sine medarbeidere til å lære av sine handlinger, dele lærdommen med andre og bruke den til å løse fremtidige problemer og utfordringer både på et strategisk og operativt nivå.

Risikoen for mulige påvirkninger reduseres imidlertid ved at ikke begge to er ansatt i organisasjonen. Kombinasjonen med at en jobber i organisasjonen, og en ikke, medfører to forskjellige perspektiv som kan komme forskningen til nytte. En ser på materialet for første gang med åpent sinn og objektivitet, og stiller viktige kritiske spørsmål, mens den som har sin

faste plass i organisasjonen bidrar med inngående kunnskap som kan bidra til større forståelse og en grundigere vurdering av materialet totalt sett.

5. Presentasjon av empiri og drøfting av funn

I forrige kapittel ble det redegjort for studiens forskningsdesign, med andre ord hvilken fremgangsmåte vi har brukt for å besvare ut problemstillingen: *“Hvordan blir FNs bærekraftsmål implementert i planstrategi, overordnede kommuneplaner og handlings- og økonomiplaner i Trondheim kommune?”*. I dette kapitlet presenteres resultatene vi fikk da da vi anvendte denne fremgangsmåten. Resultatene er funn fra dokumentene vi har analysert. Det empiriske materialet i studien er i sin helhet offentlige dokumenter som er hentet fra Trondheim kommunes egne nettsider.

5.1 Gjennomgang av planstrategi, kommuneplaner og handlings- og økonomiplan

Både nytt regelverk, inngåelser av nasjonale og lokale avtaler med FN og nasjonale forventninger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a) antas å ha hatt innvirkning på Trondheim kommunes arbeid med FNs bærekraftsmål. Det er videre rimelig og også anta at noe av dette har kommet til uttrykk i dokumenter, herunder bl.a. plandokumenter.

Tidspunktet for det politiske vedtaket PS 164/20 - “Den bærekraftige kommunen”, antas å være et skjæringspunkt for hvordan kommunen fokuserer og arbeider med bærekraft/FNs bærekraftsmål før og nå bl.a. i formelle styringsdokumenter. Vedtaket ble fattet i forlengelsen av regjeringens nasjonale forventninger ble besluttet i mai 2019, og i henhold til vedtakets punkt 2, antas at politikernes bestilling knyttet til bærekraftsmålene vil komme klart til uttrykk i planer, budsjett og rapporter som er /eller vil bli utarbeidet i etterkant av vedtaket. Med bakgrunn i det nye politiske hovedspor, så forventes etter dette at en også vil kunne spore endringsprosesser og innovasjon. Med disse antakelsene som bakgrunn, har vi som beskrevet i metodekapitlet (kapittel 4), gjennomgått et utvalg styringsdokumenter og handlings- og økonomiplaner, for å avklare om kommunens nye strategi er sporbar og kommer til uttrykk i dokumentene.

Etter juni 2020 forventet vi etter dette å finne at FNs bærekraftsmål er hensyntatt i planer/prosesser i Trondheim kommune og er helt eller delvis implementert. Som en digresjon til valg av skjæringstidspunkt, så nevnes at en kunne ha tenkt seg andre tidspunkt. Med bakgrunn i at FNs bærekraftsmål ble vedtatt i 2015, og de nasjonale forventningene ble vedtatt av Regjeringen i 2019, kunne en tenke seg alternative skjæringspunkt i 2015 eller 2019. Vi har imidlertid valgt å forholde oss til det vi anser som det “formelle” tidspunkt for implementeringen i Trondheim kommune.

Kommunen er alltid forpliktet til å følge opp overordnede nasjonale føringer og retningslinjer, men gjennom dette vedtaket følger kommunen opp sin forpliktelsen ved å ta FNs bærekraftsmål ned på lokalt nivå, ved å bestemme at bærekraftsmålene skal innarbeides i kommunens samfunns- og arealplanlegging, samt legge føringer for hvordan kommunen skal forholde seg og arbeide med målene fremover. Det antas imidlertid at prinsipper fra FNs bærekraftsmål også har vært tema for det politiske arbeidet i perioden 2015-2020. For å kunne fastslå hvorvidt kommunen har fulgt opp nasjonale forventninger og sitt eget vedtak, har vi gått systematisk til verks og gjennomgått et utvalg styringsdokumenter utarbeidet før og etter vedtakstidspunktet (juni 2020), for å se om vi kan spore endringer.

Utarbeidelse av overordnede styringsdokumenter er tidkrevende prosesser med mye medvirkning, og det er derfor begrenset med dokumenter som er utarbeidet og/eller ferdigstilt i forlengelsen av Formannskapetets vedtatte føringer i PS 164/20. For å få et bedre datagrunnlag og bedre oversikt over hvordan etterlevelsen har vært, har vi derfor funnet det hensiktsmessig også å gjennomgå dokumenter (planforslag) tilhørende planer under under utarbeidelse.

Felles for alle kommunale planer som er gjennomgått, er at de er utarbeidet i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser som setter klare rammer for hvilke planer som må utarbeides av en kommune, samt innholdet i de. Særlig viktig å hensynta er at alle planer skal være i tråd med lovens formål i § 1-1 hvor det bl.a. står at “*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.*”

«Bærekraftig utvikling» er søkt definert bl.a. i rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987: «En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».

Loven angir etter dette også en plikt for kommunene til å påse at formålsparagrafen følges opp gjennom bl.a. utforming av kommunale planer og styringsverktøy. Dette innebærer at selv uten vedtak PS 164/20, så måtte kommunen ha lagt til grunn at alle planer skulle ha *“fremmet bærekraftig utvikling”* jf. pbl. § 1-1. Videre sies følgende:

“Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.” Både samordning av arealdisponering og økonomisk, sosial og kulturell virksomhet, og vern av naturressurser bl.a. vann, mineraler, biologisk produksjon og energi omfattes av bestemmelsen.

Oppsummert så ivaretas en rekke av FNs bærekraftsmål allerede i plan- og bygningsloven gjennom sitt materielle innhold, selv om dette ikke sies eksplisitt gjennom et eget vedtak. Ved å fatte et særskilt vedtak hvor innarbeiding av FNs bærekraftsmål er hovedtema, setter imidlertid Trondheim kommune en ny standard, ved å konkretisere at bærekraft i Trondheim kommune fra og med vedtakstidspunktet, også betyr etterlevelse av alle 17 mål og 169 delmål. Bærekraftsmålene er bestemt innarbeidet i blant annet kommunale prosesser og interne systemer. Med dette som bakgrunn har vi videre gjennom studien sett etter konkrete eksempler på etterlevelse av vedtaket.

Innledningsvis i vår studie startet vi etter dette med et elementært ordsøk. Det var nærliggende å tenke at en endring i første rekke ville komme språklig til uttrykk i de utvalgte planene jf. *“Formannskapet ber kommunedirektøren legge til rette for at bærekraftsmålene innarbeides i kommunens planprosesser, budsjettprosesser og rapportering”* (pkt. 2 i vedtaket.) I dette forutsettes videre at kommunedirektøren har sørget for at kommandolinjer og lovpålagt og intern saksgang i kommunen er fulgt, og at innarbeidelsen gjennom dette til slutt er kommet til uttrykk i angitte dokumenter. (Kommunedirektørens myndighet og oppgaver følger av kommuneloven § 13-1. Kommunedirektøren skal påse at saker som skal behandles politisk, er ordentlig utredet, og at det som er vedtatt blir iverksatt.)

5.2 Ordsøk

Gjennom systematisk ordsøk antok vi at vi kunne få treff ved søk på bestemte ord og uttrykk i dokumentene, som igjen kunne danne utgangspunkt for videre forskning. Hvilke ord vi søkte på (utvalg), og hvilke i dokumenter vi søkte i, vises av tabell 1 under. Ettersom tema var innarbeidelse/implementering av "FNs bærekraftsmål", var det naturlig at vi søkte etter bl.a. FN, FNs, bærekraft, bærekraftsmål, FNs bærekraftsmål og bærekraftig. Vi anså det som selvsagt, at dette var ord som måtte fremkomme av dokumentene hvis temaet var berørt. Videre tenkte vi at FNs bærekraftsmål var delvis overlappende med eksisterende samfunns mål. Det var etter dette naturlig å søke på ord/uttrykk som kunne indikere at bærekraft/bærekraftig var et tema i kommunale dokumenter også før FNs 17 bærekraftsmål ble vedtatt. Vi søkte etter dette også på: bærekraftig, samfunnsansvar, samfunns mål og klima.

Tabell 1: Oversikt over antall treff på utvalgte ord i planer/dokumenter

PLANER/ DOKUMENT	SØKEORD								
	FN	FNs	Bærekraft	Bærekrafts- mål	Bærekraftig	FNs bærekrafts- mål	Samfunns- ansvar	Samfunns mål	Klima
Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020	0	0	15	0	14	0	3	0	7
Kommuneplanens arealdel - gjeldende retningslinjer og bestemmelser 2012-2024 (sist revidert 2014)	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Kommunedelplan: Energi og klima 2017 - 2030	2	1	12	0	8	0	0	0	452
Handlings- og økonomiplan 2019 - 2022	0	2	2	2	23	2	0	3	17

Handlings- og økonomiplan 2020 - 2023	34	25	181	57	106	20	0	1	208
Handlings- og økonomiplan 2021- 2024	85	45	363	158	157	36	1	1	370
Handlings- og økonomiplan 2022 - 2025	77	42	343	122	154	19	0	0	401
Planstrategi 2020-2023	3	7	6	31	36	2	0	1	16
Planprogram Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032	6	10	4	9	37	5	0	1	14
Planprogram kommuneplanens arealdel 2022-2034 (Høringsutkast datert 14.10.2021)	2	2	29	9	16	1	0	0	57

Denne kvantitative sammenstillingen av bruk av bestemte ord og uttrykk i valgte dokumenter, viser store forskjeller i bruk av ord over tid, og i typen dokumenter. FN, FNs, FNs bærekraftsmål er ord som av naturlige grunner ikke nevnes i eldre planer. FN blir første gang nevnt i kommunedelplan - energi og klima 2017-2030, hvor dette er inntatt under dokumentets punkt 1.4 “Visjon i tilknytning til global oppvarming”, og det vises til FNs klimapanel under pkt. 7.2. Hva gjelder FNs bærekraftsmål/bærekraftsmål er det et markant skille ved at dette ikke nevnes med ord før i handlings- og økonomiplan (HØP) for 2019-2022. Bærekraft omtales imidlertid både før og etter 2020.

Når det gjelder HØP, så har vi tatt inn data fra og med 2019, som var det første året hvor nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2019-2023) ble hensyntatt. Vi ser her et bl.a. et klart skille mellom ordbruk i HØP 2019-2022 vs HØP 2020-2023 (utarbeidet høsten 2019) og HØP 2021-2024, og ordbruk mellom HØP 2020-2023 og HØP 2021-2024, som viser klart en endring i ordbruk.

Tabell 2: Sammenstilling av treff på ord i HØP 2019-2022 og HØP 2020-2023 og HØP 2021-2024.

Handlings- og økonomiplan 2019 - 2022	0	2	2	2	23	2	0	3	17
Handlings- og økonomiplan 2020 - 2023	34	25	181	57	106	20	0	1	208
Handlings- og økonomiplan 2021- 2024	85	45	363	158	157	36	1	1	370

Handlings- og økonomiplan 2020-2023 er utarbeidet høsten 2019, etter at de nasjonale føringene var vedtatt, og det ser ut til at de nasjonale forventningene er innarbeidet.

Handlings- og økonomiplan 2021-2024 er utarbeidet høsten 2020, og er etter dette den første HØP som er utarbeidet etter vedtak av PS 164/20. Her er det tydelig om at både FN, FNs, bærekraft, bærekraftsmål, FNs bærekraftsmål er tema, og fremkommer flere steder i dokumentet. Det antas etter dette en klar kobling mellom de føringer som er kommet gjennom vedtaket “Den bærekraftige kommunen” og antall treff. I og med at HØP 2020 i sin utarbeidelse har hensyntatt de nasjonale forventninger, så kan det også være grunn til å tro at vedtaket fra formannskapet har hatt en ytterligere effekt på implementeringen ved at det i HØP 2021 er et klar økning fra 2020 i de fleste ord som er med i ordsøket.

5.3 Planstrategi for Trondheim kommune 2020-2023

Kommunal planstrategi ble en lovpålagt oppgave for alle kommuner med ny plan- og bygningslov i 2009. Planstrategien er som tidligere nevnt retningsgivende for kommunens planlegging og skal vise utfordringer, muligheter og prioriteringer kommunen forventes å gjøre i sin planlegging i inneværende kommunestyreperiode Kommunal planstrategi er ikke en plantype, men et hjelpemiddel for kommunen til å fastlegge det videre planarbeidet.

Planstrategiens plass i kommunal planlegging er vist i figur 4 i kapittel 3 i dokumentet, overordnet alle planer og førende både for hvilke planer som skal utarbeides i perioden og innholdet. Kommunal planstrategi skal vedtas av kommunestyret (bystyret) i løpet av det

første året av kommunestyreperioden. I tråd med lovkravet ble ny kommunal planstrategi for Trondheim kommune 2020-2023 vedtatt i bystyret 20.05.2021 i sak PS 44/21.

Fremsiden av planstrategien for Trondheim kommune 2020-2023 (Trondheim kommune, 2021f) inneholder et bilde av barn og store, fargerike byggeklosser med de 17 bærekraftsmålene på. Det er også illustrerende at to av barna på bilde holder klossen med bærekraftsmål nummer 17 om samarbeid, sammen. Fremsiden på dokumentet indikerer at bærekraftsmålene har fokus i Trondheim når det skal redegjøres for viktige utviklingstrekk og utfordringer i perioden.

Med FNs bærekraftsmål som perspektiv har vi gått gjennom alle dokumentene i saksforberedelsen til saken, men studien er i første rekke knyttet til det vedtatte dokumentet "Planstrategi for Trondheim kommune 2020-2023". Allerede i sammendraget innledningsvis vises til Regjeringens nasjonale forventninger og føringer, og kommunens rolle som nøkkelaktører *"for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling og realisering av bærekraftsmålene lokalt og nasjonalt"*. Videre proklameres følgende: *"Trondheim kommune tar arbeidet med bærekraftig samfunnsutvikling på alvor. Bærekraft vil få en sentral plass i kommunens samfunns- og arealplanlegging gjennom konkretisering av bærekraftsmålene for Trondheim, bruk av rammeverk for bærekraftig omstilling og samarbeid med andre kommuner."* Det vises også innledningsvis til at Regjeringen i 2019 vedtok at FNs 17 bærekraftsmål ta tak i vår tids største utfordringer.

Det fremgår av dokumentets punkt 4.3 at for å sikre bærekraftig kommunal økonomi, og at planer får reell betydning, er det avgjørende at planer har økonomisk inndekning og at det rapporteres på bruken av ressursene. Selv om det ikke er henvist direkte, kan dette knyttes til FNs bærekraftsmål nummer 8 - Anstendig arbeid og økonomisk vekst.

Kapittel 5 "Nasjonale, regionale og lokale forventninger og føringer som har betydning for kommunens planarbeid 2020-2023" omtaler innledningsvis FNs 17 bærekraftsmål og de fire store utfordringene i nasjonale forventninger som det er referert til i kap. 3.1. FNs bærekraftsmål og Trondheim kommunes rolle i bærekraftsarbeid har en sentral plass i dokumentet innledningsvis i kapittelet. Neste kapittel omtaler folkehelse, som er et begrep

som favner vidt. Bærekraftsmål nummer 3 om «God helse og livskvalitet» utgjør et eget mål knyttet til god helse i seg selv. Til tross for at det er formulert et eget bærekraftsmål om god helse, er imidlertid ikke dette det eneste målet som kan knyttes til og som har påvirkning på helsen til mennesker. Alle 17 bærekraftsmål kan knyttes til helse og påvirker helsen på ulike måter. Hvert enkelt mål kan være med på å fremme helse. Dette gir en bred forståelse for hvordan helse påvirkes av de ulike dimensjonene i samfunnet, og hvordan hvert enkelt bærekraftsmål kan kobles til å fremme arbeidet med helse i Trondheim kommune. Denne tankegangen sammenfaller med med kapitteloverskriften som Trondheim kommune har valgt “Folkehelse - helse i alt vi gjør” uten at det er vist direkte til FNs bærekraftsmål i dette underkapittelet.

Tittelen på kapittel 6 er “Viktige utviklingstrekk for samfunnsutviklingen i Trondheim”. Det er utarbeidet et kunnskapsgrunnlag med åtte samfunnstrender og fjorten perspektiver som legges til grunn for hvilke planer som skal utarbeides. Det påpekes at flere av trendene spiller sammen og utløser sammensatte og komplekse oppgaver i årene fremover. I beskrivelsen av de åtte trendene er ikke ordet bærekraft eller FNs bærekraftsmål nevnt, innholdsmessig er imidlertid flere av dem tett knyttet til flere av bærekraftsmålene. Med trendene som utgangspunkt er det utarbeidet 14 perspektiver som beskriver muligheter og utfordringer for Trondheim kommune (Trondheim kommune, 2021f, vedlegg 4) Bakgrunnen for dette arbeidet er å redusere kompleksiteten med de store samfunnstrendene og plassere dem inn i en lokal kontekst. Perspektivene er en ytterligere konkretisering koblet til FNs bærekraftsmål med tilhørende delmål og dette er også illustrert grafisk i dokumentet.

I kapittel 6.3 omtales Trondheim kommunes rolle i bærekraftsarbeidet, og det påpekes at Trondheim kommune har “*en sentral rolle i dette arbeidet.*” Det vises også til at alle kommuner og fylkeskommuner forventes å ta i bruk metoder og verktøy for å følge opp bærekraftsmålene og delmålene på lokalt nivå. Videre beskrives arbeidet Trondheim kommune har gjort sammen med forskningsmiljøer og partnere i andre land for å sette bærekraftig omstilling i system gjennom et nytt rammeverk for bærekraftig samfunnsomstilling. Det vises også til at det nevnte rammeverket senere er adoptert av FNs program for smarte og bærekraftige byer U4SSC. Dette indikerer at Trondheim kommune ligger i front på dette arbeidet. Hensikten med rammeverket er å øke samfunnsomstillingen

frem mot 2030 nettopp for å bidra til å nå bærekraftsmålene. Viktigheten av se prosesser og aktiviteter i sammenheng for å bli bedre rustet til å nå mål understrekes. Her henvises det ikke direkte til bærekraftsmål nummer 17 “Samarbeid om å nå målene”, men innholdsmessig er innhold og formuleringer nært knyttet til dette hovedmålet og underliggende delmål.

Det er vedtatt at det skal utarbeides 25 planer i perioden. Disse beskrives avslutningsvis i en tabell i slutten dokumentet. I tillegg til å beskrive formål og henviser til hvilket perspektiv planene relateres til, så fremkommer også hvilke FNs bærekraftsmål de enkelte planer støtter opp under. Dette illustreres også med inntatte ikoner/bilder av FNs bærekraftsmål.

Alle vedtatte planer er etter dette koblet opp til bærekraftsmål, men om vi skal fremheve noen av planene, så må det bli plan nummer 23 -”Temaplan for finansiell bærekraft på lang sikt” og plan nummer 25 - “Temaplan for styring i et bærekraftig perspektiv”, hvor formålet er utvikling av budsjetterings- og rapporteringsmetoder for hvordan en skal koble mål, ressursinnsats og resultatet sammen på en bedre måte. Planen vil i henhold til vedlagte saksfremlegg fokusere på bærekraftig bruk av alle kommunens ressurser, ikke kun de finansielle ressursene. Sentralt blir også avklaring av mål, delmål og indikatorer som sikrer optimal bruk av ressurser (kompetanse, ansatte og penger) mot balansert bruk av bærekraftsmålene (sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft), der delmål fastsettes av bystyret.

Til sammenligning så har den forrige planstrategien som var gjeldende for perioden 2016-2019 har en helt annen oppbygning og innhold. Det vises innledningsvis til at de nasjonale forventningene (omtalt i punkt 3.1) som ble vedtatt i 2015 hadde bærekraftig areal- og samfunnsutvikling som en av tre hoved forventninger. Ut over dette så er ikke bærekraft eller FNs bærekraftsmål spesifikt omtalt i dokumentet. De fremtidige utfordringene og mulighetene Trondheim kommune står overfor i de nærmeste årene vil imidlertid på mange områder være sammenfallende.

Oppsummeringsvis så har den gjeldende planstrategien en tydelig profil koblet opp mot FNs bærekraftsmål og etterlevelse av de nasjonale, regionale og lokale føringene, og både tekst, bilder og illustrasjoner underbygger dette. Allerede på dokumentets forside presenteres FNs

bærekraftsmål gjennom et stort bilde av barn som leker med fargerike “bærekraft klosser” i grønn natur foran Tyholttårnet i Trondheim. Det er også illustrerende at to av barna på bilde holder klossen med bærekraftsmål nummer 17 om samarbeid sammen. Valg av fremside på dokumentet indikerer at bærekraftsmålene har fokus i Trondheim når det skal redegjøres for viktige utviklingstrekk og utfordringer i bystyreperioden. Koblet opp mot formålet med planstrategien, som også er undertittel på dokumentet “Prioritering av kommunens planarbeid i bystyreperioden” får vi indikasjoner på at bærekraftsmålene er et viktig verktøy for å nå ønsket utvikling.

Videre kommer kommunens arbeid med bærekraftsmålene klart til uttrykk gjennom teksten ved at det skrives eksplisitt om FNs bærekraftsmål både generelt og konkret, bl.a. som politisk hovedspor, kommunens rolle i arbeidet, og at målene skal ha en sentral plass i kommunens samfunns- og arealplanlegging. Budskap gjentas ved at samme tekst fremkommer flere steder, og at sammendraget innledningsvis fronter betydningen av bærekraftsmålene og bærekraftig utvikling i strategi sammenheng. Det kommer også tydelig frem av dokumentet at innholdet i FNs bærekraftsmål har vært vektlagt sammen med andre målsettinger i prioriteringen av utarbeidelse av planer i bystyreperioden har vært utgangspunkt for hvilke planer som skulle vedtas. Det tydelige fokuset på FNs bærekraftsmål i planstrategien legger tydelige føringer for hvordan bærekraftsmålene skal innarbeides i nye planer. Dette følger forøvrig av plan systemets oppbygning og sammenhengen mellom planene som det er redegjort for tidligere. Planstrategien viser hvilke planer kommunen har behov for og vil prioritere framover og gjennom fokuset på bærekraftsmålene vil denne prioriteringen sannsynlig gå i en mer bærekraftig retning. De planene som utarbeides på bakgrunn av planstrategien er viktige virkemiddel for operasjonalisering av politikk, og skal gi grunnlag for beslutninger og gjennomføring av oppgaver som kommunen har ansvar. Plansystemet skal sikre gjennomføring av politiske mål, tiltak og prioriteringer, og systemet er en del av kommunens virksomhetsstyring. Hensikten er at kommunestyret i en tidlig fase tar stilling til nye planer som skal igangsettes, hvilke planer som må revideres og ressursbruk knyttet til planarbeidet dette vurderingsarbeidet er det viktig for kommunen at planleggingen skal bygge på ressursmessige forutsetninger for gjennomføring, og ikke være mer omfattende enn nødvendig slik at det tilpasses lokale forhold. Dette innebærer vurderinger knyttet til

økonomisk bærekraft, samtidig som de globale bærekraftsmålene må settes inn i en lokal kontekst. Planstrategien er i tillegg til å legge føringer for videre planarbeidet, også selv et eksempel på hvordan FNs bærekraftsmål er implementert i et overordnet styringsdokument i henhold til nasjonale føringer og vedtaket i PS 164/20 - Den bærekraftige kommunen. Innarbeidelsen av FNs bærekraftsmål kommer klart til uttrykk i dokumentet og stadfester dermed de antakelser som ble gjort innledningsvis i kapittel 5.1. Dette støtter også opp om de funn som ble gjort i “ordsøket”.

5.4 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel er kommunens viktigste overordnede, strategiske og samordnede plan og styringsverktøy, hvor all planlegging skal være forankret. Lovregler tilknyttet både kommuneplanens samfunnsdel og arealdel følger av plan- og bygningslovens kapittel 11.

Hva gjelder de fleste av studiens dokumenter/planer, så er det gjerne utarbeidet flere versjoner/tilsvarende dokumenter gjennom årenes løp, slik at en kan sammenlikne eldre planer med nyere planer og muligens se en utvikling over tid. Dette er imidlertid ikke situasjonen for kommuneplanens samfunnsdel. Gjeldende plan for 2009-2020 ble vedtatt 10.09.2010, og eksisterer i dag på overtid. Med bakgrunn i kommunesammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu, ble arbeidet med ny samfunnsdel utsatt, og vil etter dette ikke være ferdigstilt før tidligst våren 2022. For å få et sammenligningsgrunnlag og se om det foreligger endringer i tilknytning til planprosesser etter vedtakelsen av FNs bærekraftsmål og vedtak PS 164/20, har vi derfor i denne studien i tillegg til gjeldende plan (og mangel på ny) også valgt å se på dokumenter tilknyttet utarbeidelsen av den nye planen. Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032 er etter dette også underlagt vår studie. Selv om ny plan ikke er på plass, så kan en gjennom studier av planprogrammet få en god indikasjon på hva vi kan *forvente* vil bli inntatt i den endelige samfunnsplanen. Planforslaget ble vedtatt av politikerne 02.02.2021 i sak PS 8/21, og vil bli omtalt i et eget punkt under.

Kort om innholdet i gjeldende plan:

Planen oppstiller seks strategiske hovedgrep for å løse definerte hovedutfordringer i planstrategien fra 2008 hvor det første er mestring, det andre er samhandling, samarbeid og

samordning, det tredje er medvirkning, det fjerde kommunikasjon, det femte ressursstyring og det siste kompetanseutvikling. Videre oppstilles på side 7, fire hovedmål, som utdypes gjennom resten av dokumentet:

Hovedmål

- 1: I 2020 er Trondheim en internasjonalt anerkjent teknologi- og kunnskapsby.
- 2: I 2020 er Trondheim en bærekraftig by, der det er lett å leve miljøvennlig.
- 3: I 2020 er Trondheim en inkluderende og mangfoldig by.
- 4: I 2020 er Trondheim kommune en aktiv samfunnsutvikler og attraktiv arbeidsgiver.

FN eller FNs bærekraftsmål er naturligvis ikke nevnt i dokumentet da planen er utarbeidet før disse ble vedtatt, og ordsøk gjort innledningsvis i studien gir da naturligvis heller ingen treff. Ordene bærekraft, bærekraftig, samfunnsansvar og klima gir imidlertid treff. Dette sammenholdt med strategi og mål, viser at det er ingen tvil om at innholdet i dagens bærekraftsmål også er et tema i gjeldende plan. Planen har etter dette mål som er delvis overlappende med de vedtatte FN målene og vi konstaterer at målene i planen og innholdet i disse, kan kobles opp mot et eller flere av dagens FNs bærekraftsmål.

Hva gjelder ordet bærekraftig så merker vi oss at dette i gjeldende plan brukes synonymt med miljøvennlig. Det vises her bl.a. til hovedmål 2 hvor Trondheim som bærekraftig by, er en by hvor miljøutfordringer løses. Bærekraftsbegrepet synes etter dette å være direkte koblet opp mot miljø i motsetning til dagens bærekraftsbegrep som brukes på mange områder. Hvordan kommer bærekraft så til uttrykk i planprogrammet for kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032, og hva vil etter dette bli inntatt i endelig plan?

Ny samfunnsplan/planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032:

Den nye kommuneplanens samfunnsdel (KPS) for 2020-2032 som er under utarbeidelse, er planlagt vedtatt våren 2022 i henhold til fremdriftsplan inntatt på s. 22 i planprogrammet (Trondheim kommune, 2020d). Planprogrammet fremstår innholdsmessig veldig likt planstrategien for Trondheim kommune 2020-2023 (Trondheim kommune, 2021f).

Planprogrammet gjentar nesten ordrett det som fremkommer i kapittel 5 i planstrategien, og kapittel 3 tilsvarer i hovedsak kapittel 6 i planstrategien. Samme tekst, samme bilder og samme innhold, men tilpasset for kommuneplanens samfunnsdel.

Arbeidet med samfunnsplanen er etter dette startet opp i tråd med planstrategien, og planprogrammet legger til rette for at innholdet i kommende samfunnsplan blir i samsvar med de strategiske grep kommunen ønsker skal prioriteres iht. nasjonale, regionale og lokale forventninger og føringer.

I planprogrammet er det tatt inn et eget punkt om nasjonale forventninger og føringer, herunder et punkt om FNs bærekraftsmål (pkt. 2.1.1.) FNs bærekraftsmål løftes etter dette opp og frem og presenteres først, foran andre viktige samfunns mål . Det er videre den eneste overskriften i dokumentet som har en annen layout, ved at logoen til FNs bærekraftsmål og FN/UN er inntatt ved siden av:

2.1.1 FNs 17 bærekraftsmål



I likhet med i planstrategien er også alle FNs bærekraftsmål inntatt som et bilde på siden:



I teksten gjengis også de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging 2019-2023 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a), og det er inntatt utdrag hvor det i klartekst gjentas at: *“FNs bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer. For å fremme sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft er*

det viktig at bærekraftsmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen”.

I kapittel 5 i dokumentet beskrives planprosessen for arbeidet med samfunnsplanen, og hovedmålet som angis er: “En bærekraftig utvikling”. Nok en gang vises til de nasjonale forventninger om bærekraftig samfunnsutvikling. Denne gang som grunnlag for kommunedirektørens arbeid med planen. Det poengteres at for å lykkes så må det jobbes langs tre dimensjoner samtidig; klima og miljø, økonomi og sosiale forhold. Med andre ord så må det jobbes på flere plan og i ett felles samspill, noe som er nært knyttet til bærekraftsmål nummer 17 om samarbeid. Delmålet er da også: “Målrettet og effektivt samspill i planprosessen”.

Her som i planstrategien vises til et verktøy - rammeverk for bærekraftig samfunns omstilling. Både i mål for sluttleveransen og planprosessen, er FNs bærekraftsmål spesifikt nevnt i flere av punktene. Samfunnsplanen skal etter dette forankres i FNs bærekraftsmål, planen skal prioritere og konkretisere FNs bærekraftsmål, og målene skal ha en sentral posisjon i diskusjoner med de involverte.

Med bakgrunn i det som fremkommer av tekst og bilder i dette dokumentet, vil sannsynlig FNs bærekraftsmål vil få en sentral plass i den kommende samfunnsplanen. Følges dette planprogrammet opp, vil kommunen få en plan som har et bred fokus på FNs bærekraftsmål. Ved bruk av bilder og gjentakelser av tekst både i dette dokumentet og planstrategien, som samfunnsplanen skal også skal forankres i, så ser en klart at samfunnsplanen er forankret i planstrategien iht. plansystemet og at fokuset på FNs bærekraftsmål i begge dokumentene er høyt.

Forutsatt at dette følges opp, kan vi konkludere med at FNs bærekraftsmål definitivt er i ferd med å bli implementert i den nye kommuneplanens samfunnsdel. FNs bærekraftsmål vil være fremtredende i kommunens viktigste styringsdokument fremover i tid. Hva gjelder planens forankring vises til at den skal ha en “tydelig forankring i FNs bærekraftsmål...” (Trondheim kommune, 2020d s. 18), og nasjonale, regionale og kommunale forventninger og føringer skal følges (jf. kap. 2), og på side 7 oppstilles en rekke styrende dokumenter for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Vedtaket “Den bærekraftige kommunen” PS 164/20, nevnes imidlertid ikke. En forklaring på dette kan være at vedtaket ikke gir nye føringer for

kommunens forpliktelser utover det som følger av bærekraftsmålene selv og de nasjonale føringene.

Det er etter dette klart at en i arbeidet med ny KPS, følger opp og vil implementere FNs bærekraftsmål i fremtidige dokumenter. Tallenes tale i tabell 1 og 2 understøttes av de undersøkelser vi har gjennomført av teksten og dokumentets innhold. Det kommer klart til uttrykk i dokumentet ved mange anledninger, at FNs bærekraftsmål er hovedsporet for utarbeidelsen av ny KPS.

5.5 Kommuneplanens arealdel (KPA)

Kravet om at kommunen skal ha en arealplan og innholdet, er hjemlet i plan- og bygningslovens § 11-5. Planen skal være forankret i kommuneplanens samfunnsdel (KPS).

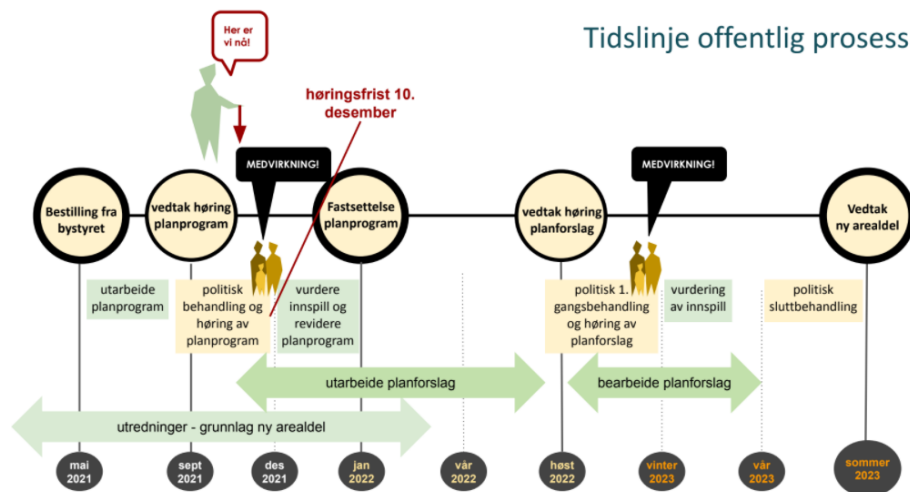
Det betyr at de føringene som nå legges i KPS, også må følges opp i arealdelen.

Det som fremkommer over om bærekraft/FNs bærekraftsmål i KPS gjelder etter dette også for KPA. Kommuneplanens arealdel (KPA) er i tillegg til å være det viktigste styringsredskap for all arealplanlegging og utbygging i Trondheim, også et sentralt verktøy for å bidra til et ønsket bærekraftig samfunn - økologisk, sosialt og økonomisk, og både eksisterende og fremtidige KPA har elementer i sitt innhold som understøtter dette.

En ny kommuneplanens arealdel (KPA) er under utarbeidelse, og det er igangsatt planarbeid og offentlig ettersyn av forslag til planprogram. Det vises her til politisk sak PS 0236/21.

Det foreligger pr. d.d. to høringsutkast: Utkast datert 10.09.2021 og utkast datert 14.10.2021.

Vi har lagt til grunn det siste utkastet som inneholder vedtakspunkter fra bygningsrådet 28.09.2021 for vår studie (Trondheim kommune, 2021c). Planprogrammet er sendt ut på høring, og høringsfristen er satt til 10.12.2021. Ny KPA er planlagt vedtatt sommer 2023 jf. figur under. (Figuren viser forøvrig en typisk planprosess):



Figur 8 - Tidslinje offentlig prosess for ny KPA

Kommuneplanens arealdel Trondheim 2012-2024 (KPA)

Planen (Trondheim kommune, 2013) ble vedtatt i Bystyret 21.03.2013, men sluttbehandlet 24.04.2014. Planen er etter dette vedtatt før Norge signerte noen avtale om FNs bærekraftsmål.

Vi har med bakgrunn i studiens problemstilling og forskningsspørsmål, ikke funnet nødvendigheten av å gå i detaljer rundt denne planen. Selv om planen klart inneholder samfunns mål som er klart overlappende med dagens bærekraftsmål, kan man selvfølgelig ikke si at FNs bærekraftsmål er implementert verken som følge av FNs bærekraftsmål i 2015, nasjonale føringer i 2019 eller lokal føring gjennom vedtak PS 164/20 - Den bærekraftige kommunen. I ordsøket fikk vi da heller ikke treff på annet enn “klima”, og som for gjeldende KPS så er bærekraft i det store og hele relatert til miljø og klima.

Verdt er det også å nevne er at det under arbeidet med ny KPA, så har administrasjonen evaluert at bestemmelsene “kan ha godt av presisering eller oppdatering i tråd med ny kunnskap og politikk” (Trondheim kommune, 2020d, s. 3), som igjen kan tolkes som en erkjennelse av at gjeldende plan ikke er i samsvar med dagens overordnede føringer. Gjeldende KPA er i samsvar med gjeldende KPS, men er ikke i samsvar med dagens samfunnsutviklingen og de føringer og retningslinjer som er lagt for FNs bærekraftsmål. Det har etter dette vært viktigere å se på hva som ut fra konkrete funn i planprogram for ny KPA

synes å bli inntatt hva gjelder FNs bærekraftsmål. Iht. funn gjort i gjeldende plan, så er det klart at FNs bærekraftsmål ikke kommer direkte til uttrykk i dokumentet og er fraværende i samsvar med gjennomført ordsøk. Dokumentet fremstår i tråd med våre innledende antakelser.

Kommuneplanens arealdel 2022-2034 (ny KPA)

Ny KPA er forankret i planstrategi for Trondheim kommune 2020-2023 sak PS 44/21 (20.05.2021), og det som fremkommer der vil også være styrende for utarbeidelsen av ny KPA. I tillegg så vil ny KPS også være styrende i sin endelige form. Med bakgrunn i dette og det som er skrevet om i planstrategien og ny KPS over, så vil kommunen ved utarbeidelsen av ny KPA måtte legge til grunn alt som er innarbeidet/vil bli innarbeidet om FNs bærekraftsmål og føringer/forventninger i så måte. Så uansett hva som fremkommer av planprogrammet, så vil en i tråd med plan- og bygningslovens plansystem måtte legge føringer og retningslinjer i overordnede planer til grunn selv om dette ikke eksplisitt fremkommer i teksten. Aktuelle føringer for arealdelen er inntatt på siste side i planforslaget (Trondheim kommune, 2021c). En rekke av disse disse dokumentene er føringer, eller innehar føringer, retningslinjer og strategier for innarbeidelse av bærekraftsmålene. (Inntatt på listen er imidlertid ikke lover (Grunnlovens § 112, plan- og bygningsloven og kommuneloven), og heller ikke dokumenter knyttet til ny kommuneplanens samfunnsdel (ny KPA)

Til sammenlikning med funn gjort i planstrategien for Trondheim 2020-2023 , og planprogrammet for ny KPS (Trondheim kommune, 2020d), så inneholder planprogram for KPA (Trondheim kommune, 2021c) lite bilder og tekst om FNs bærekraftsmål. Her er verken fargerike bilder, symboler, bærekraftsklosser eller annet som gir oss assosiasjoner til FNs bærekraftsmål tatt inn. Det er også begrenset med tekst rundt dette. Selv om det er lite med tekst, så er imidlertid innholdet i det som skrives konkret og viktig. Innledningsvis på side 2 står det med grønne uthevede bokstaver at hovedmålsettingen for ny arealdel er:

“Trondheim - en bærekraftig by - et godt sted å leve”

Bærekraft løftes etter dette tydelig frem som et tema som er viktig for planen, og dette underbygges med at det vises til hovedmålet for samfunnsdelen som er: “en bærekraftig utvikling”.

Under kapittel 2 - føringer - i forslaget, vises både til nasjonale, regionale og lokale føringer som grunnlag for implementeringen av FNs bærekraftsmål, herunder nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, og formannskapetets vedtak PS 164/20 - "Den bærekraftige kommunen". I forarbeidene til denne planen er det med andre ord tydeliggjort at både FNs bærekraftsmål, nasjonale føringer og den lokale politiske forankringen skal være med som føringer når planen skal utarbeides. FNs bærekraftsmål skal innarbeides i planen, og føringer i vedtaket skal legges til grunn for en helhetlig tilnærming av bærekraftsmålene ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel

Hovedmål for KPA og KPS gjentas i kapittel 3, hvor dette også utdypes, og følgende hovedgrep for den nye arealdelen foreslås: 1)holde bystrukturen samlet, 2)bevare og tilbakeføre områder for landbruk, natur og friluftsliv, og sikre en areal nøytral byutvikling, 3) differensiere tetthet og sikter attraktive bymiljø, 4)sikre rett virksomhet på rett sted, og nok areal til næring, 5)legge til rette for et klima- og miljøvennlig transportmønster, 6)legge føringer for klima- og miljøvennlige byggeprosjekt. Alt i samsvar med bærekraftsmålene.

Planprogrammet tar videre for seg målkonflikter i kap. 3.3 og beskriver viktigheten av at alle bærekraftsmål blir ivaretatt og ikke går på bekostning av hverandre, samt at man også må se på hvilke løsninger som gir høyest måloppnåelse for bærekraftsmålene totalt sett. Her gjør man seg m.a.o. refleksjoner rundt implementeringen av målene, og nøyer seg ikke bare med å stadfeste at de skal følges opp. Refleksjonene gir en troverdighet om at nå har en kommet et steg videre i arbeidet, og at målene vil bli fulgt opp, men de må balanseres opp mot hverandre.

Hovedtema i fremtidig plan er skissert i kapittel 5 (Trondheim kommune, 2020c, s 11-27):
Klima- og miljøvennlig byutvikling, Et attraktivt bolig - og bymiljø Offentlig infrastruktur, Næring og handel, Samferdsel, Blå og grønne kvaliteter i byområdene og Landbruks, natur - og friluftsområder

Alle tema (med sine underpunkter), er tema som er i samsvar med flere av FNs bærekraftsmål, og som vil være viktige bidrag til at FNs bærekraftsmål nås. Gjennom strategi og valg av grep og mål, skal det legges til rette for å bidra til at målene skal nås, men FNs

bærekraftsmål nevnes ikke i kapittelet og bærekraft er kun nevnt i tilknytning til “bærekraftige materialer” på s. 14.

Konklusjon er etter dette er at bærekraftsperspektivet er så absolutt til stede i eksisterende KPA, og planforslag for ny KPA indikerer at kommende arealplan i enda større grad vil ivareta bærekraft og vil spisses mot FNs bærekraftsmål. Dokumentet inneholder ikke like mye tekst og figurer knyttet til FNs bærekraftsmål som planstrategien 2020-2023 og planprogram for KPS, men målene er imidlertid tydelig forankret gjennom at det vises til konkrete føringer og dokumenter som må legges til grunn for det videre arbeidet. Samtidig ligger det også implisitt i hovedmålsettingen. Viktigheten av FNs bærekraftsmål for videre arbeid kommer etter dette klart til uttrykk i dokumentet og hvis dokumentet følges opp som planlagt, må det legges til grunn til at FNs bærekraftsmål vil bli implementert i den nye kommuneplanens arealdel i tråd med nasjonale forventninger og PS 164/20.

Trenden med stadig økende fokus på FNs bærekraftsmål, verifiseres også av sammenstillingen i tabellen over hyppigheten/bruken av enkelte ord. Sammenstillingen viser en markant forskjell på bruk av enkelte ord i eksisterende KPA sett opp mot planprogrammet.

5.6 Handlings- og økonomiplan (HØP)

Handlings- og økonomiplanen (HØP) revideres som nevnt i kapittel 3 årlig, og vi har etter dette en plan for hvert år. De siste års planer finnes på Trondheim kommunes nettsider (Trondheim kommune, 2021g).

For å få en oversikt over status i implementeringen av FNs bærekraftsmål i handlings- og økonomiplan både nå og tidligere, har vi gjennomgått de siste 4 planer fra perioden 2019 til 2022. (Den siste HØP (2022-2025) er pr. dags dato ikke endelig vedtatt, men skal behandles av Bystyret 16.12.2021.) “Ordsøket” ga innledningsvis en indikasjon også her på i hvilke planer vi kunne forvente å finne lite eller mye tekst tilknyttet vår problemstilling.

Nedenfor er det gjort en kort sammenfatning av de funn som ble avdekket i hver plan.

Handlings- og økonomiplan 2019-2022 (utarbeidet i 2018)

Planen var av interesse å se på, fordi den var utarbeidet i 2018, året før de gjeldende nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a) ble vedtatt. I tillegg ga “ordsøket” få eller ingen treff på oppstilte ord. Sammenliknet med treff på antall ord i senere planer, kunne det se ut som om denne planen ga uttrykk for en *før* situasjon.

En gjennomgang av teksten i dokumentet bekreftet at lite tekst omhandlet FNs bærekraftsmål og tilnærmingen til disse. FNs bærekraftsmål ble omtalt kun 2 ganger, og i begge tilfeller så var det i tilknytning til kommunens energi og klimapolitikk og dens forpliktelse etter Parisavtalen. Det vises til dokumentets pkt. 2.3 (s. 13) og pkt. 3.1 (s. 25). Bærekraft er nevnt i tilknytning til byutvikling og problemstillinger knyttet til “energi, miljø og bærekraft” (s. 20 og 290). Ordet bærekraftig dukker opp hele 23 ganger, hovedsakelig mellom s. 217-309 og flere ganger knyttet til mål/periodemål/formål samt “smart” by. Funnene viser at temaet bærekraft er omtalt, men at dette ikke er knyttet opp mot FNs bærekraftsmål.

Handlings- og økonomiplan 2020-2023 (utarbeidet i 2019)

I handlings- og økonomiplan (HØP) 2020-2023 (Trondheim kommune 2019c), la vi innledningsvis merke til at det klart var mange flere større treff på utvalgte ord i ordsøk. Ut fra dette antok vi at det også var skrevet mye mer om FNs bærekraftsmål i denne planen enn foregående HØP. Ved å sammenligne ordbruk i forrige plan med denne, så fikk vi resultatet som vist under med et utdrag fra tabell 1:.

Tabell 3: Sammenstilling av hyppigheten av ord i HØP 2019-2022 og HØP 2020-2023

Handlings- og økonomiplan 2019 - 2022	0	2	2	2	23	2	0	3	17
Handlings- og økonomiplan 2020 - 2023	34	25	181	57	106	20	0	1	208

Sammenstillingen i tabellen viser en markant økning i antall treff på søkeord. Dette er gjennomgående for nesten alle ord. Ord som det enten ikke var funn knyttet til eller som kun var nevnt et fåtall ganger i planen fra 2019-2022, forekommer i denne planen opp mot 208

ganger. Vi lar tabellen tale for seg, men poengterer at FN omtales 34 ganger, FNs bærekraftsmål 20 ganger, bærekraft 181 ganger og klima hele 208 ganger. Ordbruk i teksten tyder etter dette på at FN, FNs bærekraftsmål, bærekraft, klima og bærekraftig utvikling er omtalt i mye større grad i den nye planen enn i det forrige.

Innledningsvis i dokumentets kapittel 2.1 presenteres “Utfordringer og muligheter, mål og strategier”, som også legger føringer for resten av dokumentet. Det vises her igjen til de fire utfordringer regjeringen mener vi står overfor i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a). Videre i samme kapittel utdypes hva som ligger i bærekraft, bærekraftig utvikling og at det må jobbes på tre områder (i tre dimensjoner) for å gjøre vårt samfunn bærekraftig.

I kapittelet (2.1.2) som omhandler klima og miljø nevnes det at “Trondheim kommunes energi- og klimapolitikk støtter opp om Parisavtalen og FNs bærekraftsmål”.

Kapittel 2.3.2 - “Bærekraftsperspektivet” er et helt kapittel som omhandler FNs bærekraftsmål, herunder kommunens sentrale rolle for å nå disse, blant annet nødvendigheten av samarbeid. Det presiseres at FNs bærekraftsmål vil bli lagt til grunn for ny KPS, og at relevante mål og indikatorer skal inkluderes i fremtidig HØP (2021-2024). Oppsummert så beskrives det i dokumentet både hva FNs bærekraftsmål er, hva dette betyr for kommunen, hvordan dette skal implementeres i KPS og HØP, samt hvordan dette skal operasjonaliseres ut på tjenesteområdene.

I strategi kapittel 2.4. snakkes om hvilke verktøy kommunen har tilgjengelig for å bygge et bærekraftig samfunn og nå politiske mål, og her sies avslutningsvis:

“Summen av de tre strategiske hovedgrepene relasjonell velferd og samskaping, smart bærekraftig by og Universitetskommune, skal bidra til at kommunen har bedre forutsetninger for å nå mål, gjennom å velge verktøy, prioritere ressurser og utvikle egne rammebetingelser.”

Det stadfestes med dette at kommunen har verktøy til å skape endring.

Innledningsvis for de enkelte tjenesteområder under hovedprioritering 2020-2030, så fremheves FNs bærekraftsmål ved at de enkelte enheter sier at de “skal bygge på FNs bærekraftsmål” (kap. 24.1), “knytte overordnede mål opp mot FNs bærekraftsmål”, at

resolusjon av 14. mai 2019 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a) “skal være hovedsporet” (kap. 22.1), at en skal “knytte våre overordnede mål opp mot FNs bærekraftsmål og omsette dem i konkrete handlingsplaner for gjennomføring” (kap. 21.1), videre sies “De strategiske hovedgrepene bidrar til å svare på FN’s 2030-agenda for bærekraftig utvikling og de 17 bærekraftsmålene. Bærekraftsmålene er førende for kommunens strategiske samfunns- og arealutvikling fram mot 2030.” (kap.23.1) osv. Planen har etter dette systematisk knyttet hovedprioriteringer for de enkeltet tjenesteområdene direkte opp FNs bærekraftsmål. Dette synliggjør at arbeidet med å nå bærekraftsmålene implementeres fra overordnede styringsdokumenter og nedover i organisasjonen, for så tas inn i det operative arbeidet ute på de ulike enhetene.

Videre fremgår det av dokumentet at hvert tjenesteområde har fått et særlig ansvar knyttet til delmål i kommuneplanens samfunnsdel og i tilknytning til dette, et særlig ansvar for å ivareta bestemte bærekraftsmål. Se eksempelvis pkt. 8.3, 9,3 og 10.3, 11.3 og 12.3. Det er her altså en direkte kobling mellom kommunens planlagte aktiviteter og konkrete bærekraftsmål.

I tillegg til strategiske hovedgrep som er beskrevet i kapittel 2 fra kommunedirektørens side, så har kommunedirektøren og den strategiske ledelse i kap. 23.4 presisert det strategiske hovedgrep ved å vise til nasjonale forventninger, presisere at bærekraftsmålene vil bli lagt til grunn for samfunns og arealplanlegging, og at “Rådmannen og strategisk ledelse vil sørge for at dette skjer.”. Dette kan tolkes som et klart signal om at ledelsen vil sørge for at FNs bærekraftsmål skal følges og implementeres i kommunens styringssystemer.

En ser etter dette en markant forskjell i omtalen av FNs bærekraftsmål i denne planen i forhold til den foregående, noe som bekrefter våre antakelser etter at vi gjennomførte ordsøket. FNs bærekraftsmål omtales ikke bare noe som eksisterer, men gjøres til strategisk hovedgrep for planen generelt, og kobler bærekraftsmålene til konkrete gjøremål som skal følges opp lokalt ute på de enkelte enhetene. Funnene som vi her har beskrevet, bekrefter etter dette våre antakelser, om at vi ville finne spor av endring i nye dokumenter i forlengelsen av nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a). Funnene stadfester videre at FNs bærekraftsmål er innarbeidet i HØP 2020-2023.

Handlings- og økonomiplan 2021-2024 (utarbeidet i 2020) - gjeldende plan

Handlings- og økonomiplan (HØP) 2021-2024 (Trondheim kommune, 2020a) følger opp utviklingen fra forrige års plan, hva gjelder økning i antall treff på søkeord. Enkelte ord forekommer her 2-3 ganger hyppigere enn året før, og det mangedobbelte av HØP 2019-2022. Dette kan illustreres med et utdrag fra tabell 1:

Tabell 4: Sammenstilling av hyppigheten av ord i HØP 2020-2023 og HØP 2021-2024

Handlings- og økonomiplan 2020 - 2023	34	25	181	57	106	20	0	1	208
Handlings- og økonomiplan 2021- 2024	85	45	363	158	157	36	1	1	370

Sammenstillingen viser at antall treff på valgte søkeord for planen får en markant økning i antall treff på søkeord fra det ene året til det andre. Dette gjelder gjennomgående for alle ord. Bærekraft forekommer nå eksempelvis hele 363 ganger, bærekraftsmål 158 ganger, bærekraftig 157 ganger og klima 370 ganger. Vi forventet etter dette, at temaet FNs bærekraftsmål og tekst knyttet til dette, ville utgjøre en større del av planen enn foregående plan, og planen året før dette.

Allerede på forsiden av planen presenteres FNs bærekraftsmål. Gjennom et stort bilde sammensatt av flere små, ser vi de enkelte bærekraftsmål/bærekraftsbokser kobles sammen med en en eller flere blide mennesker de tilsynelatende “hører” sammen med, noe som kan illustrere bærekraftig utvikling og samarbeid. Med bakgrunn av bildet forventer en at denne planen også har et innhold som er knyttet opp mot FNs bærekraftsmål.

Mye av det som gjelder for HØP 2020-2023 beskrevet over i forrige punkt, er gjeldende også for denne planen.

Innledningsvis på s. 8 er det gitt utdypet informasjon som gjelder alle tjenesteområdene (som senere blir omtalt i kapittel 7-16), og under avsnittet “Forslag til mål”, så presiseres at “*FNs bærekraftsmål vil være rammeverk for utviklingen av nye Trondheim kommune*”. Dette gjelder med andre ord også for denne planen. I forlengelsen av dette beskrives hvordan tjenesteområdene vil ivareta FNs bærekraftsmål i kommende periode, ved at utvalgte bærekraftsmål omtales (både hovedmål og delmål) i tillegg til periodemål. Det angis et målhierarki for det som skal omtales:

1. FN bærekraftsmål - hovedmål
2. FN bærekraftsmål - delmål
3. Periodemål
 - Indikatorer

I samme avsnitt fremheves også det pågående arbeid med enda mer spissing av indikatorer frem mot HØP 2022-2025.




Under “Detaljert informasjon om budsjettet til tjenesteområdene” på side 12, nevnes at det er laget et eget underkapittel for arbeidet med bærekraftsmålene, inkludert en prototype for en modell som “*skal gjøre det mulig å se ressurser og budsjett i Trondheim kommune gjennom de ulike bærekraftsmålene, da opp mot KOSTRA-strukturen m.m.*” Det informeres om at det er det første året budsjettet detaljeres på denne måten, og at kommunaldirektøren vil jobbe med å videreutvikle modellen. Det legges etter dette opp til videre systematisk arbeid knyttet til implementering av bærekraftsmålene og måloppnåelse.

I kapittel 2.1 (s. 15) så er det et eget kapittel knyttet til bærekraftsmålene - “Sammen om en bærekraftig utvikling”, og her fremkommer i klartekst hva som skal prege det strategiske arbeidet i denne omgang: “*Krav og forventninger til at Trondheims samfunnet skal utvikles i en enda mer bærekraftig retning. Dette legger føringer for våre mål, prioriteringer og utvikling av organisasjonen. Vurdert opp mot FNs bærekraftsmål gir dette utfordringer med hensyn til avveininger mellom klima og miljø, sosiale forhold og økonomisk utvikling.*”

Det vises videre til at Trondheim kommune har verktøy for å bygge bærekraftige samfunn og nå politiske mål, og at det siden 2019 jobbes ut fra 3 strategiske hovedgrep som for det første er relasjonell velferd, for det andre bærekraftig by og for det tredje universitetskommune.

En gjennomgang av innholdsfortegnelsen viser at bærekraft og FNs bærekraftsmål er tema som i denne planen har fått en mer selvstendig plass i form av egne kapittel/underkapittel enn tidligere: kapittel 2.2. og 2.3 tar for eksempel for seg FNs bærekraftsmål, kap. 2.4.4. bærekraftig by, kap. 2.5 bærekraftig økonomi, og kap. 3.3 klima og FNs bærekraftsmål. Videre fremkommer det at bærekraftsmålene også har fått en sentral plass og omtales under kapittel 7-26 som gjelder de enkelte tjenesteområder. Innledningsvis i disse kapitlene omtales områdets hovedprioriteringer, hvor de fleste sier noe om hvilke bærekraftsmål de skal jobbe med i planperioden. Under “Mål” sies noe om hvilke bærekraftsmål som er mest relevant for området (hovedmål og delmål), og hvordan en skal jobbe med dette. Her har en videre gått systematisk til verks og satt opp i tabell de enkelte bærekraftsmål med tilhørende mål og periodemål. I fremstillingen brukes illustreres teksten med bærekraftsklosser med ulike delmål, slik at fremgår tydelig hvilke bærekraftsmål som er mest aktuelle under de enkelte punkter og for de enkelte tjenesteområder (Se eksempelvis kap. 7.3, 8.3. 9.3 og 7.4, 8.4. 9.4 osv.) Oppstillingen, tekst og kobling er i tråd med det som skisseres innledningsvis på s. 15 (nevnt over) Oppstillingene/tabellene som er laget er eksempler på hvordan bærekraftsmålene kan tas ned på lokalt nivå, hvor mål er koblet opp mot delmål og konkrete periodemål.

Eksempel på hvordan dette fremstår hentet fra tjenesteområde skole pkt. 8.3:

Tjenesteområde	Skole
Bærekraftsmålene (hovedmål)	
God helse 	<p>Delmål</p> <p>3.5 Styrke forebygging (og behandling) av misbruk, blant annet av narkotiske stoffer og skadelig bruk av alkohol</p> <p>3.6 Innen 2020 halvere antall dødsfall og skader i verden forårsaket av trafikkulykker</p> <hr/> <p>Hva vi gjør for å bygge opp under disse delmålene i denne perioden (tjenesteområdets egen beskrivelse):</p> <p>Skolen skal gi elevene kompetanse som fremmer god psykisk og fysisk helse, og som gir muligheter til å ta ansvarlige livsvalg. Skolen skal også utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle.</p> <p>Periodemål 1 og 3 Barn og unge har fremragende kompetanse sosialt, språklig og faglig Barn og unge er unike og hører til i samme fellesskap Elevene skal på skolen utvikle både faglige kunnskaper, ferdigheter og holdninger til hva god helse betyr for seg og andre. Sammen med ansatte skal elever skape gode barnefellesskap som ivaretar dette og dem som hele mennesker.</p>
God utdanning 	<p>Delmål</p>

Noen enheter har skrevet om indikatorene i egne avsnitt i forlengelsen av tabellen, mens andre har tatt inn indikatorer direkte inn i tabell/fremstilling. Her et eksempel fra tjenesteområdet samferdsel kap. 20.4 hvor indikatorene er tatt inn:

20.4 Mål og indikatorer

Det er for planperioden pekt på hvilke av FN sine bærekraftsmål som er mest relevant for samferdsel og hvor tjenesteområdet har påvirkningsmulighet. Både FN sine 17 hovedmål, og de 169 delmålene er vurdert og de utvalgte målene er presentert nedenfor. Dette resulterer i en oversikt over hvilke av FNs bærekraftsmål som tjenesten har et særlig ansvar for.

Operasjonaliseringen av de utvalgte bærekraftsmålene er vist med de ulike periodemålene og tilhørende indikatorer.

Delmål	Periodemål og indikatorer	Slik jobber vi med målene
<p><i>11.2) Innen 2030 sørge for at alle har tilgang til trygge, lett tilgjengelige og bærekraftige transportsystemer til en overkommelig pris, og bedre sikkerheten på veiene, særlig gjennom utbygging av offentlige transportmidler og med særlig vekt på behovene til personer i utsatte situasjoner, kvinner, barn, personer med nedsatt funksjonsevne samt eldre.</i></p>	<p>Periodemål:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vi bedrer folkehelsen til byens befolkning • Vi reduserer miljøbelastningen sammen med byens befolkning • Vi har motiverte medarbeidere som løser oppgaver med innovative metoder <p>Indikatorer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • andel av befolkningen som har enkel tilgang til offentlig transport (kilde: reisevaneundersøkelsen, holdeplasskart og befolkningsdata) • omsetning ladepunkt pr. lokasjon per år (kilde: Trondheim parkering) • antall parkeringsplasser etablert til bildeling pr. år (kilde: Trondheim parkering) • antall plasser etablert for sykkelhotell (kilde: miljøpakken) • antall hardt skadde og drepte i trafikken i Trondheim (kilde: statens vegvesen) • antall trafikkulykker totalt sett (kilde: statens vegvesen) • andel reservert for HC-parkering av totalt tilgjengelige parkeringsplasser på gateplan i midtbyen (kilde: Trondheim parkering) 	<p>Gjennom satsing på fortau, gang- og sykkelveger skal flere gå eller sykle. Miljøpakken skal utvikle sykkeltilbudet på kommunal- og fylkesveg i Trondheim for over 700 millioner kroner i perioden. Drift av hovedrutene for sykkel prioriteres for at Trondheim kan opprettholde posisjonen som landets største sykkelby. Omlegging av kollektivtrafikken fører med seg nye oppgaver, og drift av kollektivtraseer har høy prioritet det neste året.</p> <p>Store gateprosjekter innebærer omfattende investeringer og oppgradering av sentrale veger inn mot sentrum. Gjennom Miljøpakken realiseres flere viktige vegprosjekter de neste årene, blant annet Olav Tryggvasons gate, Innherredsveien, Kongens gate, Elgeseter gate.</p>

Tjenesteområdet har her bl.a. presisert at *“operasjonaliseringen av de utvalgte bærekraftsmålene er vist med de ulike periodemålene og tilhørende indikatorer.”*

En gjennomgang av planen videre gir et samlet inntrykk av at den er ganske så lik den fra forrige år, men enda mer grundig, systematisk og omfattende i forhold til FNs bærekraftsmål. En ser at temaet er gitt stor plass i planen, og at målene brukes aktivt på flere nivåer (i flere dimensjoner).

I saksfremlegget til PS 164/20 - “Den bærekraftige kommunen” - står det at Kommunedirektøren startet i 2019 arbeidet med å introdusere bærekraftsmålene i handlings- og økonomiplanprosessen, og at arbeidet skal fortsette gjennom 2020. Videre fremkommer at *“For perioden 2021-2024 er det satt i gang et arbeide for å se på hvordan bærekraftsmålene sine delmål og indikatorer kan kobles tettere opp mot kommunens*

virksomhet. Tettere kobling mellom kommunens egne indikatorer og bærekraftsindikatorene vil gjøre det lettere å vurdere i hvilken grad kommunen når bærekraftsmålene på lokalt nivå, samtidig som kobling mellom økonomisystem og bærekraftsindikatorer, gjør det lettere å vurdere/måle i hvilken grad kommunen når målene på lokalt nivå, samt at en kan se hvor kommunen oppnår mest bærekraft for pengene (kost-nytte beregning/analyse)”.

Slik HØP for 2021-2024 (Trondheim kommune, 2020a) er utarbeidet og fremstilt i sin oppstilling og innhold, så synes dette å være helt i tråd med formannskapets vedtak PS 164/20 - Den bærekraftige kommunen. Med bakgrunn i at kommunaldirektøren er forpliktet til å følge opp ethvert vedtak fra formannskapet, legges det til grunn at vedtaket var kjent og er hensyntatt ved utarbeidelsen av HØP 2021-2024. Etterlevelse av vedtak PS 164/20 må antas å være en direkte årsak til at fokus på FNs bærekraftsmål (herunder et større treff i “ordsøket”) er mye større og fremstillingen mye grundigere i gjeldende plan enn tidligere år.

Mens nasjonale forventninger fra 2019 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a) og etterlevelse av disse antas å være direkte årsak til at FNs bærekraftsmål kommer til uttrykk i mye større grad i HØP 2020-2024, antas videre at det lokale vedtaket PS 164/20 (bestillingen fra politikerne) å være direkte årsak til at bærekraftsmålene er tatt til nye høyder i dagens plan. Alle våre funn tyder på at den nye planen har tatt opp i seg de føringer som er gitt gjennom nevnte dokument.

I og med at FNs bærekraftsmål iht. ovenstående synes å ta større og større plass i handlings- og økonomiplaner som har blitt utarbeidet de siste 2-3 år, legges til grunn at det er som følge av det strategiske planarbeidet som beskrevet over. Bærekraftsperspektivet har stått sentralt i Trondheim kommune i mange år, noe som også beskrives i saksfremlegget til PS 164/20.

Samme sted gjøres det klart at FNs bærekraftsmål skal innarbeides i samfunns- og arealplanleggingen, og at nasjonale forventninger skal legges til grunn. Ambisjonene fremstår som høye og det presiseres at “*Det er ingenting i veien for at Trondheim vedtar mer ambisiøse mål.*” Kommunen har fulgt opp sine ambisjoner gjennom bl.a. planer i samsvar med forpliktende føringer og eget vedtak, og tatt med seg dette inn i utarbeidelsen av gjeldende handlings- og økonomiplan. Bærekraftsarbeidet jobbes med i flere dimensjoner, og noe av det mest sentrale å for å sikre en omstilling/endring er et oppdatert planverk som ivaretar målene. Handlings- og økonomiplanen 2021-2024 gir et samlet uttrykk for Trondheim kommunes arbeid med FNs bærekraftsmål pr. d.d., og er et resultatet av flere års

målrettet arbeid hvor FNs bærekraftsmål implementeres suksessivt ved bruk av strategi som plan. Funn som er beskrevet over stadfester våre antakelser om at nasjonale og lokale vedtak følges opp og at FNs bærekraftsmål hensyntas ved utarbeidelsen av nye handlings- og økonomiplaner.

Forslag til handlings- og økonomiplan for 2022-2025

Forslag til handlings- og økonomiplan (HØP) for 2022-2025 (Trondheim kommune, 2021d) er utarbeidet, og skal opp til behandling i Bystyret 16.12.2021. Selv om planen ikke er vedtatt og fortsatt kan være gjenstand for korrigeringer, har vi gjort en gjennomgang av planen for å se hvordan FNs bærekraftsmål kommer til uttrykk og hva som kan forventes i videre arbeid.

Her som i ovenstående planer så vi først på hyppigheten av utvalgte søkeord, og gjorde så en sammenstilling mellom gjeldende plan og forslaget til ny plan. Resultatet vises gjennom et utdrag av tabell 1:

Tabell 5: Sammenstilling av hyppigheten av ord i HØP 2021-2024 og 2022-2025

Handlings- og økonomiplan 2021- 2024	85	45	363	158	157	36	1	1	370
Handlings- og økonomiplan 2022 - 2025	77	42	343	122	154	19	0	0	401

I motsetning til sammenstillinger som er gjort i tabeller over for de to foregående HØP, kan en ved denne sammenstillingen ikke se den samme markante stigningen fra det ene året til det andre. Hyppigheten av de ord som inngår i ordsøket er omtrentlig likt for begge planer (begge år). Bruken av ordet “Bærekraftsmål” hadde imidlertid blitt redusert med 36 treff , mens “Klima” hadde steget med 31 treff.

Basert på dette antok vi derfor at omfanget av tekst knyttet til FNs bærekraftsmål og bærekraft ville være omtrent på samme nivå i det nye forslaget som gjeldende plan.

Ved å sammenligne innholdsfortegnelse, kapitler og oppbygging av dokumentet ble det ganske snart klart, at forslaget til HØP 2022-2025 hva gjelder omtalte implementering av FNs bærekraftsmål, er ganske likt dagens HØP og ikke inneholder store endringer når det gjelder omtale av FNs bærekraftsmål. I likhet med gjeldende plan er det under hvert tjenesteområde inntatt et underkapittel som omhandler mål og indikatorer, og det følges et slags standard oppsett slik som i HØP 2021-2024.

I kapittel 6 - utfordringer og strategiske hovedgrep, fremkommer det klart at *“En overordnet målsetning er å videreutvikle Trondheim i en enda mer bærekraftig retning med hensyn til økonomi, sosiale forhold, og klima og miljø”*. Ellers vises til de samme verktøy for å bygge bærekraftige samfunn og for å nå politiske mål, som er inntatt i gjeldende plan. Samlet sett så er mye likt både av innhold, føringer og oppsett. Innholdet har store likhetstrekk med foregående år. Det bringes ikke mye nytt inn i planen i denne omgang, ved revisjonen ser det ut til at det er tatt utgangspunkt i gjeldende plan. Imidlertid omtales rapportering og indikatorer i et litt større omfang. Det går fortsatt tydelig frem at FNs bærekraftsmål fortsatt er hovedsporet og skal legges til grunn, men dette fremheves ikke lenger i like stor grad.

5.7 Oppsummering av empiriske funn:

I dette kapitlet har vi gjennomgått et utdrag av Trondheim kommunes gjeldende planer og planprogram, og undersøkt hvordan FNs bærekraftsmål kommer til uttrykk i de enkelte dokumenter. Funnene viser at omtale av bærekraft har vært en del av kommunens overordnede planer, samt handlings- og økonomiplan bakover i tid. Dette kommer også til uttrykk i gjeldende kommuneplaner. Når det imidlertid gjelder implementering om omtale av FNs bærekraftsmål, så ser vi et markant skille for planer utarbeidet før og etter 2019/2020. For planer som er utarbeidet etter dette tidspunktet, så kommer det entydig til uttrykk at FNs bærekraftsmål er lagt til grunn for alle planer og planforslag vi har studert, og dermed at *“Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023”* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a), og vedtak PS 164/20 pkt. 2 er fulgt opp. Bærekraftsmålene er innarbeidet eller er i ferd med å bli innarbeidet i kommunens planprosesser og budsjettprosesser. Det er en direkte sammenheng med vedtakelsen av de nasjonale forventningene og implementering av FNs bærekraftsmål i påfølgende handlings- og økonomiplan - HØP 2020-2023 (Trondheim kommune, 2019c) - som ble utarbeidet høsten

2019. Vi ser videre at implementeringen forsterkes ytterligere i forlengelsen av det politiske vedtaket PS 164/20 året etter, i HØP 2021-2023 som er utarbeidet i etterkant av vedtaket. Planer/planforslag utarbeidet etter de nasjonale forventninger ble til, er alle forankret i "Nasjonale forventninger" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a) og de er utformet for å realisere bærekraftsmålene lokalt i tråd med dette.

Trondheim kommune har fulgt opp regjeringens politikk om at FNs 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet, samt forankringen gjennom sitt eget vedtak. Gjennom det dokumentstudie som er gjennomført konkluderes med at det fremkommer klart av våre funn i tekst og bilder i undersøkte dokumenter at Trondheim kommune gjennom eksisterende styringssystemer har etterlevd gjeldende nasjonale føringer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a) og PS 164/20 og implementert FNs bærekraftsmål i sine overordnede planer, samt handlings- og økonomiplan iht. våre antakelser.

6. Hovedanalyse og drøfting av funn

I det forrige kapittelet ble datagrunnlaget presentert, både i form av tabeller og funn i tekst. I dette kapittelet betraktes datagrunnlaget i lys av de teoriene som ble presentert i kapittel to.

Våre data viser at det foreligger dokumentasjon på at FNs bærekraftsmål er, eller er i ferd med å bli implementert i overordnede planer samt handlings- og økonomiplan. Datagrunnlaget har gitt oss grunnlag for å se nærmere på hvordan nasjonale forventninger og det kommunale vedtaket er implementert i overordnede teorier og om funnene i tråd med våre antatte teorier i kapittel 2. For å diskutere hvordan FNs bærekraftsmål blir implementert blir implementert i Trondheim kommunes overordnede styringsdokumenter har vi tatt utgangspunkt i teoriene som er beskrevet i kapittel 2.

6.1 Mintzberg 5 P`er perspektiv

I henhold til det som fremkommer i kapittel 2.3 så mener Mintzberg at det ikke er mulig å gi en enkelt definisjon på hva strategi er som teori. Gjennom sin teori belyser han derfor strategi fra fem ulike perspektiver og de overlapper hverandre. De 5 P`ene kan da være et verktøy for å forstå og hjelpe til med å manøvrere i det utfordrende landskapet som strategi er. Så i stedet for å bruke dem fem P`ene som en prosess å følge mens strategien utvikles, ses de på som ulike perspektiver som bør vurderes for å utvikle en vellykket strategi. Vi ønsket etter dette å

se nærmere på hvilke av dem fem P'ene som kom mest tydelig til uttrykk i strategiarbeidet til Trondheim kommune gjennom våre funn.

Strategi som plan handler om bevisste prosesser og valg og en målrettet strategiprosess, hvor hensikten med planen er å få organisasjonen fra der den er nå til dit den vil. Som plan må strategi utvikles på forhånd og med et formål. Dette kom tydelig frem gjennom dokumentene vi analyserte at strategien knyttet til implementering av FNs bærekraftsmål at strategiarbeidet ikke uventet har mest elementer av strategi som plan. Implementering gjennomføres etter en ferdig definert plan som er utviklet på forhånd, og hvor plansystemet er forankret i plan- og bygningsloven.. De strategi- og plandokumentene som vi har analysert er sentrale styringsdokumenter for en kommune.

Strategifaget er i utgangspunktet utviklet for private bedrifter og har i stor grad fokus på lønnsomhet gjennom å utvikle konkurransefortrinn. Offentlig sektor har andre rammevilkår og er underlagt sterk politisk kontroll, driver myndighetsutøvelse og har ikke fortjeneste som formål. Virksomhetene har også gjerne monopol. Dette har sammenheng med at offentlige organisasjoner er demokratisk styrt og har stort fokus på åpenhet. Stor grad av planlegging kan være hensiktsmessig da det i offentlige organisasjoner er viktig å kunne formidle prioriteringer, tiltak og begrunnelse av valg for interessenter. I offentlig sektor er derfor plan og planstrukturer sentrale styringsverktøy.

Som en plan må strategi utvikles på forhånd og med formål. Utfordringen med strategi som plan, er imidlertid at det ikke er nok alene. Det kan være hensiktsmessig å ha med seg andre elementer inn i strategiutviklingen også. Strategi som perspektiv understreker den betydelige innflytelsen organisasjonskultur og kollektiv tenkning kan ha på implementeringen og etterlevelsen av strategien. Det som er av avgjørende betydning er at strategien er et perspektiv som deles av medlemmer av en organisasjon, gjennom deres intensjoner og/eller av deres handlinger. Når det gjelder strategi som perspektiv så er dette en kollektiv strategitilnærming blant ledere og ansatte, hvor strategien skaper et felles visjoner og mål. De ansattes tankemønstre og handlinger vil bidra til å forme en organisasjonens strategi. Det kan bidra til at det gjennom strategien blir et fokus på innovasjoner og nye løsninger en organisasjonskultur som oppmuntrer til å ta risiko og oppmuntrer til innovasjon. Strategi som perspektiv utvikler felles tilnærminger og skaper konsistente handlingsmønstre.

Når det gjelder bærekraftsmålene og innholdet i disse, og den overordnede retningen de representerer har dette elementer av strategi som perspektiv. Strategi blir et uttrykk for en felles tankegang både i organisasjonen og globalt ettersom bærekraftsmålene skal fungere som en ny felles retning både lokalt og på verdensbasis.

6.2 Trestegs-modell perspektiv

I rollene som både samfunnsutvikler, tjenesteyter og myndighetsutøver, samtidig som kommunen også er en demokratisk arena, er det mange oppgaver som skal ivaretas og ressurser som skal prioriteres. Strategi handler om å gjøre prioriteringer og ta valg. Funnene i vår empiri stadfester at kommunen følger opp de nasjonale forventningene og sitt eget vedtak gjennom å implementere bærekraftsmålene i planstrategi, kommuneplaner og handlings- og økonomiplan. Slik plansystemet er beskrevet i figur 4 er det godt egnet for en slik sekvensiell implementering som går fra vedtak til planstrategi også videre ned til kommuneplanene også videre til handlings- og økonomiplan. I vår empiri har vi ikke gått nærmere inn på kontroll og evaluering.

6.3 Levers of control perspektiv

Simons (Simons, 1995) viser gjennom rammeverket Levers of Control (LOC) til ledernes behov for å styre de ansatte, samtidig som organisasjonen også tar vare på behovet for fleksibilitet, kreativitet og innovasjon. For å nå bærekraftsmålene innen 2030 trenger vi mer radikal innovasjon, omstilling og samarbeid og for å lykkes. LOC rammeverk forsøker å gi en forståelse for hvordan organisasjoner kan søke en balanse og gjøre gode avveininger mellom det å drive strategiske innovasjoner og kontroller for strategisk måloppnåelse. Med LOC rammeverk som utgangspunkt vil vi på bakgrunnen av empirien se nærmere på hvordan Trondheim kommune tilpasser og kombinerer og prøver å finne balansen mellom fire ulike styringssystemene i innføringen av FNs bærekraftsmål. LOC rammeverk representerer fire ulike systemer, som hver har sin strategifunksjon som er knyttet til Mintzbergs perspektiver på strategi som er beskrevet i kapittel 6.1.

Det diagnostiske systemet skal først og fremst koordinere og overvåke selskapets tilsiktede strategi. Dette skjer ved at det fastsettes prestasjonsindikatorer for å måle ytelse og strategioppnåelse. Det identifiseres avvik fra strategien og deretter iverksettes tiltak for

forbedring. Både ledere og ansatte blir ansvarliggjort for å oppnå fastsatte mål og strategier. På denne måten dannes fundamentet for en plan for tilsiktet strategi. Styringssystemet baseres på en evaluering i etterkant der ledelsen får tilbakemelding på resultatet etter at en aktivitet er gjennomført. Trondheim kommunes bruk av styringsverktøy som handlings- og økonomiplan er nettopp et slikt tilbakemeldingssystem. Kommunen kan på denne måten koble aktiviteter til målene og utarbeide målesystemer som bidrar til at det deretter iverksettes tiltak dersom rapporter viser avvik. Kommunedirektøren er pålagt å utarbeide fireårige økonomiplaner og årlige budsjetter. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vedtas med økonomisk balanse og være realistisk. Kommuneloven (2018) stiller krav om at den løpende driften skal finansieres av løpende inntekter. Økonomiplanlegging skal bidra til ressursene blir utnyttet på best mulig måte, og er grunnlaget for at tjenestetilbudet tilpasses utviklingen i innbyggernes behov og utviklingen i inntektsrammene. Dette kravet til oppdatering av planene og det årlige budsjettet gjør at ledelsen kan identifisere avvik fra strategien for deretter å iverksette tiltak for bedring i tråd med det diagnostiske styringssystemet. Simons fremhever viktigheten målinger i strategiprosessen Den rapporteringen som Trondheim kommune gjør gjennom U4SSCs indikatorer er et viktig verktøy for å måle statusen i forhold til implementering av FNs bærekraftsmål

Det er en pågående prosess i kommunen når det gjelder å jobbe med lage relevante mål og indikatorer for de ulike tjenesteområdene knyttet til bærekraftsmålene. Det fremgår også av dokumentene at mange av de eksisterende samfunnsmålene er sammenfallende med bærekraftsmålene. Vi ser en utvikling over tid der dette ses mer og mer i sammenheng, samtidig er det utfordrende å finne gode måleindikatorer på måloppnåelse i forhold til bærekraftsmål. Kommunene er vant til å rapportere i KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering), som er et omfattende rapporteringssystem der kommuner og fylkeskommuner rapporterer til staten ved Statistisk sentralbyrå. Dette påpekes også av Simons av (1995) at det er viktig å tilpasse handlingsplanen og indikatorene for å lykkes med strategiimplementeringen. Prosessen med tilpasning og utarbeidelse av indikatorer vil være kjernen i oppfølgingen av og rapporteringen på bærekraftsmålene for å operasjonalisere arbeidet med bærekraftsmålene ute på enhetene. Hvert av delmålene til de enkelte bærekraftsmålene har én eller flere tilhørende indikatorer som skal gjøre det mulig å måle

dagens nivå og framdriften mot måloppnåelse. Indikatorbasert rapportering er en fundamental del av 2030-agendaen, og tilgang til operasjonelle måleindikatorer er en forutsetning for å kunne måle framdriften på delmålene og indikatorene til de 17 hovedmålene for å se at man er på rett vei. Et av funnene våre er knyttet til at indikatorer knyttet til bærekraftsmålene er omtalt i forslaget til den nye handlings- og økonomiplanen. Gjennom bruken av slike diagnostiske styringssystemer kan kommunen med forankring i overordnede mål og planer fordele ressurser gjennom arbeidet med handlings- og økonomiplan der satsningsområder og måloppnåelse gir styringssignaler nedover i organisasjonen. Nettopp gjennom å koordinere og ressurser og fokusområder, kan dette bidra til utvikling av virksomheten.

Det diagnostiske styringssystemet sammen med grensesystemet karakteriseres som negativ kontroll i og med at de inneholder kontrollmekanismer som begrenser, tvinger, overvåker og belønner. Når det gjelder grensesystemet så har vi ikke i vår forskning sett på kontroll og indikatorer, men det fremgår av den siste handlings- og økonomiplanen at dette arbeidet er under utvikling og at det fastsatt flere indikatorer knyttet til bærekraftsmålene. Trossystemet og interaktive styringssystem utgjør på den andre siden de to spakene for positive kontroll etter som de oppmuntrer, motiverer, guider, belønner og promoterer læring. Ettersom positive og negative kontrollmekanismer er motstridene krefter er det viktig å få til en god balanse mellom dem for å få til effektiv virksomhetsstyring.

Trossystemet utgjør sentrale mål og verdier som utgjør en ledesnor for atferd og beslutninger. Den inspirerer, motiverer og forplikter hele virksomheten til å opprettholde og fremme kjerneverdier og en retning for fremtiden. Trossystemet har imidlertid kun effektivt dersom ansatte har troen på at verdiene er godt forankret i organisasjonen. Via overordnede målsettinger skal ansatte bli inspirert, motivert og føle seg forpliktet til å oppnå de målene som settes. gjennom søkeatferd bli motivert til å oppnå ønsket tilstand for selskapet. Denne spaken i rammeverket er knyttet til Mintzbergs P strategi som perspektiv. Det skal representere en grunnmur for hvordan selskapet skal fremstå. Trondheim kommune balanserer ut den det grensesystemet styringssystemet gjennom trossystemet. Dette kommer til uttrykk gjennom implementeringen av bærekraftsmålene i de overordnede styringssystemene, samtidig som det kommuniseres ut i organisasjonen at det gjelder å samarbeide for å nå målene og Trondheim kommune samarbeider med FN og forskningsmiljøene for å få til dette.

6.4 Prinsipal-agent perspektiv

Prinsipal-agent teorien kan være et hensiktsmessig utgangspunkt for å diskutere ledelsens gjennomføringsevne (Winter & Nielsen 2008:148). I vår kontekst kan dette knyttes til evnen til å implementere FNs bærekraftsmål på bakgrunn av nasjonale føringer og vedtaket fra formannskapet. Prinsipal-agent-teori er ikke en enhetlig teori, det er mer betegnelsen på et analytisk perspektiv eller en tilnæringsmåte.

I lys av denne teorien kan man gjøre seg noen forventninger knyttet til funn når man går nærmere inn i datamaterialet. Det fremgår av punkt nummer to i det aktuelle vedtaket at Formannskapet ber kommunedirektøren om å legge til rette for at bærekraftsmålene implementeres i planprosesser, budsjettprosesser og rapportering. Formuleringen “legge til rette for” kan utad fremstå som lite forpliktende for kommunedirektøren. Det følger heller ingen ressurser med vedtaket. Arbeidet skal i utgangspunktet gjennomføres innenfor rammene av normal drift. Et kjent prinsipal-agent-problem ved rammestyring, er at dersom det ikke er satt presise mål kan prioriteringskonfliktene knyttet til ressurserflyttes nedover i organisasjonen. Videre kan manglende oppfølging også skyldes at ansatte har manglende kompetanse på området.

Hvordan skal bystyret/formannskapet sikre seg at kommunedirektøren arbeider aktivt for å implementere FNs bærekraftsmål? Bystyret og formannskapet som henholdsvis kommunes øverste og nest øverste organ har en maktposisjon som kommunedirektøren til en viss grad må finne seg i dersom han ønsker å forbli i systemet. Prinsipal-agent teorien forutsetter nyttemaksimerende atferd. Dette kan lede til interessekonflikten fordi begge aktører oppfører seg rasjonelt på egne vegne. Dette kan føre til at det foretas prioriteringer av agenten som ikke behøver å være sammenfallende med prinsipalens forventninger. Det kan tenkes at byråkrater og fagfolk som har spisskompetanse på ulike fagområder lenger ned i organisasjonen legger andre prioriteringer til grunn enn det som opprinnelig var intensjonen.

Videre kan det oppstå asymmetrisk informasjon, det vil si skjult kunnskap, hvor agenten har relevant informasjon som prinsipalen mangler. Denne informasjonen kan holdes tilbake av flere grunner. For det første fordi agenten ikke ønsker å si noe om egne motiver, eller holde

ting skjult for prinsipalen av rent strategiske grunner. En annen årsak kan være at det er for kostbart for den overordnede å innhente, bearbeide og tilegne seg informasjonen.

Bystyret/formannskapet (prinsipal) og kommunedirektøren med sine ansatte (agenter) har ulike roller og de har ulik kontaktflate ut mot interessentene. Det skilles ofte mellom “hidden action” det vil si at lederen ikke er i stand til å observere medarbeidernes atferd og “hidden information” det vil si at lederen ikke har innsikt i medarbeidernes kunnskaper om egen jobb. Prinsipalen har ikke det samme kunnskapsgrunnlaget som agenten. Bystyret vil ikke ha all den kunnskap som kommunedirektøren har skaffet seg i sin rolle. Dersom agenten (hele administrasjonen) velger å opptre opportunistisk kan det være vanskelig å avsløre for prinsipalen. Det finnes imidlertid to hovedstrategier for å hindre opportunistisk adferd. Det ene er å måle agentens ytelse, det andre er å redusere målkonflikter

Bystyret/formannskapet er på sin side agenter for sine velgere. Økt fokus på bærekraftsmål i hele samfunnet kan bidra til både på politikerne og kommunedirektøren i sine ulike agentroller får et økt press for å levere i henhold til kommunalt vedtak og nasjonale føringer. Det kan tenkes at kommunens innbyggere, ansatte eller media vil ha en kontrollfunksjon i forhold til agenten. Det er imidlertid er det ingenting i dokumentene som indikerer dette. Videre kan det nevnes at i planarbeidet så har Statsforvalteren også en rolle og kan komme med innsigelser til kommunale planer dersom planene strider mot nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Når det gjelder rutiner for kontroll av atferd og måling av resultater. Våre funn stadfester imidlertid at FNs bærekraftsmål er implementert i tråd med nasjonale forventninger og formannskapets vedtak. På bakgrunn av dette kan vi avslutningsvis bemerke at prinsipal-agent teorien ikke passer så godt inn i vår empiri, og at teorien dermed er mindre egnet til å forklare våre funn.

6.5 Strategisk hensikt perspektiv

Et av hovedbudskapene til Gary Hamel og C.K Prahalad da de skrev artikkelen «Strategic Intent» var at “a new major force had arrived in management” (Hamel & Prahalad:1989) Vår hypotese er at FNs bærekraftsmål nettopp kan være eller utvikle seg til å bli denne kraften gjennom at det er skapt et globalt engasjement for å en mer bærekraftig framtid som man også tar eierskap til lokalt.

Strategisk hensikt starter med ambisjoner som langt overgår tilgjengelige ressurser og evner der organisasjonen prøver å oppnå og oppnår tilsynelatende umulige mål ved å etablere et ønske om å oppnå et globalt engasjement. Når det gjelder bærekraftsmålene så er det 193 land som har blitt enige om at de skal samarbeide om å nå målene innen 2030. Et bredt engasjement og samarbeid bidrar til å skape kraft i dette arbeidet. Ingen klarer å nå målene hver for seg. For Trondheim kommune kan det ligge en motivasjon i det felles begrepsapparatet og de felles målene som bærekraftsmålene setter og som Trondheim kommune i neste omgang må oversette til lokal kontekst.

Selv om strategisk hensikt har en klar visjon og intensjon, så inneholder den samtidig en fleksibilitet og kreativitet når det gjelder hvordan dette skal nås. Gjennom å forankre en følelse av gjensidig ansvar i organisasjonen og etablere en kultur for innovasjon og nyskaping, der det ikke fokus på kostnadskutt men nye måter å drive tjenestene på. Rammeverket for bærekraftig samfunnsomstilling som Trondheim kommune har utviklet i samarbeid med forskningsmiljøer og partnere i andre land har som hensikt å øke samfunnsomstillingen frem mot 2030 er et eksempel på innovasjon og nyskaping som det er mulig å koble til strategisk hensikt.

Tradisjonelt har de fleste organisasjoner hatt fokus på strategisk analyse lokalt. Gjennom FNs bærekraftsmål blir Trondheim kommune i økende grad tvunget til å vurdere globale muligheter og trusler i en lokal kontekst. FNs bærekraftsmål er i denne sammenhengen et godt verktøy for kommunen for å få til dette. Følgende fremgår under punkt 5.1.1 på side 10 i planstrategien: *“Trondheim kommune tar arbeidet med bærekraftig samfunnsutvikling på alvor. Gjennom konkretisering av bærekraftsmålene for Trondheim, bruk av rammeverk for bærekraftig omstilling og samarbeid med andre kommuner vil bærekraft få en sentral plass i kommunens samfunns- og arealplanlegging.*

Som det tidligere er vist i trestegsmodellen til så har det tradisjonelt vært sånn at toppledelsen har utformet strategi og lavere nivåer har implementert og utført den. Dette kan føre til at ansatte unnlater å identifisere seg med mål og strategier. Det kan også påpekes at når organisasjonen jobber etter et fastlagt årshjulet der planlegging er sentralt, vil det kunne føre

til mindre kreativitet og nytenking. Utgangspunktet når man jobber med neste års strategi er nesten alltid årets strategi hvor man gjør mindre justeringer. Denne tankegangen kan føre til for stort fokus på eksisterende ressurser og nåværende muligheter. Den strategiske hensikten kan imidlertid bidra til at ledere fokuserer på å skape nye muligheter for å utnytte fremtidige muligheter. Kommunen står overfor sammensatte og komplekse oppgaver i årene fremover, og tradisjonelt har de ulike områdene i en kommune vært sektorisert. Det fremgår av side 14 i planstrategien at kommunen må gjøre nødvendige tilpasninger, finne nye løsninger med innsats fra flere fagområder og aktører for å håndtere disse komplekse utfordringene og mulighetene.

Fellesskapsfølelsen som bærekraftsmålene kan bidra til å være modig og tenke større. Gjennom å skape en forpliktelse i organisasjonen til å bidra til å nå hårete mål kan dette føre til et positivt press og entusiasme som leder til konkurransedyktig innovasjon i organisasjonen. Strategisk intensjon kan forstås som den filosofiske kjernen for den strategiske styringsprosessen og gir en visjon om hva organisasjonen ønsker å oppnå i fremtiden og hva den står for. Strategisk hensikt er utviklet ambisjon, der ledelsen gjennom en aktiv styringsprosess har fokus i organisasjonen på å nå målene. I og med at det er ambisiøst og langsiktig mål, bør toppladelsen være med å skape en vinnerkultur gjennom oppmerksomhet og forpliktelse. Etter at ledelsen først har definert en bred visjon må dette omsettes til et meningsfylt oppdrag med spesifiserte mål hvor de strategiske målene operasjonaliseres. Trondheim kommune sier selv i planstrategien at de skal ha en sentral rolle når det gjelder det nasjonale arbeidet med å ta i bruk metoder og verktøy for å følge opp bærekraftsmålene. Dette uttrykker at de har en høy ambisjon på egne vegne.

Strategisk intensjon gir inspirasjon til kortsiktig handling, samtidig som det gir rom for utvikling etter hvert som nye muligheter dukker opp. Gjennom å ha fokus på innovasjoner og forbedringer utfordres organisasjonen til å lukke dette gapet mellom dagens tilstand og den fremtidige ambisjonen, i denne konteksten satt til å nå bærekraftsmålene innen 2030. Dette tankesettet kan hjelpe Trondheim kommune både til å bidra lokalt til å nå målene lokalt, men også bidra til å løse samfunnsoppdraget og utfordringsbildet innenfor endrede rammer. Eksempelvis står kommunene overfor utfordringer knyttet til utenforskap, psykisk helse,

frafall fra videregående skole og utfordringer i omsorgssektoren knyttet til endret alderssammensetning.

Når vi sammenligner gamle og nye plan- og strategidokumentene gir dette indikasjoner på et endret fokus knyttet til kommunens ansvar. Den ambisjonen som ligger i FNs bærekraftsmål som hele verden jobber sammen om tydelig uttrykt i nye dokumenter. Etter vårt syn gir dokumentene også uttrykk for et lokalt engasjement. Kommunen er en sentral aktør på mange av de områdene som bærekraftsmålene representerer. Den felles paraplyen som bærekraftsmålene utgjør kan gi en kraft til organisasjonen til å endre og utvikle seg. Fokus på bærekraft bidrar ikke bare globalt til en bedre verden, men det påvirker måten kommunen driver og utvikler tjenestene sine på. Følelsen av å være en del av et større hele hjelper til med å løfte blikket og kan være en drivkraft for å skape gode bærekraftige løsninger for framtida.

6.6 Modell for strategisk styring i offentlig sektor

Kommunen har som beskrevet over ved flere anledninger, for det første gjennomført en strategisk planleggingsprosess, for det andre er det laget et strategisk plandokument, for det tredje er det videre tilpasset ressurser og for det fjerde er det i noen tilfeller også innført spesifikke kontroll og evalueringsprosesser. Både nasjonalt og i Trondheim kommune jobbes det må å utvikle og implementere indikatorer knyttet til bærekraftsmålene. Trondheim kommune må etter dette sies å være en organisasjon på nivå fire jf. Vinzant og Vinzants modell for iverksetting av strategisk styring i offentlig sektor. (Vinzant & Vinzant 1996). Det vises også her til vår teori utledning i punkt 2.1.2.

7. Avslutning

I denne avhandlingen er det gjennomført en kvalitativ casestudie av Trondheim kommune for å svare på hvordan Trondheim kommune implementerer FNs bærekraftsmål i sine overordnede styringsdokumenter. I dette kapitlet oppsummeres våre funn i en konklusjon, før vi avslutningsvis kommer med noen forslag til videre forskning med bakgrunn i den innsikt vi har fått gjennom studien.

7.1 Konklusjon

Denne studien har vist at Trondheim kommune har implementert FNs bærekraftsmål i sine overordnede styringsdokumenter, samtidig ser vi at omtalen av bærekraftsmålene i styringsdokumentene har økt betraktelig. Vi ser en markant forskjell etter at Regjeringen vedtok nye nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging i 2019 hvor FNs bærekraftsmål har fått en sentral plass. Regjeringen gir gjennom den kongelige resolusjonen sterke signaler til kommunene om at de skal følge opp bærekraftsmålene i sin lokale planlegging, blant annet gjennom å vektlegge at FNs 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer også i Norge.

Som nevnt innledningsvis ser bærekraftsmålene miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng og innebærer at kommunen må tenke helhetlig når den skal løse framtidens utfordringer. Det er derfor viktig at det skapes et reelt handlingsrom for innovasjon og endringer. Konstante endringer, krav fra innbyggerne og komplekse utfordringer åpner opp for ny organisering av arbeidet, og ikke minst behov for mennesker med helt andre egenskaper og utdanninger enn tidligere for å få raskere og mer gjennomgripende endringer for både å ha utviklingskraft og kunne yte bærekraftige tjenester fremover.

FNs bærekraftsmål kan i den sammenhengen være et godt verktøy hjelpe for få kommunen til å løfte blikket, styre samfunnsutviklingen i riktig retning og utvikle gode løsninger lokalt. For å få til dette er det viktig at FNs bærekraftsmål implementeres og forankres i kommunene. Implementeringen i dokumenter som overordnede planer og handlings- og økonomiplaner er viktig i strategiimplementering på kommunalt nivå.

Når kommunen gjennom kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet, og på et senere tidspunkt skal prioritere og fordele ressurser gjennom handlings- og økonomiplanarbeidet, er det viktig at beslutningene som tas vurderes helhetlig opp mot alle de tre dimensjonene av økonomi, miljø og sosiale forhold. Implementering av bærekraftsmålene i overordnede styringsdokumenter kan bidra til denne helhetstankegangen. Forankringen kan også muliggjøre tverrfaglige tilnærminger til komplekse utfordringer på tvers av sektorer, der bærekraftsmålene kan være den felles inngangen.

Et eksempel på en slik kompleks utfordring er utenforskap. Et grunnprinsipp bak 2030-agendaen er at ingen skal utelates – «Leave no one behind». I forhold til denne utfordringen er det viktig at bærekraftsmålene ses i sammenheng. God helse og utdanning gjør at man står bedre rustet til å få jobb, noe som i neste omgang gjør det enklere å bekjempe fattigdom og redusere utenforskap. Gjennom å se flere bærekraftsmål i sammenheng kan dette bidra til et mer inkluderende samfunn som gir muligheter til flere.

Gjennom studien ser vi samtidig at mange av FNs delmål allerede er implementert ut fra sitt innhold, selv om det ikke refereres direkte til dem i styringsdokumentene. I tiden fremover vil det derfor være viktig både å ha fokus på å forsterke koblingen mellom arbeidet som er gjort tidligere på ulike fagområder sammen med et fortsatt tydelig fokus på de 17 bærekraftsmålene.

Som nevnt motiveres mennesker av mening, dette er basert på tidligere presenterte teorier som Mintzbergs sitt perspektiv på strategi som perspektiv og trossystemet i Levers of control. Forankrede bærekraftsmålene kan være en kraft som bidrar til motivasjon og mestring og ønske om å bidra til noe større både lokalt og globalt. Opplevelsen av å jobbe i et fellesskap som fungerer godt og får til noe. Det handler om å oppleve en mening med arbeidet gjennom at man bidrar i en større sammenheng både lokalt og globalt.

7.2 Forslag til videre forskning

Sett i lys av funnene våre knyttet til implementering av bærekraftsmål i overordnede styringsdokumenter kunne det vært interessant og sett på hvordan og i hvilket grad dette følges opp i hele organisasjonen fremover i tid og hvordan Trondheim kommune eller andre kommuner er i stand til å omformulere de globale bærekraftsmålene til lokale forhold. Videre kunne det vært relevant å gjennomføre intervjuer med ansatte i Trondheim kommune samt politikere og administrativ ledelse for analysere både samspill mellom aktørene og innholdet i dokumentstudien.

Et annet forskningsspørsmål kan også være knyttet til om alle tjenestoområdene følger opp bærekraftsmålene i like stor grad. Likeledes kunne det vært interessant hvilke bærekraftsmål det er størst fokus på og hvorfor, likeledes om dette er knyttet til kompetansen hos de ansatte.

Gjennom studien har vi sett at regjeringen gir forholdsvis sterke styringssignaler knyttet til bærekraftsmålene gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. I

videre forskning kunne det derfor vært interessant og sett på hvor stort handlingsrom kommunene har når de skal sette de globale målene inn i en lokal kontekst. Ytterligere forskning knyttet til kommunenes handlingsrom kunne derfor vært hensiktsmessig.

I forlengelsen av funnene knyttet strategi som perspektiv og trossystemet som styringsspake perspektiv ville også kunne vært interessant å se på motivasjon og mestring blant ansatte knyttet til implementering av bærekraftsmålene og dette eksempelvis har innvirkning på innovasjon og kontinuerlig forbedringsarbeid.

Videre forskning kunne også blitt gjort på hvilken effekt implementeringen av FNs bærekraftsmål i overordnede planer har for utviklingen av Trondheim kommune som tjenesteleverandør og samfunnsutvikler over tid

Litteratur

- Amin, S. (2006, Mars 1). Hentet fra Monthly Review:
<https://monthlyreview.org/2006/03/01/the-millennium-development-goals-a-critique-from-the-south>
- Andersen, O. J.-N. (2015). *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting (1. utgave)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Angwin, D. J. (2020). *Exploring Strategy twelfth edition (12. utgave)*. Harlow: Pearson education limited.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., Vanebo, J. O. (2001). *Modernisering av offentlig sektor (2. utgave)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement. (2020). *Meld. St. 40 - Mål med mening - Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Oslo.
- Erichsen, M., Solberg, F., Stiklestad, T. (2018). *Ledelse i små og mellomstore virksomheter (2. utgave)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- FN-sambandet. (2018, 19. desember). Trondheim skal lede verdens byer i bærekraftig utvikling. Hentet 26. november 2021 fra <https://www.fn.no/nyheter/Trondheim-skal-lede-verdens-byer-i-baerekraftig-utvikling>
- FN-sambandet. (2021, 28. oktober). Bærekraftig utvikling. Hentet 26. november 2021 fra <https://www.fn.no/tema/fattigdom/Baerekraftig-utvikling>
- FN-sambandet. (2020, 21. oktober). FNs bærekraftsmål. Hentet 26. november 2021 fra <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>
- Hamel, G. & Prahalad, C. K. (1989). *Strategic intent* Harvard Business Review July-August 2005 Issue
- Jacobsen, D. I. (2016). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm As.

- Johannessen, A. C. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag (3. utgave)*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Johnsen, Å. (2014). *En strategisk offentlig sektor (x. utgave)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019a). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019b). *Kommuneproposisjonen 2020*. (Prop. 113 S (2018-2019)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f050c9f5aea74c33818cf5ffdfefb18d/no/pdfs/prp201820190113000dddpdfs.pdf>
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2021c) Meld.St.40 (2020-2021) *Mål med mening. Norges handlingsplan for nå bærekraftsmålene innen 2030*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bcbcac3469db4bb9913661ee39e58d6d/no/pdfs/stm202020210040000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013). Veileder: *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/okonomiplanveileder_krd_net.pdf
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2013). *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Oslo.
- Kommunenes Sentralforbund. (2019, November 06). Hentet fra Hvordan jobber kommunesektoren med bærekraftsmålene?: <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/barekraft/hvordan-jobber-kommunesektoren-med-barekraftsmalene/>
- Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

KS. (2020, 26. mai). Kommunesektorens løft for bærekraft. Hentet 26. november 2021 fra

<https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/barekraft/kommunesektoren-s-loft-for-barekraft/>

Lundberg, A. K., Bardal, K. G., Vangelsten, B. V., Reinart, M. B., Bjørkan, M., & Richardson, T. (2020). *Strekk i laget: En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal*. Bodø: Nordlandsforskning.

Miljøverndepartementet. (2011). *Kommunal planstrategi*. Oslo.

Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: Prentice Hall.

Mintzberg, H., B Ahlstrand og Lampel, J. (2009). *Strategy Safari: Your Complete Guide*. New York: The Free Press.

Naurstad, E., & Starheim, J. M. (2020). *FNs bærekraftsmål i kommunal styring (Masteroppgave) - hentet fra*
<https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2777183/no.ntnu%3ainspera%3a55685018%3a61635372.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

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

Norwegian Ministry of Finance & Norwegian Ministry of Foreign Affairs. (2019). *One year closer 2019 - Norway's progress towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Oslo.

Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation & Norwegian Ministry of Foreign Affairs. (2021). *Voluntary National Review 2021 Norway*. Oslo.

Nyeng, F. W. (2006). *Tall, tolkning og tvil (1. utgave)*. Oslo: Cappelen Forlag .

Nyeng, F. (2010). *Vitenskapsteori for økonomer*. Trondheim: Abstrakt forlag.

Pedersen, K. (2017). *Implementering av samfunnsansvar – fra idé til praksis (Masteroppgave) - hentet fra*
https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/2459573/Pedersen_Kristine.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Stavanger: Universitetet i Stavanger.

Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging- og byggesaksbehandling.

(LOV-2008-06-27-71) Hentet fra

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20bygning%20loven>

Saksdokument PS 0049/16 *Rådmannens forslag til Kommunal planstrategi*

2016-2019. Formannskapet 24.11.2016. Hentet fra

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=1003379931

Saksdokument PS 164/20 *Den bærekraftige kommunen*. Formannskapet 09.06.2020.

Hentet fra

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=5004454

Saksdokument PS 0044/21 *Planstrategi for Trondheim kommune 2020-2023*. Bystyret

20.05.2021. Hentet fra

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=50012548

Scapens, R. (1990). Researching management accounting practice: The role of case study methods. *The British Accounting Review*(Volume 22, Issue 3), 259-281.

Simons, R. (1995). *Levers of control : How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press.

Statistisk sentralbyrå. (u.d.). Hentet fra Bærekraftsmålene: <https://www.ssb.no/sdg>

Statistisk sentralbyrå <https://www.ssb.no/kommunefakta/trondheim>

Stavanger kommune. (2019, 9. oktober). Stavanger-erklæringen: Nasjonalt

FN-nettverk for bærekraft. Hentet 26.11. 2021 fra

<https://www.stavanger.kommune.no/nyheter/stavanger-erklaringen/>

Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal

Akademiske.

Trondheim kommune. (u.d.). Hentet fra Trondheim kommune:

<https://www.trondheim.kommune.no/>

Trondheim kommune. (u.å.). Smartby Trondheim. Hentet 26. november 2021 fra

<https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/smartby>

Trondheim kommune. (2009). *Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020*. Hentet fra

<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politik-k-og-planer/planer/kommuneplanen/kommuneplanens-samfunnsdel-2009-2020.pdf>

Trondheim kommune. (2013). *Kommuneplanens arealdel 2012-2024. Retningslinjer og bestemmelser*. Hentet fra

https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/byplankontoret/kommuneplan/kpa-trondheim-2012-2024/2_bestemmelser_retningslinjer_web_rev.pdf

Trondheim kommune. (2017). *Kommunedelplan: energi og klima*. Hentet fra

<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/miljoenheten/klima-og-energi/kommunedelplan-energi-og-klima130618.pdf>

Trondheim kommune. (2018). Trondheim kommune. (2021h). *Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2019-2022*. Hentet fra

<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politik-k-og-planer/budsjettdokumenter/m1458-komplett.pdf>

Trondheim kommune. (2019c). *Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2020-2023*. Hentet fra

<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politik-k-og-planer/budsjettdokumenter/m1530-web.pdf>

Trondheim kommune. (2019d, 4. desember). Organisasjon. Hentet 1. mai 2020 fra <https://www.trondheim.kommune.no/organisasjon/>

Trondheim kommune. (2019e, 9. august). Etske retningslinjer. Hentet 26. november 2021 fra <https://www.trondheim.kommune.no/tema/politikk-og-planer/styrer-rad-og-utvalg/reglement-og-retningslinjer/etske-retningslinjer/>

Trondheim kommune. (2020a). *Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2021-2024*. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politik-og-planer/budsjettdokumenter/m1605-nett.pdf>

Trondheim kommune. (2020b, 10. november). Trondheim i tall. Hentet 26. november 2021 fra <https://www.trondheim.kommune.no/statistikk/>

Trondheim kommune. (2020c, 06. oktober). Strategisk ledelse. Hentet 5. 26. november 2021 fra <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/organisasjonen/strategisk-ledelse/>

Trondheim kommune. (2020d) *Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032*. Hentet fra: <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/kommuneplanen/samfunnsdelen>

Trondheim kommune. (2020e) Bærekraftssenteret. Hentet 27. november 2021 fra <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/bk/barekraft/barekraftssenteret/om-barekraftssenteret/>

Trondheim kommune. (2021a, 1. februar). Organisasjonskart. Hentet 26. november

2021 fra :

<https://tqm16.tqmenterprise.no/organisasjon/Publishing/ExternalAccess/LoadContent/14893?forOL1=organisasjon>

Trondheim kommune. (2021b, 28. april). Hentet fra Organisasjon:

<https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/organisasjonen/organisasjon/>

Trondheim kommune. (2021c) *Planprogram - Høringsutkast 14.10.21*. Hentet fra

<https://drive.google.com/file/d/1xJwGqj5UeEysUeAALr9Opi7adCYdIzDM/vi>
[ew](#)

Trondheim kommune. (2021d). *Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2022-2025*. Hentet fra

<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politik>
[k-og-planer/budsjettdokumenter/budsjettheledok2022.pdf](#)

Trondheim kommune. (2021e). *Kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan 2022-2025 - Budsjett 2022*. Trondheim.

Trondheim kommune (2021f) *Planstrategi 2020-2023*. Hentet fra

<https://www.trondheim.kommune.no/tema/bygg-kart-og-eiendom/arealplaner/kommuneplanens-arealdelplaner/planstrategi-2020-2023/>

Trondheim kommune (2021g) *Handlings- og økonomiplaner, budsjett og årsrapporter*. Hentet fra:

<https://www.trondheim.kommune.no/tema/politikk-og-planer/budsjett-regnskap-og-rapporter/handlings-og-okonomiplan-budsjett/>

Trondheim kommune (2021h) *Ledig stilling*. Hentet fra

<https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/ledig-stilling/>

Ullhaug, T. (2018). *Folkehelse og FNs bærekraftsmål 11: Bærekraftige samfunn og byer. En case studie av implementering av FNs bærekraftsmål 11 med fokus på folkehelse og sosial bærekraft (Masteroppgave) - hentet fra*

<https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2593644>. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

United Nations. (2021). Hentet fra Norway: Sustainable Development Knowledge Platform: <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/norway>

Vinzant, Douglas H. og Janet C. Vinzant. 1996. *Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit*. *Public Productivity & Management Review* 20 (2):139-157.

Winter, C. & Nielsen, V. L. (2008) *Implementering av politik*. Litauen:Hans Reitzels Forlag

World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.

World Commission on Environment and Development. (1987). *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.

Vedlegg 1 Organisasjonskart for Trondheim kommune

