

Masteroppgave 30 studiepoeng

En casestudie av samskaping og iverksetting av bærekraftsmål i kommuneplanens samfunnsdel

Fra implementering av bærekraftsmål i planlegging til iverksetting ved hjelp av samskaping

Gro Sæten

Samfunnsplanlegging og ledelse

2021

Antall ord: 23624



HØGSKULEN
I VOLDA

Sammendrag

Regjeringen har i «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023» bestemt at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for regional og kommunal planlegging, og vektlegger at samarbeid på tvers av samfunnssektorer kan bidra til læring og stimulere til felles innsats for å nå bærekraftsmålene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Det finnes ingen fasit på hvordan målene skal implementeres (Nordlandsforskning, 2020) eller hvordan iverksetting av kommuneplaner skal forholde seg til bærekraftsmålene. Med bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» plassert øverst som en forutsetning for å nå de andre bærekraftsmålene, ligger det en forventning om bruk av samskaping som verktøy i planlegging.

Denne masteroppgaven har som formål å forstå hvordan kommuner som har implementert bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel bruker samskaping som verktøy når kommuneplanen iverksettes. Oppgaven bygger på en kombinasjon av dokumentanalyse og intervju i tre case-kommuner, som i 2020 hadde implementert bærekraftsmålene og vedtatt kommuneplanens samfunnsdel. De tre kommunene er Arendal, Asker og Lunner.

Funnene i studien tyder på at kommunene sikrer iverksetting av kommuneplanens bærekraftsmål gjennom kobling til økonomiplanen og gjennom «den røde tråden» i plansystemet. Videre tyder studien på at kommunene er godt kjent med samskapingsbegrepet, men at forståelsen som legges til grunn for iverksetting av kommuneplanens bærekraftsmål er ulik. Dette gir ulikheter i hvordan kommunene praktiserer samskaping når bærekraftsmålene i kommuneplanen iverksettes.

Abstract

In «National expectations for regional and municipal planning 2019-2023», the Norwegian Government has decided that the UN's sustainability goals shall be used as overall goals for regional and municipal planning. The national expectations emphasizes that cross-sectorial cooperation can contribute to learning and stimulate joint efforts to achieve the sustainability goals (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). There is no recipe on how the goals will be implemented in planning (Nordlandsforskning, 2020), or how the implementation of municipal master plans will relate to the sustainability goals. However, with goal no. 17 "Partnership for the goals" placed above, as a prerequisite for achieving the other sustainability goals, there is an expectation of using co-creation as tool in planning.

This study aims to understand how co-creation is used as a tool when sustainability goals in the municipality master plans are implemented. The study is based on a combination of document analysis and interviews in three case-municipalities, that during 2020 had implemented the sustainability goals and adopted the municipality master plan. The three municipalities are Arendal, Asker and Lunner.

The findings of the study indicate that the case-municipalities ensure the implementation of the municipal plan's sustainability goals through the financial plan, and through "the red thread" in the planning system. Furthermore, the study indicates that the case-municipalities are well acquainted with the concept of co-creation, but the understanding that forms the basis for the implementation of the municipality master plan is different. This results in differences in how municipalities practice co-creation when the sustainability goals in the municipal plan are implemented.

Forord

Denne masteroppgaven i samfunnsplanlegging og ledelse setter sluttstrek for tiden som deltidsstudent gjennom mange år. Jeg jobber som samfunnsplanlegger, et spennende praksisfelt som nå er i rask endring. Med bærekraftsmålene som nytt rammeverk må vi finne nye måter å planlegge på, og det ligger i kortene at samskaping er nøkkelen – både i medvirkning og når kommuneplanen iverksettes. Gjennom arbeidet med masteroppgaven har jeg fått være med på en spennende og lærerik reise sammen med de kommunene jeg har forsket på.

Jeg vil først og fremst takke de tre case-kommunene og alle informantene, som har delt mye viktig informasjon, erfaring og kunnskap med meg. Jeg vil også rette en takk til min arbeidsgiver Rana kommune, som har lagt til rette for å kunne gjennomføre denne masteroppgaven, og som lar meg bruke kunnskapen i jobben videre. Og så vil jeg takke min datter Rakel, som alltid er tålmodig når mamma er i studiemodus. Sist, men ikke minst vil jeg rette en stor takk til min veileder, førsteamanuensis Ellen Strøm Synnevåg, som gjennom konstruktiv og kyndig veiledning har bidratt til å heve den faglige og metodiske kvaliteten på oppgaven.

Mo i Rana, 19. mai 2021

Innhold

Sammendrag	1
Abstract	2
Forord	3
1. Innledning.....	6
1.1. Introduksjon og bakgrunn	6
1.2. Hovedproblemstilling og forskningsspørsmål	7
1.3. Oppbygging av oppgaven	8
2. Kontekst.....	9
2.1. Nasjonale forventninger til planlegging	9
2.2. Det nasjonale bærekraftsnettverket	11
2.3. Planlegging som styringsverktøy i bærekraftsarbeidet.....	11
3. Teori og eksisterende forskning	14
3.1. Vitenskapsteoretisk utgangspunkt	14
3.2. Demokratiteori	15
3.3. Kommunikativ planlegging	17
3.4. Kollaborativ planlegging	18
3.5. Styringssystemer i offentlig sektor	19
3.6. Samskaping.....	20
3.6.1. Konservativ og radikal samskaping	21
3.6.2. Samskapingstypologi	23
3.7. Tidligere forskning	26
3.7.1. Tilbakeblikk på samskaping	26
3.7.2. Samskaping som samarbeidsform- og styringsform	27
3.7.3. Implementering av bærekraftsmål i planlegging	28
3.7.4. Samskaping i nye samarbeidsforhold.....	29
4. Metode	31
4.1. Forskningsdesign og metode.....	31
4.2. Utvalg av kommuner og informanter	33
4.3. Gjennomføring av undersøkelsen	34
4.4. Reliabilitet.....	36
4.5. Validitet	37
4.5.1. Indre validitet	37
4.5.2. Ytre validitet	38
4.6. Ethiske vurderinger	39
4.7. Forforståelse.....	40

5.	Analyse	41
5.1.	Bærekraftsmål som overordnede mål	41
5.2.	Iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel.....	44
5.2.1.	Iverksetting av kommuneplanen i økonomiplanen.....	44
5.2.2.	Iverksetting av kommuneplanen i øvrige planer.....	45
5.2.3.	Virkemidler iverksetting er rettet mot	46
5.3.	Kommunenes forståelse av samskaping	48
5.3.1.	Målet med samskaping	48
5.3.2.	Plassering av bærekraftsmål nr. 17	50
5.3.3.	Vilkår for å lykkes med samskaping.....	51
5.3.4.	Hvorfor samskaping er nyttig	53
5.4.	Samskaping som verktøy når kommuneplanen iverksettes.....	54
5.4.1.	Tilrettelegging for samskaping	54
5.4.2.	Hvordan bærekraftsmålene påvirker iverksetting	57
5.4.3.	Deltakelse i lokale nettverk	59
5.4.4.	Utfordringer knyttet til samskaping	59
6.	Drøfting.....	60
6.1.	Oppsummering av funn.....	61
6.2.	Drøfting av funn.....	62
6.2.1.	Hvordan iverksetting av kommuneplanen sikres	62
6.2.2.	Hvordan kommunene forstår samskaping	64
6.2.3.	Hvordan samskaping praktiseres	67
7.	Oppsummering og konklusjon	71
8.	Referanser	74
9.	Vedlegg.....	78

1. Innledning

1.1. Introduksjon og bakgrunn

Gjennom «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023» uttrykker regjeringen en tydelig forventning om at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for lokal og regional planlegging og samfunnsutvikling. Regjeringen forventer at planlegging er et effektivt og godt styringsverktøy i bærekraftsarbeidet, og kommuner anses som nøkkelaktører for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling, blant annet fordi de er nærmest befolkningen, frivillig sektor og næringsliv. Regjeringen vektlegger at et bredt nettverk, som inkluderer bedrifter, andre kommuner og organisasjoner, kan bidra til læring og stimulere til felles innsats for å nå bærekraftsmålene lokalt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Ulike styringssystemer gjennom skiftende tider har vært med å forme både planleggingsteorier og planleggingspraksis (Amdam, 2019). Nå er vi inne i en tid der bærekraftsmålene og økt grad av nettverksstyring legger grobunn for nye måter å planlegge og samarbeide på i norske kommuner. Det er relativt nytt at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for planlegging i kommunene, og det finnes ingen fasit på hvordan målene skal implementeres (Nordlandsforskning, 2020), eller hvordan iverksetting av kommuneplaner skal forholde seg til bærekraftsmålene. Samtidig plasseres bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» øverst, som en forutsetning for å nå de andre bærekraftsmålene. Her ligger en tydelig forventning om samskaping som verktøy i planlegging.

Begrepet samskaping har ikke en klar definisjon, men fremstår heller som en samlebetegnelse for flere begreper, for eksempel nettverksstyring, samarbeidsdrevet innovasjon, medborgerskap, co-creation og kommune 3.0 (Pedersen-Ulrich, 2016:1-2). Samskaping betyr å skape sammen, og kjennetegnes av at offentlige og private aktører samarbeider om å løse offentlige oppgaver eller samfunnsutfordringer gjennom bruk av eksisterende ressurser, kompetanser og idéer. Med andre ord betyr samskaping samarbeid om offentlige oppgaver – på tvers av samfunnssektorer, organisasjoner og aktører som har virkemidler og ønsker å bidra (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2016:10-11). Samskaping har i løpet av kort tid fått betydelig økt oppmerksomhet i offentlig sektor (Lo og Røiseland, 2019:51).

Nylig er det publisert en rapport «Strekk i laget», som gir en oppsummering av norske fylker og kommuner sitt arbeid med implementering av bærekraftsmålene i planlegging (Nordlandsforskning, 2020). Men hvordan kommunene går videre fra implementering av bærekraftsmål i planlegging til iverksetting av bærekraftsmålene ved hjelp av samskaping har til nå fått lite oppmerksomhet. Er iverksetting av bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel hovedsakelig rettet mot kommunale ressurser, virkemidler og den kommunale handlingsdelen, eller er iverksetting i økende grad rettet mot ressursmobilisering og samskaping på tvers av samfunnssektorer og aktører slik bærekraftsmålene forutsetter?

1.2. Hovedproblemstilling og forskningsspørsmål

Overordna tema i denne masteroppgaven er samskaping knyttet til iverksetting av kommuneplanen. Hovedproblemstilling er hvordan brukes samskaping som verktøy for å iverksette bærekraftsmål i kommuneplanens samfunnsdel.

Problemstillingen har 3 forskningsspørsmål:

1. Hvordan sikrer kommunen iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel?
2. Hvordan forstår kommunen begrepet samskaping?
3. Hvordan praktiseres samskaping når kommuneplanen iverksettes?

Jeg har valgt tre kommuner som caser. De tre kommunene deltok i Nordlandsforskning sin studie fra 2020 om implementering av bærekraftsmål i planlegging. Oppgaven avgrenses til å undersøke de tre kommunene som hadde implementert bærekraftsmålene og vedtatt kommuneplanens samfunnsdel når studien ble gjennomført. Disse kommunene er Arendal, Asker og Lunner.

Arendal kommune ligger i Agder fylke, på sørlandskysten ca. 70 kilometer nord for Kristiansand. Kommunen har ca. 45 000 innbyggere. Arendal er kommunens administrasjonssenter og en viktig handelsby. Også industri og turisme er viktige næringer i Arendal (Wikipedia, 2021-1). Nye Asker kommune ligger i Viken fylke og har ca. 95 000 innbyggere. Asker kommune ble etablert 1. januar 2020 og består av Hurum, Røyken og Asker, som frem til sammenslåing var selvstendige kommuner. Kommunens administrasjonssenter er Asker, og hele den nye kommunen ligger innenfor Osloregionen, langs Oslofjorden (Wikipedia, 2021-2). Lunner kommune tilhører regionen Hadeland i Viken

fylke. Kommunen har ca. 9 000 innbyggere. Lunner er en landbrukskommune, og administrasjonssenteret Roa ligger ca. 55 kilometer nord for Oslo (Wikipedia, 2021-3).

Formålet med studien er å forstå hvordan kommuner som har implementert bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel bruker samskaping som verktøy når kommuneplanen iverksettes. Med andre ord hvordan kommunene har tatt bærekraftsmålene videre i plansystemet – fra implementering av bærekraftsmål i kommuneplanens samfunnsdel til iverksetting ved hjelp av samskaping.

1.3. Oppbygging av oppgaven

Denne masteroppgaven er en kvalitativ studie, som bygger på en kombinasjon av dokumentanalyse og intervju av informanter i tre kommuner som har implementert bærekraftsmålene og vedtatt kommuneplanens samfunnsdel.

Masteroppgaven er delt inn i sju hovedkapitler. Første kapittel innleder med aktualitet, og redegjør deretter for problemstilling, forskningsspørsmål og avgrensinger. Kapittel to beskriver konteksten som fenomenet samskaping skal forstås innenfor – her at bærekraftsmålene er innført som nye overordna mål for planlegging, at planlegging er styringsverktøy i kommunenes bærekraftsarbeid, at regjeringen forventer at kommuner gjennom planlegging mobiliserer til felles innsats for å nå bærekraftsmålene, og at flere kommuner har etablert et nasjonalt bærekraftsnettverk som samarbeider om bærekraftig omstilling. Kapittel tre redegjør for det vitenskapsteoretiske utgangspunktet som ligger til grunn for valg av design og metode, og gir en oversikt over teorier og eksisterende forskning som funn drøftes opp mot. I kapittel fire begrunnes og beskrives forskningsdesign og metode, utvalg, gjennomføring av analyseprosessen, samt vurderinger av reliabilitet, validitet, etikk og forforståelse. Kapittel fem presenterer analyse av empirien, etter samme oppbygging som forskningsspørsmålene. I kapittel seks drøftes funn opp mot valgt teori og eksisterende forskning, og i kapittel sju har jeg gitt en oppsummering og konklusjon på oppgavens problemstilling.

2. Kontekst

Formålet med dette kapitlet er å beskrive den konteksten som casestudiet skal forstås og tolkes innenfor. Først redegjør jeg for regjeringens forventninger til regional og kommunal planlegging. Deretter redegjør jeg for et nasjonalt nettverk av norske kommuner som har tatt et initiativ til og jobber med bærekraftig omstilling. Til slutt redegjør jeg for plansystemet som styringsverktøy i bærekraftsarbeidet, sett i lys av gjeldende lovverk og de nasjonale forventningene.

2.1. Nasjonale forventninger til planlegging

I 2019 er det tredje gangen regjeringen legger fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Regjeringen har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål skal innføres som nytt overbyggende rammeverk for planlegging. De nasjonale forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med planstrategier og planer. Forventningsdokumentet peker på fire store samfunnsutfordringer der fylkeskommuner og kommuner sitter på viktige virkemidler: å skape et bærekraftig velferdssamfunn, skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning, skape et sosialt bærekraftig samfunn, og skape et trygt samfunn for alle (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

For å nå bærekraftsmålene forventer regjeringen at offentlig innsats og virkemiddelbruk samordnes gjennom planlegging, at plansystemet blir et mer effektivt styringsverktøy for å nå bærekraftsmålene, og at mobilisering av ulike aktører vektlegges. Regjeringen understreker at kommuner og fylkeskommuner er viktige aktører for å realisere FNs bærekraftsmål, fordi de er nærmest befolkningen, lokale bedrifter og organisasjoner. I tillegg er de ansvarlige for samfunnsutviklingen, tjenester og den fysiske infrastrukturen som påvirker levekår og utviklingsmuligheter. Videre vektlegger regjeringen at et bredt nettverk, som inkluderer bedrifter, andre kommuner og organisasjoner, kan bidra til læring og stimulere til felles innsats for å nå bærekraftsmålene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Fylker og kommuner har med andre ord fått et nytt overordna rammeverk å forholde seg til i rollen som samfunnsutviklere. Samtidig representerer bærekraftsmålene komplekse samfunnsutfordringer som krever samarbeid på tvers av samfunnssektorer og aktører som har

virkemidler til å bidra. Regjeringens forventning om mobilisering på tvers peker dermed på behovet for samskaping og en mer deliberativ demokratiretning, med bred deltakelse, kollektiv vilje og samarbeid på tvers av samfunnssektorer for å nå målene.

Bærekraftig utvikling ble i Bruntlandrapporten i 1987 definert som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge muligheten for at kommende generasjoner skal få dekket sine (Hansen, 2019). FNs generalforsamling vedtok høsten 2015 Agenda 2030 og FNs 17 utviklingsmål for å fremme sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft globalt. Målene skal vise veg mot bærekraftig utvikling på kort og lang sikt, og er en felles, global handlingsplan for myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn med formål om å stoppe klimaendringer, bekjempe ulikhet og utrydde fattigdom innen 2030 (Nordlandsforskning, 2020:11).



Figur 1: FNs 17 bærekraftsmål

Bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» er en forutsetning for å nå de andre målene. Her ligger en forventning om å mobilisere til samarbeid på tvers av samfunnssektorer for å lykkes med å nå de andre bærekraftmålene. På hjemmesiden til FN står det: «For å lykkes med bærekraftmålene trengs det nye og sterke partnerskap. Myndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet må samarbeide for å oppnå bærekraftig utvikling. Bærekraftmålene skal fungere som en felles, global retning og prioritert innsats de neste 15 årene. Erfaring fra Tusenårsmålene viser at denne typen målrettet innsats virker» (FN-sambandet, 2020).

2.2. Det nasjonale bærekraftsnettverket

I 2020 etablerte 12 kommuner og tre fylkeskommuner et nasjonalt kommunenettverk for bærekraftig omstilling med mål om å få fart på bærekraftig samfunnsomstilling og bidra til å oppnå FNs bærekraftsmål innen 2030. Bærekraftig omstilling innebærer at kommunene tar en mer tydelig kommunerolle basert på prinsipper for nettverksstyring og samskaping. Til grunn for nettverkets arbeid ligger «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) og utarbeidelsen av Stavangererklæringen i 2019, som har generert et samarbeid med FN for å (KS, 2020):

- Gi alle kunnskap om status på bærekraftsmålene i sitt lokalsamfunn
- Utvikle planer for samfunnsutvikling som viser hvordan vi skal nå bærekraftsmålene
- Mobilisere og støtte innbyggere, næringsliv, organisasjoner og academia som bidrar til bærekraftig utvikling
- Måle og evaluere effekten av innsatsen

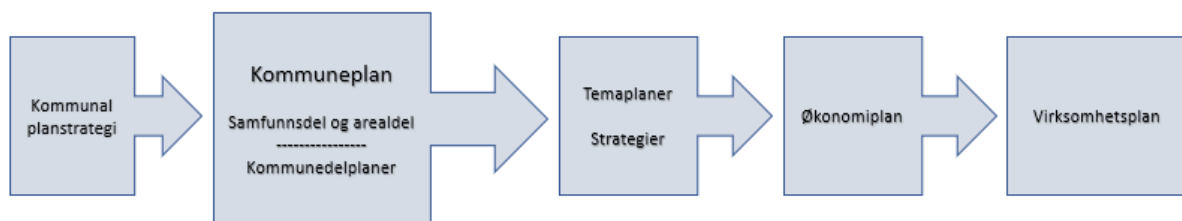
Flere av kommunene i Bærekraftsnettverket har gjennomført en karlegging av økologisk, sosial og økonomisk bærekraftsstatus, som skal bidra til at planlegging og prioritering av strategier og tiltak som fremmer bærekraftig samfunnsutvikling lokalt blir mer kunnskapsbasert og målrettet, og at kommunene i større grad kan jobbe systematisk og følge med på om utviklingen går i bærekraftig retning (Asker kommune, 2019).

2.3. Planlegging som styringsverktøy i bærekraftsarbeidet

I Norge har vi generalistkommuner, som innebærer at kommunene er likestilte og underlagt like rammer, styringsprinsipper og finansieringssystemer. Generalistkommuneprinsippet innebærer også at alle kommunene er underlagt de samme lovene, og ivaretar de samme rollene i lokalsamfunnet. Kommunene ivaretar rollen som produsent og leverandør av lovpålagte velferdstjenester, rollen som myndighetsutøver, som samfunnsutvikler og rollen som demokratisk arena. Rollen som samfunnsutvikler favner videre enn lovpålagte tjenester og oppgaver, og baserer seg i stor grad på samarbeid og mobilisering av andre samfunnssektorer og aktører. Gjennom lovpålagt planlegging skal kommunene skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet, og fremme gode levekår for innbyggerne (KMD, 2014:18-21).

Samlet regulerer Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) kommunenes planlegging, iverksetting av planer og plansystemet som styringsverktøy. Videre er «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023» retningsgivende for planlegging i kommuner og fylker.

Kommunestyret har ansvaret for å styre utviklingen av kommunesamfunnet, og dermed ansvaret for planlegging etter plan- og bygningsloven. Det kommunale plansystemet skal være verktøy for å styre utviklingen i ønsket politisk retning, fremme bærekraftig samfunnsutvikling og møte kommunens utfordringer som samfunn og som organisasjon. Kommunal planstrategi, kommuneplan og økonomiplan er lovpålagte plandokumenter.



Figur 2: Enkel illustrasjon av kommunens planhierarki

Figuren over er en enkel illustrasjon av kommunens planhierarki. Planstrategien, med hjemmel i plan- og bygningsloven § 10-1 skal utarbeides og vedtas av nytt kommunestyre hvert 4. år. Planstrategien er ikke en plan, men en strategi for kommunens planlegging som følger valgperioden. I planstrategien skal kommunens utfordringer ligge til grunn for drøfting av strategiske valg og prioriterte planoppgaver i valgperioden (Miljøverndepartementet, 2011). Folkehelseloven § 6 utdyper plan- og bygningsloven og legger føringer for at kommunens folkehelseutfordringer, som i stor grad handler om sosial bærekraft, også bør inngå i planstrategiens drøftinger.

Kommuneplanen er kommunestyrets øverste styringsdokument. Den skal ta utgangspunkt i drøftinger av kommunens utfordringer og utviklingstrekk i kommunal planstrategi.

Kommuneplanen skal ha en samfunnsdel og en arealdel. Kommuneplanen samfunnsdel skal i henhold til plan- og bygningsloven § 11-2 utforme mål, innsatsområder og strategier for å møte kommunens utfordringer som samfunn og som organisasjon, og samtidig sikre at utviklingen går i bærekraftig og ønsket politisk retning. Kommuneplanens samfunnsdel skal videre være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen.

Kommunene kan velge å utarbeide kommunedelplaner for å konkretisere og utdype oppfølging av kommuneplanen og bærekraftsmål på viktige sektorovergrepene temaområder. Kommunedelplaner er i plan- og bygningsloven underlagt samme krav til planprosess og politisk behandling som kommuneplanen. Flere og flere kommuner velger imidlertid å gå bort fra kommunedelplaner, og heller utarbeide temaplaner eller strategier for å konkretisere kommuneplanens samfunnsdel på et strategisk plannivå. Temaplaner/strategier er ikke underlagt samme prosesskrav som kommunedelplaner.

I henhold til plan- og bygningsloven § 11-1 skal kommuneplanen ha en handlingsdel som revideres årlig og som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, med andre ord hvordan planen iverksettes gjennom konkret handling. Økonomiplanen etter kommuneloven § 14-2 kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel. Det er naturlig at økonomiplanen utgjør kommuneplanens handlingsdel fordi realisering av kommuneplanen i stor grad innebærer prioritering av kommunens økonomiske ressurser. Dessuten hjemler kommuneloven § 14-4 krav om at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp.

Kommunedirektøren er i henhold til kommuneloven § 13-1 den øverste leder for den samlede kommunale administrasjonen. Administrasjonens viktigste oppgave og rolle er å utrede og forberede saker som skal vedtas i politiske beslutningsorganer, og kommunedirektøren skal påse at politiske vedtak iverksettes, herunder planstrategi og kommunale plandokumenter.

I «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023» er det uttrykt at regjeringen skal utvikle indikatorer for bærekraftmålene og at bærekraftsindikatorer skal tilpasses lokale forhold, slik at kommuner kan måle effekten av egen innsats i bærekraftsarbeidet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Bærekraftsindikatorer på kommunenivå kan sikre et mer kunnskapsbasert bærekraftsarbeid og bedre samsvar mellom bærekraftsutfordringer og prioriteringer i strategiske kommuneplaner og økonomiplan.

På denne måten sikrer nasjonale forventninger til planlegging og de tre lovene samlet systematikken og styringen med at bærekraftsarbeidet er kunnskapsbasert, implementert i plansystemet og har en tverrsektoriell innretning. Videre at det er samsvar mellom de viktigste bærekraftsutfordringene og prioriterte mål og strategier i kommuneplaner, at

kommuneplaner iverksettes og at kommunene kan følge med på at utviklingen går i bærekraftig retning.

3. Teori og eksisterende forskning

I dette kapitlet redegjøres det først for det vitenskapsteoretiske utgangspunktet som ligger til grunn for valg av metode og design. Deretter redegjøres det for teorier og eksisterende forskning. Jeg har valgt å belyse teorier knyttet til demokrati, planlegging, ulike styringsformer i offentlig sektor og samskaping, fordi dette sammen med eksisterende forskning utgjør grunnlaget for drøfting av empiriske funn som kan bidra til å belyse problemstillingen.

3.1. Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Samfunnsvitenskapen kan deles inn i to tradisjoner, den positivistiske og den hermeneutiske tradisjonen. Den positivistiske tradisjonen knyttes til naturvitenskapelig forskning og fremstiller denne som modell også for samfunnsvitenskapelig forskning. Den hermeneutiske forskningstradisjonen handler om forskning på folk og samfunn, og vektlegger en tolkende forståelse av aktører sine handlinger, samt hvordan handling skal forstås innenfor sammenhengen og konteksten den befinner seg i (Bukve, 2016:68-69).

Denne masteroppgaven, med formål om å forstå fenomenet samskaping knyttet til iverksetting av bærekraftsmål i kommuneplanen samfunnsdel bygger på den samfunnsvitenskapelige hermeneutiske forskningslogikken. Det betyr at jeg har valgt et fortolkningsbasert utgangspunkt, som også er retningsgivende for valg av design og metode for datainnsamling og dataanalyse.

Fra et historisk perspektiv ble hermeneutikken utviklet som metode for å tolke og forstå bibelske tekster. Derifra utviklet hermeneutikken seg til å bli en allmenn metode for å forstå filologiske tekster, samtidig som det var viktig å sette seg inn i og forstå forfatterens intensjoner. På 1800-tallet løftet den tyske filosofen Wilhelm Dilthey frem hermeneutikken som metode for å studere sosiale fenomen i lys av den historiske og sosiale konteksten fenomenet befinner seg i. I motsetning til naturvitenskapen sitt fokus på positivistisk metode, hadde altså samfunnsvitenskapen med hermeneutisk metode fokus på å forstå og tolke sosiale

fenomen i sin kontekst (Bukve, 2016:68-69). Utfra et metodisk perspektiv legger hermeneutikken opp til mer kvalitative måter å undersøke sosiale fenomen på. En sentral bidragsyter til utviklingen av hermeneutikken er Jürgen Habermas. Han utviklet en mer kritisk versjon av hermeneutikken, der han argumenterte for at vitenskapelig tolking skal frigjøres fra ideologier og falske forståelsesrammer (Bukve, 2016:69).

Både kommunikativ planleggingsteori, kollaborativ planlegging og samskaping bygger på Habermas sitt grunnsyn og teori knyttet til rasjonalitetsformer og handlingstyper, der også kommunikativ rasjonalitet inngår (Bukve, 2019:49). Hermeneutikken og Habermas sitt grunnsyn utgjør dermed en tydelig ramme for teoridelen i denne masteroppgaven, både for teorier knyttet til det deliberative demokratiperspektivet, for kommunikativ og kollaborativ samskaping, og for samskaping og New Public Governance som styringsform i offentlig sektor.

3.2. Demokratiteori

Demokratibegrepet er opprinnelig gresk og betyr folkestyre. Demokrati er en styreform der innbyggere i større eller mindre grad har innflytelse og makt til å styre samfunnet gjennom ulike former for deltakelse i politiske beslutningsprosesser (Allern, Ihlen og Skogerbø, 2015:23). Det norske politiske systemet er et representativt demokrati, som betyr at innbyggere har overlatt den faktiske beslutningstakingen til folkevalgte representanter. Folkesuverenitetsprinsippet betyr at folket styrer seg selv gjennom sine representanter, og vil i praksis si at den politiske makten skal ligge hos folket. Folkesuverenitetsprinsippet ble lagt til grunn da Norge fikk en Grunnlov i 1814 (Hanssen, Helgesen og Vabo, 2015:44).

Eriksen og Weigård (2004:2) viser til to hovedperspektiver i representative moderne demokratiteorier, nemlig konkurransedemokratiet og det deliberative demokratisynet. Konkurransedemokratiet vektlegger avstemningen og prosessen med å telle stemmer, og har stått sterkest i den individualistiske og liberalistiske tradisjonen. Den deliberative demokratiforståelsen vektlegger prosessen og problemløsning, og har stått sterkest i den republikanske tradisjonen.

Konkurransedemokrati beskrives som en ordning der folkets representanter må konkurrere om stemmer i regelmessige, frie og åpne valg. Befolkningen deltar i den politiske styringen gjennom å stemme ved valg, og overlater til den politiske eliten å styre. Representantene kan gis fornyet tillit og gjenvelges, eller erstattes av andre representanter dersom de ikke lenger

har tillit fra velgerne. Innbyggere opptrer som relativt passive, da deltakelse ut over de politiske valgene ikke blir sett på som nødvendig. Konkurransedemokrati med gjentakende politiske valg har som formål å disiplinere representantene eller den politiske eliten. Så lenge de er opptatt av gjenvalg for seg og sitt parti, vil velgernes hensyn og meninger veie tungt. Dermed vil konkurransedemokratiet også hindre et politisk styresett fra å utvikle seg i det som Rasch (2004:4) betegner som tyrannisk retning, med andre ord at makten sentraliseres. Kritikken av konkurransedemokratiet handler blant annet om at synet på borgerrollen er for snever. Konkurransedemokratiet ser på borgere som kunder der deltakelsen består i å shoppe blant politiske alternativer ved valg. Denne rollen er for smal i forhold til den rollen en borger bør ha i et demokrati (Hanssen et. al., 2015:49). Velgerne trenger bare å avgi sin stemme, og formålet med politikken blir dermed å koble sammen velgernes egeninteresser via valgsystem og beslutningsregler (Rasch, 2004:5-6). I den liberalistiske tradisjonen har man med andre ord sett på demokratiet som en metode for å organisere konkurransen mellom ulike interesser i samfunnet. Liberalistene har oppfattet innbyggere som mer opptatt av egne interesser enn fellesskapets interesser (Bukve, 2019:183).

Deliberativt demokrati, også kalt dialogdemokrati, bygger på den republikanske tradisjonen, og har røtter helt tilbake til den greske bystaten. Deliberativt demokrati vektlegger innbyggernes egenaktivitet på en annen måte enn liberalismen. Grunnsynet er at demokrati ikke bare handler om å representere gitte interesser, men at innbyggere gjennom en demokratisk prosess kan drøfte sine oppfatninger i meningsbryting med andre, og kanskje endre oppfatning. Demokratiet blir oppfattet som en måte å bygge politisk fellesskap, der det er viktig at ulike meninger brytes mot hverandre (Bukve, 2019:184).

To sentrale bidragsytere til utviklingen av en deliberativ demokratiforståelse i moderne tid er John Rawls og Jürgen Habermas. Teorien om deliberativt demokrati argumenterer for at aggregering av velgernes egeninteresser gjennom valg må suppleres med, eller erstattes av en offentlig diskusjonsprosess der det skapes konsensus om kollektive avgjørelser. Dersom diskusjonen ikke fører til enighet, aksepteres det at man må bruke flertallsprinsippet for å få en avgjørelse (Rasch, 2004:3-6). I det deliberative demokratiet avhenger beslutningene og institusjonenes legitimitet av bred og representativ deltakelse i prosessene, og at disse prosessene resulterer i løsninger som er til det beste for hele samfunnet (Hanssen et. al., 2015:50).

I et historisk perspektiv handlet medlemskap i den greske polis om å delta i diskusjoner og beslutninger knyttet til samfunnet og fellesskapet. Selve deltakelsen og prosessen var like

viktig, og kanskje mer viktig enn den instrumentelle styringsfunksjonen av beslutningene. De politiske forsamlingene var arenaer der innbyggere kunne få bekreftet sin identitet i samspill med likesinnede. Denne politiske modellen er utgangspunktet for det kommunikativt forankrede maktbegrepet. Med andre ord den makten som oppstår når borgere samles som likemenn, blir enige om hva som skal gjøres, og når handling følger ord. Staten og statens makt blir ikke oppfattet som en trussel mot borgere, makt ses på som et uttrykk for borgernes kollektive selvbestemmelse. Som kjerne bygger deliberativt demokrati på at beslutninger skal tas etter en rettferdig offentlig debatt, og rettferdiggjøres overfor berørte parter (Eriksen og Weigård, 2004:6).

Oppsummert har man i den republikanske tradisjonen oppfattet demokratiet som en måte å bygge et politiske fellesskap, eller kollektiv vilje der innbyggere har en interesse av fellesskapets interesser. Dialog og deltakelse fra befolkningen gir mer representative beslutninger, det gir befolkningen innsikt og læring, og det fremmer selvrespekt og politisk fellesskap (Bukve, 2019:183).

3.3. Kommunikativ planlegging

Planlegging kan defineres som det å knytte sammen kunnskap og handling i målrettet aktivitet. Med utgangspunkt i ulike forståelser for rasjonalitet, deles planlegging inn i to hovedformer, instrumentell og kommunikativ planlegging. I instrumentell planlegging er planleggeren ekspert, og formålet er å produsere en faglig god plan som oppdragsgiveren skal gjennomføre. Formålet med å delta i en slik planprosess er å bidra til god kvalitet på planen, og å skape oppslutning, slik at motstand reduseres når planen skal iverksettes (Amdam, 2011:29-31). Instrumentell planlegging bygger på den naturvitenskaplige tenkemåten, og er nyttig på mange områder. Instrumentell kunnskap, for eksempel innenfor medisin, teknologi, samt klimautvikling og hvilke tiltak som bør prioriteres, er høyt verdsatt i vår tid. På den andre siden kan denne typen ekspertdominans i planlegging føre til at profesjonen får for stor makt, og at forankringen blir svak hos de som skal vedta og de som skal gjennomføre planene (Amdam, 2018:249-250).

Den kommunikative vendingen vokste frem på 1980-tallet og har tatt over som gjeldende fundament i teori om samfunnsplanlegging. Flere nyere retninger innenfor planlegging bygger på den samfunnsvitenskapelige tenkemåten og Habermas sin teori om kommunikativ

rasjonalitet og handling. I motsetning til instrumentell planlegging, som bygger på en ovenfra og ned tenking, vil kommunikativ planlegging legge vekt på prosessen som bidrar til kapasitetsbygging eller makt. Kommunikativ planlegging søker å involvere aktørene i samfunnet, og kommunikasjon og deltakelse står sentralt. Legitimiteten er forankret i prosessen og resultater man oppnår. Den kommunikative rasjonaliteten innebærer å se planlegging som en kommunikativ prosess der dialog, argumentasjon, forhandling og konsensus mellom likeverdige aktører i samfunnet mobiliserer til felles handling (Amdam og Veggeland, 2011). Den kommunikative planleggingen baserer seg altså på en prosessuell legitimitet, der planprosessen gir planleggeren og planen legitimitet gjennom aksept, forankring, oppslutning og deltakelse/medvirkning (Amdam, 2018:264).

Kommunikativ planlegging er egnet som metode når det er manglende kunnskap om sammenhenger mellom utfordringer, årsaker og konsekvenser, når iverksetting av planer er avhengig av ressurser på tvers av samfunnssektorer og aktører, eller det mangler virkemidler for å oppnå mål (Aarsæther, Falleth, Nyseth, Kristiansen, 2013). FNs 17 bærekraftsmål, som representerer komplekse globale samfunnsutfordringer, er typiske mål der kommunikativ planlegging er egnet som metode.

Fremveksten av kommunikativ planlegging har sammenheng med at samfunnet har blitt mer komplisert, oppsplittet, dynamisk og ujevnt maktfordelt, og at ingen har full oversikt over virkemidler. Men selv om det kan være vanskelig å finne frem til handlinger, er den grunnleggende utfordringen å få bredest mulig enighet om hvordan samfunnet bør utvikles i det dynamiske samspillet mellom mektige og mindre mektige aktører (Amdam og Veggeland, 2011).

3.4. Kollaborativ planlegging

Healey (1999) sin teori om kollaborativ eller samarbeidsdrevet planlegging bygger på den kommunikative rasjonaliteten, men er opptatt av å gjøre planleggingen mer deltakende. Kollaborativ planlegging har fokus på hvordan kunnskap, relasjoner og mobiliseringsevne utvikler seg som en ressurs gjennom institusjonell kapasitetsbygging, og hvordan denne kapasiteten oppstår, påvirkes og endres.

Kollaborativ eller samarbeidsdrevet planlegging beskrives som planlegging der instrumentell og kommunikativ rasjonalitet kombineres i en politikk-legitimerende og institusjonsbyggende prosess. Kollaborativ planlegging har mange fellestrekk med kommunikativ planlegging, men

kommunikativ planlegging er mer teoretisk orientert, mens samarbeidsdrevet planlegging har større fokus på reelle utfordringer og hvordan man kan omsette teori til praksis.

Samarbeidsdrevet planlegging erkjenner at det ikke finnes optimale løsninger som man kan utrede eller forske seg frem til. Det kan tvert imot eksistere mange ulike løsninger som vil forbedre nåsituasjonen. I en slik planleggingssituasjon vil ansvarsforhold være uklare. Viktige forutsetninger er at aktørene erkjenner at de er gjensidig avhengig av hverandre, at de har tillit til hverandre, og at de evner å samarbeide som likeverdige aktører. I samarbeidsdrevet planlegging kan ikke ledere eller planleggere kommandere andre. Oppgaven deres er å legge til rette for at ulike virksomheter og aktører sammen klarer å bygge opp en kollektiv kapasitet og lære slik at de kan erkjenne situasjonen og fremme ny praksis (Amdam, 2018:253-260).

Kollaborativ planlegging gjennom kapasitetsbyggende prosesser handler med andre ord om å mobilisere andre ressurser enn kommunens egne til å utvikle gode samfunn og løse komplekse samfunnsutfordringer, og legger opp til den samme arbeidsformen som bærekraftsmålene gjennom mål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» forutsetter, nemlig samskaping.

3.5. Styringssystemer i offentlig sektor

Det skilles til vanlig mellom tre ulike styringssystemer i offentlig sektor - tradisjonell offentlig styring (Traditional Public Administration/TPA), markedsbasert styring (New Public Management/NPM) og nettverksbasert styring (New Public Governance/NPG). Disse formene for styring kalles gjerne kommune 1.0, kommune 2.0 og kommune 3.0 i kommunal sammenheng. De ulike styringsformene opptrer ifølge Amdam (2019) som institusjonelle strukturerende krefter, og påvirker både politikktutforming, hvordan planlegging og medvirkning praktiseres og endres, og hvordan kommunene sin oppfatning av innbyggernes rolle endres (Amdam, 2019:283-289).

TPA eller Kommune 1.0, legger til grunn en instrumentell rasjonalitet, og bygger på den weberianske byråkratimodellen med vekt på klare regler, hierarkisk styring, og et klart skille mellom kommunen som ekspert og innbyggere som klienter (Amdam, 2019:289-290). Den offentlige styringen av samfunnet skjer hovedsakelig gjennom byråkratiet, med lovverket som grunnlag for beslutninger. Det klare skillet mellom politikk og administrasjon står sentralt, og administrasjonens rolle er å være faglige eksperter som iverksetter beslutninger og produserer

tjenester. Innbyggerene mulighet for innflytelse er begrenset til påvirkning gjennom det demokratiske systemet (Eimhjellen og Loga, 2017:16).

På 80-tallet vokste det frem nye tankesett rundt mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Den markedsbaserte styringsformen NPM eller kommune 2.0 hentet inspirasjon fra næringslivet, og ble etter hvert den mest dominerende styringsformen i offentlig sektor. NPM la vekt på at offentlige etater i større grad burde styres som bedrifter (Bukve, 2019:26). NPM ble på den tiden sett på som motvekt til den byråkratiske og kostbare organiseringen av offentlig forvaltning (Bukve, 2019:94-95). NPM bidro til en sterkere sektorinndeling og spesialisering, med tilhørende oppgavefordeling, både på statlig og kommunalt nivå (Bukve, 2019:28-29). I kommune 2.0 blir innbyggerne gjerne oppfattet som brukere og forbrukere, med økt innflytelse på tjenester gjennom bedre brukertilpasning og mulighet til å gjøre valg der det er mulig å velge alternativer til offentlige tjenester (Eimhjellen og Loge, 2017:17).

Ifølge Amdam (2019) skjer det nå en offentlig tilbaketrekking fra NPM, og den nettverksbaserte styringsformen New Public Governance (NPG) eller kommune 3.0 er på vei inn som en mer dominerende styringsform i offentlig sektor. En slik nettverksbasert styringsform ser på kompleksitet, oppsplitting og silotenking i offentlig sektor som hovedutfordring, og vektlegger at løsningen ligger i innovative nettverkssamarbeid mellom sektorer og aktører, samt kommunikative prosesser og samlet resultat (outcome). NPG kjennetegnes av organiserte nettverk der aktørene er likeverdige og gjensidig avhengig av hverandre for å nå mål (Amdam, 2019:293). I en kommunal sammenheng vil NPG være egnet som styringsform når komplekse samfunnsutfordringer, som for eksempel FNs bærekraftsmål skal håndteres.

I NPG som styringsform har innbyggere en mer involvert rolle. De har mulighet til innflytelse og påvirkning i flere deler av tjenesteproduksjonen, både på idéstadiet, i design av tjenester, og i utførelse og implementering av tjenester. Innbyggerrollen har også rollen som medprodusent av politikk, og som samarbeidspartnere når velferdsoppgaver skal løses (Eimhjellen og Loga, 2017:18-19). Samskaping er et begrep som plasseres under NPG som styringsform i offentlig sektor (Eimhjellen og Loga, 2017:19).

3.6. Samskaping

Flere tiår med New Public Management som dominerende styringsform, kombinert med økte forventninger fra innbyggere og stadig knappere økonomiske og menneskelige ressurser i

norske kommuner har gitt grubunn for fremveksten av samskaping som ny reformagenda. Samskaping kjennetegnes av at offentlige og private aktører samarbeider om å løse offentlige oppgaver eller samfunnsproblem gjennom bruk av aktørenes ulike erfaringer, ressurser, kunnskap og idéer. Prinsippet er at alle aktørene som ønsker å bidra til å løse problemet eller oppgaven er velkommen til å bidra (Torfing, et.al., 2016:10-11).

3.6.1. Konservativ og radikal samskaping

I artikkelen «Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere?» drøfter Lo og Røiseland (2019) hvordan begrepet samskaping kan defineres, i hvilken grad samskaping representerer noe empirisk nytt, og hvordan begrepet kan brukes for å synliggjøre sider ved offentlig sektor som statsvitere tradisjonelt har vært mindre opptatt av. Ordet samskaping stammer fra det engelske ordet «co-creation», og har sin opprinnelse fra privat sektor. På relativt kort tid har samskaping som begrep fått betydelig økt oppmerksomhet og blitt et moteord i offentlig sektor, også som et nytt styringsord (Lo og Røiseland, 2019:51-57).

Dersom det skal gis et presist faglig innhold til begrepet samskaping, vil privat sektor og teorier om konsummarkedet være det mest naturlige utgangspunktet. Her vil samskaping eller co-creation handle om at kundene selv er aktive i verdiskapingsprosessen. Det betyr at den varen eller tjenesten som kunden ønsker, er skapt i et fellesskap av kunden selv og en annen aktør. Som eksempel fra privat sektor trekker Lo og Røiseland (2019) frem eksempler der kunder selv monterer møbler de kjøper, og der verdien for kunden skapes gjennom lavere pris, egeninnsats og da muligheter for mestring. Et annet eksempel som nevnes er opplevelsesturisme, der kunden selv skaper verdien gjennom å delta aktivt (Lo og Røiseland, 2019:53-54).

Lo og Røiseland (2019:54-55) viser til at en vanlig definisjon av samskaping fra offentlig sektor sitt ståsted er at offentlige og private og/eller sivile aktører arbeider sammen gjennom å dele kunnskap og ressurser med hverandre. Samskaping legger til grunn at både offentlig sektor og sivilsamfunn inngår som aktive likeverdige deltakere i prosesser der verdi skapes. Sånn sett kan definisjonen av samskaping like godt brukes på begreper som samstyring, nettverk eller partnerskap.

Lo og Røiseland (2019) skiller mellom to hovedformer for samskaping, konservativ og radikal samskaping. Med konservativ samskaping menes sam-produksjon (co-production) mellom for eksempel fagfolk og brukere. Det være seg at en pasient får opplæring til selv å

skifte bandasje på et sår, eller et organisert samarbeid om søppelplukking. Dette er relativt vanlige former for samskaping i norske lokalsamfunn, som ikke representerer noe nytt.

Det som Lo og Røiseland (2019) betegner som radikal samskaping representerer imidlertid noe nytt. Et eksempel er innbyggere og borgere som deltar i samskapingsprosesser der problemer forstås og defineres. Selv om etablering av slike former for radikal samskaping eller nettverk utfordrer den representative formen for offentlig styring i norske kommuner, så har mange kommuner nå etablert arenaer for nettverk/radikal samskaping på ulike nivå – enten strategisk nivå eller på saksnivå. Videre finnes det kommuner som eksperimenterer med ulike varianter radikal samskaping, for eksempel etablering av oppgaveutvalg, der tidsavgrensede komitéer bestående av politikere og innbyggere får i oppgave å fremme politikk på et gitt område (Lo og Røiseland, 2019:56-57).

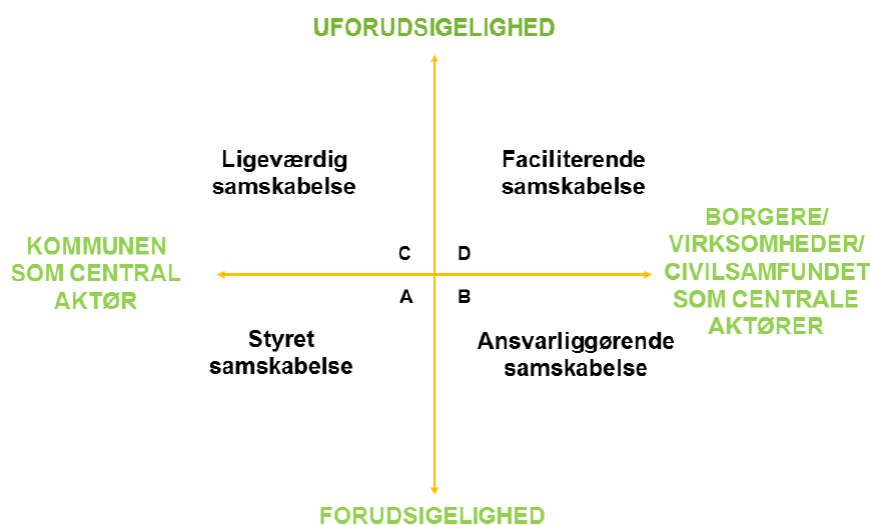
Selv om begrepet samskaping legger grobunn for nye og spennende innovasjon og eksperimenter, viser Lo og Røiseland (2019) til at samskaping også reiser noen kritiske spørsmål og normative innvendinger. Konservativ samskaping i form av samproduksjon med pasienter eller brukere kan for eksempel reise spørsmål ved likebehandling, fordi brukernes ulike forutsetninger for selv å bidra kan slå ut som forskjeller i velferdsytelser. På samme måte kan det reises spørsmål ved radikal samskaping, dels fordi denne formen for nettverksstyring utfordrer den representative demokratimodellen og politikernes rolle som folkevalgt representant. Men også dels fordi det utfordrer den rollen administrasjonen har som eksperter i norske kommuner. I tillegg utfordres de politiske partienes rolle, både som arena for lokale diskusjoner og politikktutforming, og som bindeledd for det norske politiske flernivå-systemet. Her må man eventuelt stille kritiske spørsmål til hva som vil skje med styrings- og maktrelasjoner, og hvilke aktører som skal inkluderes (Lo og Røiseland, 2019:57).

Oppsummert fra Lo og Røiseland (2019:57) representerer ikke konservativ samskaping eller samproduksjon noe nytt i norske kommuner. Radikal samskaping representerer imidlertid noe nytt i den forstand at det utfordrer kommunenes etablerte roller, samt demokrati- og styringsformer i offentlig sektor. Det finnes ikke enkle oppskrifter på hvordan kollektive samfunnsprosesser som samskaping og nettverk skal organiseres når komplekse samfunnsutfordringer skal løses, men i samfunnsutviklingsøyemed argumenterer Lo og Røiseland for at samskaping er et bidrag av stor betydning.

3.6.2. Samskapingstypologi

I artikkelen «Samskabelse – en typologi» har Pedersen-Ulrich (2016) utviklet en typologi som beskriver ulike former for samskaping fra et kommunalt perspektiv, og med utgangspunkt i kommunenes rolle. I følge Pedersen-Ulrich (2016:1-2) viser erfaringer at det ikke eksisterer en felles forståelse for hva begrepet samskaping omfatter. Det finnes heller ikke en entydig og klar definisjon, men fenomenet samskaping kan være en samlebetegnelse for mange begreper, herunder nettverksledelse, samarbeidsdrevet innovasjon, medborgerskap, co-creation og kommune 3.0.

Med dette som utgangspunkt har Pedersen-Ulrich (2016) beskrevet en typologi fordelt på to akser. Den vertikale akse viser kommunens behov for styring og forutsigbarhet i samskappingsprosessene, og den horisontale akse viser hvilke aktører som er mest sentrale i prosessene. Når aksene krysses, viser Pedersen-Ulrich (2016:3) til en figur som deler samskaping inn i fire typer – styrt samskaping, ansvarliggjørende samskaping, likeverdig samskaping og faciliterende samskaping.



Figur 3: Pedersen-Ulrich (2016) - typologi av samskaping. Figuren er hentet fra artikkelen Samskaping – en typologi. Ledelse & styring / CLOUD, 2016-001.

Pedersen-Ulrich (2016:12) mener et illustrativt bilde av samskappingsprosesser kan være når flere aktører sitter samlet omkring et rundt bord og prøver å finne rollen sin. Tradisjonelt representerer plassen på enden av et firkantet bord makt og autoritet. Når aktørene sitter ved et rundt bord, er det ingen som kan sitte på enden, og dermed er det heller ingen av aktørene som kan sitte med større makt og autoritet enn de andre aktørene.

Styrt samskaping defineres som samskaping der de kommunale aktørene har ambisjoner om å styre samskapingsprosessen slik at resultatet blir relativt forutsigbart. Det er de kommunale aktørene som ivaretar den mest sentrale rollen i samskapingsprosessen. De kommunale aktørene ser seg selv om myndighetsutøvende fagpersoner eller eksperter, og handler ut fra politiske eller administrative beslutninger. I styrte samskapingsprosesser er det lav grad av samskaping, og det er kommunen som definerer, avgrensar og bestemmer hva samskapingen skal omfatte. Eksempel på styrt samskaping kan være sortering av avfall, der inbyggernes rolle avgrensas til iverksetting av offentlig politikk. Et annet eksempel kan være planprosesser for et byområde der innbyggere inviteres til å komme med innspill til et ferdig formulert planforslag i høringsfasen. Kommunen har styringen, og innbyggere har en tilbaketrukket rolle (Pedersen-Ulrich, 2016:4-5). I styrte samskapingsprosesser har de kommunale aktørene behov for å sitte «på enden» av det rundet bordet, fordi temaet for samskapingen, hvem det skal samskapes med og hvordan det skal samskapes er gitt av kommunen (Pedersen-Ulrich, 2016:12).

Ansvarliggjørende samskaping innebærer at de kommunale aktørene har en ambisjon om å styre samskapingsprosessen, slik at resultatet av prosessen er relativt forutsigbart. Samtidig tar de kommunale aktørene en mer tilbaketrukket rolle og overlater hovedansvaret for samskapingsprosessens innhold til eksterne aktører, for eksempel innbyggere, næringsvirksomheter eller lag og foreninger. Denne formen for samskaping bygger på idéen om hjelp til selvhjelp, og har i større grad et tjenesteperspektiv enn samfunnsperspektiv. Her ligger det en ambisjon om å myndiggjøre innbyggere, og rehabiliteringstankegangen illustrerer på en god måte ansvarliggjørende samskaping. Det er kommunen som setter mål for prosessen. Samtidig har kommunen en ambisjon om å invitere inn de innbyggerne tjenestene skal samskape med, da i en prosess der innbyggerne myndiggjøres til å klare seg uten kommunens hjelp. Det betyr at ansvarliggjørende samskaping kan forstås som en målrettet samskapingsprosess der kommunalt ansatte som med bakgrunn i politiske vedtak, samt egen fagekspertise setter retning og mål. Innbyggeren selv og andre relevante parter involveres i prosessen med formål om å bli selvhjulpen. Som supplement til empowermentstrategien kan kommunen invitere inn frivillig sektor for å styrke de kommunale tjenestene, for eksempel ordninger med besøksvenner i sykehjem. Frivillige inviteres inn som ressurspersoner i den offentlige velferdsproduksjonen (Pedersen-Ulrich, 2016:5-7). I ansvarliggjørende samskaping vil den kommunale aktøren måtte ta en målsettende og motiverende rolle ved det runde bordet (Pedersen-Ulrich, 2016:12).

Likeverdig samskaping innebærer at de kommunale aktørene ikke har ambisjoner om å styre samskappingsprosessen, og derfor er ikke resultatet på samskappingsprosessen heller forutsigbart. De kommunale aktørene har likevel en sentral rolle i prosessen, og det er kommunen som setter rammer og identifiserer hvilke utfordringer som skal løses gjennom samskappingsprosessen. Resultatet er med andre ord ikke kjent, men utfordringen er definert. Kommunen har med andre ord identifisert en utfordring som ønskes løst gjennom en samskappingsprosess, først ved å utvikle løsning på utfordringen og deretter iverksette denne løsningen. Det kan være kommunale aktører som må iverksette tiltak, det kan være at aktørene som ble invitert med i samskappingsprosessen må iverksette tiltak, eller det kan være både kommunale og eksterne som i samarbeid må løse utfordringen. I likeverdig samskaping kan ofte aktørene spille en dobbeltrolle – de utvikler en løsning sammen, og de iverksetter løsningen sammen (Pedersen-Ulrich, 2016:7-8). I likeverdig samskaping kan ikke kommunen ta en fremtredende rolle, fokuset er likeverdighet og hva kommune og innbyggere kan få til sammen. Eksempel på likeverdig samskaping der kommunen har identifisert utfordringen, og aktørene samskaper både om å utvikle og iverksette løsningen har Pedersen-Ulrich (2016:8-9) hentet fra Holstebro kommune i Danmark. Her har kommunen gjennom prosjektet «Familie med hjerte» satset på å styrke foreldrerollen til kommende og nye foreldre. Utfordringen som kommunen her identifiserte var at de kommunale tjenestene først kom på banen dersom det oppstod problemer i familiene. Kommunen ønsket å dreie innsatsen fra reparering til forebygging og startet samskappingsprosessen med en workshop, der formålet var å utvikle strategier for forebygging. I tillegg til kommunens egne ressurser, ble aktører fra frivillig sektor, næringsliv og andre relevante ressurspersoner invitert, både til å sammen utvikle og iverksette strategier for å styrke kommende og nye foreldre i foreldre- og familierollen i en prosess der kommunen hadde satt rammene. I likeverdig samskaping er metaforen med det runde bordet ifølge Pedersen-Ulrich (2016:13) mest relevant, fordi likeverdig samskaping nettopp kjennetegnes ved at det ikke er noen som sitter ved bordenden. Her sitter aktørene som likeverdige parter i samskappingsprosessen.

Fasiliterende samskaping innebærer at de kommunale aktørene har en mer tilbaketrukket rolle og overlater hovedansvaret for samskappingsprosessen til eksterne aktører når det gjelder tema eller hvilke utfordringer som skal løses. Kommunen har med andre ord ikke ambisjoner om å styre prosessen, og resultatet er heller ikke gitt på forhånd. Det er innbyggere, næringsvirksomheter, frivillige eller andre typer organisasjoner som tar initiativ og peker ut samfunnsutfordringer som de ønsker at kommunen engasjerer seg i. Her er det ikke

kommunenes oppgave å ta eierskapet til å løse utfordringen. Kommunens rolle i samskappingsprosessen har en fasiliterende karakter. Kommunale aktører sin rolle blir å fasilitere og legge til rette for samskappingsprosessen, og vil i prinsippet skje utenfor kommunens rammer. Her er det frivillige organisasjoner, næringsvirksomheter og innbyggere som er de sentrale aktørene i velferdsproduksjonen. Initiativ til fasiliterende samskappingsprosesser har et bottom-up-perspektiv. Eksempelet det vises til her er initiativ fra en frivillig organisasjon i Aarhus i Danmark, som ønsket å etablere en møteplass der hjemløse har mulighet til å møte og være sammen med sine barn. I fasiliterende samaskaping sitter i prinsippet ikke den kommunale aktøren ved det runde bord, heller ved siden av bordet som fasilitator for prosessen, herunder legge til rette for og stille relevante rammer til rådighet for deltakerne i prosessen (Pedersen-Ulrich, 2016:10-13).

3.7. Tidligere forskning

Oppmerksomheten og bruken av samskappingsbegrepet har hatt en markant økning siste årene, også innenfor forskningen, og mange forskningsartikler og studier har gitt oss kunnskap om samskaping i norske kommuner. I dette kapitlet viser jeg først til en artikkel publisert i 2020, der Torfing, Sørensen og Røiseland gir en oppsummering på hva som har skjedd på samskappingsfeltet siste fem årene. Videre en NIBR-rapport fra 2019 om samskaping som samarbeids- og styringsform i kommunenes folkehelsearbeid, en studie om implementering av bærekraftsmål i planlegging som Nordlandsforskning publiserte i 2020, og en rapport der Eimhjellen og Loga (2017) har undersøkt samskaping mellom kommuner og frivillig aktører i Norge.

3.7.1. Tilbakeblikk på samskaping

I artikkelen «Samskaping – fra ide til strategi» har Torfing, Sørensen og Røiseland (2020) tatt et tilbakeblikk og kommenterer hva som er skjedd på samskappingsfeltet etter at de publiserte artikkelen «Samskaping er bedre og billigere» i 2016. Målet med artikkelen i 2016 var å drøfte samskaping som en alternativ reform- og styringsstrategi for offentlig, etter flere tiår med New Public Management som dominerende styringsform. De konkluderer med at det har skjedd mye, og viser blant annet til at samskaping har blitt en naturlig del av det norske styringsspråket og er implementert i mange norske kommuner sine strategidokumenter (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2020:28).

Samskaping har med andre ord utviklet seg fra å være en løs ide til å bli en bevisst strategi i mange kommuner. Eksisterende forskningslitteratur peker på økt tillit og demokratisk deltakelse som følge av økt involvering, mindre motstand og iverksettingsproblemer som følge av økt eierskap til fellesløsninger, samt innovasjon og bedre løsninger på offentlige oppgaver (Torfing et. al.,2020:30).

Samskaping som bevisst strategi gir unike muligheter til å studere konsekvenser av samskaping og hvilke betingelser som må være til stede. En bred forskningstilnærming er viktig fordi samskaping kolliderer og står i kontrast med eksisterende byråkratiske og markedsbaserte styringslogikker, og utfordrer både kommunenes tjenesteproduksjon, ledelsesformer og politikktutforming. Dermed representerer samskaping en rekke utfordringer. Men hvordan slike utfordringer gjør seg gjeldende i norske kommuner vet vi ikke mye om, heller ikke hvordan slike utfordringer kan håndteres. Artikkelforfatterne peker avslutningsvis på behovet for mer kunnskap om hvordan samskaping virker i praksis (Torfing et, al., 2020:30).

3.7.2. Samskaping som samarbeidsform- og styringsform

I rapporten «Samskaping som samarbeids- og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid: Hva vet vi? Hva er utfordrende? Og hvor går vi videre?» har Heimburg og Hofstad (2019) utforsket i hvilken grad samskaping er egnet som samarbeids- og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid. Jeg vurderer denne rapporten som relevant fordi det systematiske folkehelsearbeidet på kommunenivå har en overføringsverdi til bærekraftsarbeidet, og fordi folkehelsearbeidet har mange paralleller til hvordan FN definerer den sosiale bærekraftsdimensjonen.

Rapporten viser blant annet at deltakerne gjennomgående knyttet samskaping til samfunnsutvikling og den samlede innsatsen for å ivareta FN's bærekraftsmål. Rapporten viser også ulik forståelse og forvirring knyttet til begrepet samskaping blant deltakerne, og til at vagheten og åpenheten i samskapingsbegrepet kan oppleves både som fordel og problem. En av fordelene ved åpenheten er at det gir rom for innovasjon (Heimburg og Hofstad, 2019:23-26).

Viktige forutsetninger for å ta i bruk samskaping som arbeidsform og styringsverktøy er ledelse som åpner opp for samskaping, samt tillit og gode relasjoner mellom kommune og andre samfunnsaktører. En annen viktig forutsetning er at politikere ikke opplever

samskapingslogikken som en trussel i form av å avgi makt. Videre forutsettes det at kommunen og kommunesamfunnet utvikler kompetanse, samt felles forståelse og klargjøring av ansvar og roller i samskapingsprosesser. Også institusjonelle rammer i form av planleggings- og styringssystemer ble løftet frem som viktige forutsetninger. Deltakerne pekte blant annet på viktigheten av å designe planprosesser med formål om å fremme samskaping og mobilisere til handling på tvers, utforske potensialet og handlingsrommet for samskaping i oppfølgingen av plan- og bygningsloven, og etablere egnede arenaer for samskaping (Heimburg og Hofstad, 2019:27-33).

Viktigheten av samskaping på makronivå og som verktøy i planlegging og politikktutvikling for å mobilisere samfunnets samlede innsats ble understreket. Bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» handler om samskaping, og fremstår som en god ramme for å utvikle samskaping på strategisk nivå, og dra det ned til praktisk handling og samskaping på tjenestenivå (Heimburg og Hofstad, 2019:34-35).

I konklusjonen peker rapporten på behovet både for praksisutvikling, teoriutvikling og empirisk forskning på samskaping, herunder hva og hvordan det kan samskapes og betingelser for at samskaping skal lykkes (Heimburg og Hofstad, 2019:45).

3.7.3. Implementering av bærekraftsmål i planlegging

Rapporten «Strekk i laget: En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging» ble publisert av Nordlandsforskning i juli 2020. Studien oppsummerer hvordan norske fylker og kommuner jobber med implementering av bærekraftsmålene i planlegging (Nordlandsforskning, 2020:5).

Rapporten viser blant annet til store variasjoner mellom de ulike kommunene og fylkene. Noen kommuner kan vise til et systematisk arbeid med implementering av bærekraftsmålene over år, mens noen kommuner famler og vet ikke helt hvordan de skal komme i gang. De nasjonale forventningene om at bærekraftsmålene skal implementeres i lokal og regional planlegging er en viktig motivasjon for bærekraftsarbeidet i kommunene. Mange opplever imidlertid at regjeringens forventninger om å legge bærekraftsmålene "til grunn" for store samfunnsutfordringer er vage, og hva som egentlig forventes av lokal og regional planlegging er uklart (Nordlandsforskning, 2019:59-69). Videre opplever flere kommuner at det er utfordrende å operasjonalisere bærekraftsmålene, at det er krevende å sikre at bærekraftsmålene får betydning for konkrete prioriteringer, og at manglende kobling til

økonomiplanen kan være hinder for en helhetlig tilnærming i bærekraftsarbeidet (Nordlandsforskning, 2020:6-9).

Informantene i rapporten mener at det norske plansystemet muliggjør en tverrsektoriell og helhetlig tilnærming til bærekraftsarbeidet. Samtidig fremkommer det at bærekraftsmålene bidrar til en mer spennende dialog mellom kommunen og øvrige samfunnsaktører, fordi «alle» snakker om bærekraftsmålene og fordi målene fungerer som et slags felles språk på tvers av fag og samfunnssektorer (Nordlandsforskning, 2020:7-9).

3.7.4. Samskaping i nye samarbeidsforhold

I rapporten «Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører: Samskaping i nye samarbeidsforhold» har Eimhjellen og Loga (2017:9) undersøkt i hvilken grad samskaping skjer mellom kommuner og frivillig aktører i Norge, og hvilke former for samskaping som eksisterer i kommunene. I rapporten viser Eimhjellen og Loga (2017) til Pedersen-Ulrich (2016) sin typologi på samskaping, som inndeles etter hvilke aktører som har styring på samarbeidsprosessen, og videre om mål, rammer og innhold i prosessen er bestemt på forhånd. De fire typene er styrt samskaping, ansvarliggjørende samskaping, likeverdig samskaping og fasiliterende samskaping.

Eimhjellen og Loga (2017:20-21) viser til at oppmerksomheten rundt samskaping har eksistert lenger internasjonalt enn i Norge. Internasjonalt har fremveksten av samskaping bakgrunn i overskrifter som økonomiske kriser kombinert med at samfunnsutfordringer i større grad går på tvers av fag- og sektorgrenser, at innbyggere stiller større krav til offentlige tjenester, at en aldrende befolkning legger press på eksisterende systemer, at tilgjengelige ressurser ikke strekker til, og at innbyggere i mindre grad har tillit til det politiske nivået.

Internasjonal forskning på samskaping peker på institusjonelle faktorer som normer, holdninger og risikovillighet i den politiske og administrative kulturen, samt innbyggernes tillit og opplevd eierskap til samskapingsprosjekter som typiske drivkrefter, barrierer som har innvirkning på utfall av samskapingsprosjekter. Videre at det er de demokratiske gevinstene fra samskapingsprosjektene som får mest støtte i forskningen, men her finnes det både positive og negative utfall (Eimhjellen og Loga, 2017:53).

I internasjonal forskning vises det til et hovedskille mellom effektivisering og demokratisering i forståelsen av samskaping, og at disse perspektivene kan knyttes ulike styringslogikker i offentlig sektor. I et effektiviseringsperspektiv har samskaping som formål

å forbedre og effektivisere tjenesteproduksjonen både kvalitativt og kvantitativt. Denne forståelsen knyttes til NPM-tenkingen i offentlig sektor, der fokuset nettopp er effektivitet, økonomi/budsjett og mål- og resultatstyring. I dette perspektivet blir innbyggerne sett på som forbrukere av offentlige tjenester, og i samskapingsøyemed har man særlig fokus på å involvere innbyggere i utformingsfase, men først og fremst i implementerings- og produksjonsfasen av tjenester. Derfor er det særlig fokus på å motivere til økt frivillig innsats i tjenesteproduksjon. Effekten av samskaping måles gjerne ved å vise at samskapingsprosjekter er mer kostnadsbesparende enn eksisterende tilbud (Eimhjellen og Loga, 2017:21-22).

I et demokratiseringsperspektiv handler samskaping i større grad om å tildele ikke-offentlige aktører og innbyggere en rolle som aktive partnere i styring og utvikling av velferdssamfunnet. Dette perspektivet har gjort seg mer gjeldende de siste ti årene, og har en klar kobling til NPG som styringslogikk. I demokratiseringsperspektivet vil samskaping først og fremst utvikles som et mer likeverdig samarbeid enn det tradisjonelt har vært under NPM som dominerende styringslogikk. Frivillighet skal ikke erstatte offentlige oppgaver med formål om å redusere offentlige utgifter, det må ses som et supplement til offentlige tjenester. Hovedformålet vil være økt demokratisk deltakelse med vekt på empowerment, og samskaping, eller nettverksbasert samarbeid mellom ulike offentlige og ikke-offentlige aktører. Idéen om aktivt medborgerskap vektlegges i stor grad, samtidig som frivillige organisasjoner og lokalsamfunnet som ressurser står sentralt. Demokratiseringsperspektivet skiller seg også ut ved å involvere ikke-offentlige aktører i planlegg og utforming av samskapingsprosessen, og ved å ha et mer langsiktig perspektiv på resultatene av samskaping. Demokratiseringsperspektivet har med andre ord et bredere fokus enn effektiviseringsperspektivet, som i større grad retter seg mot forholdet mellom offentlige tjenester og enkeltinnbyggere (Eimhjellen og Loga, 2017:22). De viser også til en grunnleggende utfordring som går igjen i litteraturen om samskaping, nemlig hva som er formålet med samskaping og hvilke resultater som skal vektlegges. Er det økonomisk innsparing og effektivisering med vekt på et tjenesteperspektiv, eller er det økt deltakelse, demokratisering og medborgerskap i et samfunnsperspektiv (Eimhjellen og Loga, 2017:37).

Når det gjelder hvilke former for samskaping som finnes i norske kommuner, oppsummerer Eimhjellen og Loga (2017) med at nye samarbeidsrelasjoner lett kan kobles til samskapingsbegrepet, og at det samtidig finnes ulike typer samskaping i kommunene. De oppsummerer med at det i liten grad finnes fasiliterende samskaping, og viser til at det i svært

få tilfeller er andre aktører enn kommunen selv som definerer innhold og styrer samskappingsprosessen. Det er imidlertid en relativt stor andel av samskappingsprosessene som er initiert av frivillige. Videre er det relativt få tilfeller der frivillige bare blir involvert i utførings- og implementeringsfasen, noe som tyder på at styrt samskaping også er mindre vanlig. Likeverdig samskaping mellom kommune og frivillige er mest utbredt blant kommunene som var med i undersøkelsen. Selv om kommunene er de som oftest tar initiativ til samskappingsprosesser, så blir frivillige aktører vanligvis invitert med inn i planlegging- og utviklingsfasen, og er også aktive i styring og kontroll av prosessen. En del av prosjektene skjer også ved en ansvarliggjørende form for samskaping der kommunene både har styring og definerer innhold, med innspill fra frivillige.

4. Metode

Problemstillingen i denne studien er hovedsakelig belyst gjennom intervjuer med et utvalg kommunale informanter. I tillegg det gjennomført en dokumentanalyse av relevante plandokumenter. I dette kapitlet beskrives og begrunnes valg av metode og fremgangsmåte i forskningsprosessen, herunder veivalg jeg har gjort underveis. Innledningsvis er det redegjort for valg av metode og forskningsdesign, etterfulgt av en redegjørelse for utvalg av kommuner og informanter. Deretter følger en beskrivelse av hvordan intervjuer og dokumentanalyse er gjennomført, herunder analysestrategi. Til slutt vurderes forskningsprosjektets reliabilitet og validitet, samt etiske vurderinger og forforståelse.

4.1. Forskningsdesign og metode

Dette forskningsprosjektet hører inn under den hermeneutiske forskningstradisjonen, som handler om forskning på folk og samfunn. I hermeneutikken er det den tolkende forståelsen av aktører sine handlinger og hvordan handling skal forstås innenfor konteksten den befinner seg i som står sentralt (Bukve, 2016). Jeg skal forske på fenomenet samskaping, sett opp mot iverksetting, som også er et fenomen, men som har fundament i lovverket. Konteksten samskaping og iverksetting av kommuneplanen skal forstås innenfor, er at bærekraftsmålene er implementert som nytt overordna rammeverk i kommuneplanen, at planlegging skal være et effektivt styringsverktøy i kommunenes bærekraftsarbeid, samt regjeringens forventninger

om å mobilisere til samarbeid på tvers av samfunnssektorer for å nå bærekraftsmålene. Videre at nettverksstyring er på vei inn som en mer dominerende styringsform i norske kommuner.

For å belyse og besvare problemstillingen har jeg valgt en kvalitativ metode med et flercasedesign. Casestudier er ifølge Bukve (2016:121) kvalitative studier av samfunnsfenomen i sin virkelige kontekst, der en eller noen få caser studeres i dybden. En casestudie må være innrettet mot en bestemt type formål, og et teoretisk fokus som kan kobles til formålet. Videre må informasjonen fra dataproduksjonen kunne brukes til teoretisk tolking av casen. Jeg har valgt casedesign fordi studiet har et forstående formål, nemlig å forstå fenomenet samskaping som verktøy for iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel i utvalgte case-kommuner, og i en kontekst der bærekraftsmålene er implementert som overordna mål i kommuneplanen.

Jeg har valgt semistrukturert dybdeintervju og dokumentanalyse som metode for datakonstruksjon. Kvalitative intervju som metode er dels inspirert av hermeneutikken, der fortolkning av mening vektlegges, og dels inspirert av fenomenologien, der formål er å beskrive hvordan mennesker opplever et fenomen (Kvale og Brinkmann, 2015:33). I kvalitativ forskning er fenomenologien ifølge Kvale og Brinkman (2015:45) opptatt av å forstå sosiale fenomener ut fra informantenes egne opplevelser av verden, med andre ord den subjektive opplevelsen av informantenes livsverden.

Formålet med intervju i denne studien har vært å samle inn data som beskriver informantenes opplevelser av fenomenet samskaping når kommuneplanen iverksettes, for deretter å tolke og forstå datamaterialet i lys av valgte teorier og problemstilling. Samtidig vurderer jeg at intervju ikke kan betraktes som en nøytral metode for å oppnå objektive svar fra informantene, og at prosessen med å tolke og forstå informantene aldri helt kan gjenfortelle informantenes opplevelser. Grundige forberedelser og løpende vurdering av reliabilitet har derfor vært viktig.

Som supplement til intervjuene har jeg valgt å bruke dokumentanalyse som metode. Relevante plandokumenter har blitt brukt som støttedokumenter, både for å forberede intervju, og i prosessen med å analysere og tolke datamaterialet. I kvalitative dokumentanalyser er det spesielle med dokumentene at de ikke er produsert primært med formål om å inngå som data i samfunnsvitenskapelige analyser (Brinkmann og Tanggard, 2012:157). Jeg har hovedsakelig sett på kommuneplanens samfunnsdel i de tre kommunene, fordi problemstillingen i dette forskningsprosjektet handler om iverksetting av samfunnsdelen. I tillegg har jeg valgt å se på

temaplan for samskaping/medborgerskap i de to kommunene som har slike temaplaner, fordi samskaping er fenomenet som studeres. Følgende plandokumenter er brukt i dokumentanalysen:

- Kommuneplan 2020-2030: Samfunnsdel og arealdel (Arendal kommune, 2020)
- Kommuneplan for Asker 2020-2032. Samfunnsdelen (Asker kommune, 2020)
- Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2040 (Lunner kommune, 2020)
- Samskaping i Arendal – Sivilsamfunnsstrategi Arendal kommune (Arendal kommune, 208)
- Temaplan medborgerskap 2021-2023 (Asker kommune, 2021)

4.2. Utvalg av kommuner og informanter

Fenomenologien og forståelsesformen er også overskriften for utvalgsstrategi. For å få svar på problemstillingen har jeg valgt å undersøke tre kommuner som deltok i Nordlandsforskning (2020) sin studie knyttet til implementering av bærekraftsmål i planlegging. Fordi problemstillingen handler om fenomenet samskaping i iverksettingsfasen har jeg valgt å undersøke de tre kommunene som hadde implementert bærekraftsmålene og vedtatt kommuneplanens samfunnsdel da Nordlandsforskning sin undersøkelse ble publisert. De tre kommunene er Asker, Arendal og Lunner. Alle tre kommunene har implementert bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» som et av flere prioriterte bærekraftsmål i kommuneplanens samfunnsdel.

Det finnes ulike strategier for å trekke ut et hensiktsmessig utvalg i kvalitative intervju. I denne studien har det vært nødvendig å gjøre et utvalg av de informantene som kan gi mest mulig kunnskap om fenomenet. Jeg har derfor valgt å intervju informanter med god innsikt og kunnskap om plansystemet, samskaping, bærekraftsarbeid og iverksetting av overordna planer i de tre kommunene. Valg av informanter til denne prosjektoppgaven vektlegger altså ikke representativitet, men det Denscombe (2017:41) benevner som målrettet utvalg. Det betyr at informantene er valgt ut med bakgrunn i relevans til fenomenet som skal undersøkes, samt informantenes kunnskap og erfaring knyttet til problemstillingen. Utvalg av intervjupersoner er avhengig av konteksten og tema, og ifølge Kvale og Brinkmann (2015:123) vil informantene i dette forskningsprosjektet ha en rolle som eksperter, der intervjuet handler mer om praksis/fakta (deskriptivt) enn om opplevelser (emosjonelt). Det

handler om å produsere kunnskap om samfunns mål og verdier gjennom intervjuet, ikke private opplevelser og meninger.

Det er relativt nytt at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for planlegging i kommunene, og det finnes ingen tydelig oppskrift eller fasit på hvordan målene skal implementeres eller hvordan iverksetting av kommuneplaner skal forholde seg til bærekraftsmålene. Fordi kommunene er ulike, både med hensyn til organisering, struktur på plansystem og planleggingspraksis har jeg først valgt å ta kontakt med potensielle informanter på strategisk nivå i hver av de utvalgte kommunene, for å spørre hvem jeg bør intervju.

I praksis betyr det at jeg har bygget opp et utvalg basert på informantene sin kunnskap om andre viktige informanter. I begynnelsen har forskningen bare involvert en informant fra hver kommune. Med bakgrunn i gjennomført intervju har disse informantene pekt ut andre informanter som de vet kan være gode kilder til å belyse problemstillingen. Jeg har da skalert utvalget ved å bruke de opprinnelige informantene som referanser. Jeg har ikke bestemt utvalg av informanter på forhånd, og utvalget av informanter er derfor ikke likt i de ulike kommunene. Denne måten å velge ut informanter på har ifølge Denscombe (2017:43) navnet snøballmetoden, og er en effektiv metode for å gjøre et hensiktsmessig utvalg i småskala forskningsprosjekter.

Jeg har til sammen intervjuet 11 informanter, med henholdsvis tre og fire informanter fra hver kommune. Det er relativt stor spredning på informantenes organisasjonstilhørighet, alt fra rådgivere og planleggere på strategisk nivå, til sektorledere og kommunalledere.

4.3. Gjennomføring av undersøkelsen

Med formål om å beskrive og forstå hvordan kommuneplanens samfunnsdel i de tre kommunene er bygget opp rundt prioriterte bærekraftsmål, har jeg gjennomført en dokumentanalyse av de tre kommuneplanene. I tillegg gjennomgikk jeg kommunenes planer for å se om det var andre plandokumenter som var relevante for å belyse problemstillingen. To av kommunene har utarbeidet strategiske temaplaner med samskaping som tema. Jeg har derfor brukt disse to planene som grunnlag i dokumentanalysen og som støttedokumenter i forkant av intervju, og til tolking av datamaterialet.

I forkant av intervjuene har hver av informantene fått tilsendt et dokument med informasjon om prosjektets formål, hva det vil innebære for informanten å delta, samt opplysninger om

personvern og rettigheter. Siste del av dokumentet inneholder en samtykkeerklæring som informantene ble bedt om å signere og returnere til meg.

Intervjuene har blitt gjennomført digitalt på Teams, ved bruk av opptaksfunksjon. Jeg har brukt samme intervjuguide på alle informantene, og tidsmessig har intervjuene variert mellom 30 og 45 minutter.

Formålet med å transkribere intervjusamtaler i skriftlig tekstform har vært å strukturere materialet slik at de er bedre egnet for analyse. Denne struktureringen for å få oversikt er begynnelsen på analysen (Kvale og Brinkmann, 2015:206). Fordi jeg ikke har gjennomført intervjuer om sensitive tema, så har jeg valgt en enkel transkripsjonsstrategi med mest vekt på meningsinnholdet i det som sies. Transkripsjonene er gjort fortløpende etter intervjuene, og jeg har valgt å kode transkriberte intervju underveis. Transkribert tekst som jeg har vurdert som mulige sitater har blitt merket underveis. Jeg har brukt snøballmetoden for å velge ut informanter, og har dermed fått intervju informanter med god innsikt og kunnskap om problemstillingen. Derfor har transkribert datamateriale fremstått som oversiktlig og strukturert, og godt egnet for videre analysearbeid.

Å analysere betyr i forskningssammenheng å dele opp det transkriberte materialet i mindre og mer oversiktlige deler, og sette det sammen igjen slik at vi får et overblikk som gjør det mulig å se nye sammenhenger og koblinger som ikke var åpenbare i det opprinnelige materialet. Det er viktig å beregne god tid på analyse av datamaterialet – gjennomlesing, koding, refleksjon og oppsummering (Brinkmann og Tanggaard, 2012:37-38). Fordi jeg hovedsakelig har analysert datamaterialet på tvers av informanter og kommuner, og fordi informantenes kunnskap har gitt et oversiktlig transkribert datamateriale, har jeg vurdert det hensiktsmessig å bruke en enkel temasentrert analysestrategi. Ulike databehandlingsverktøy som kan brukes til analyse av kvalitative data, som for eksempel NVivo er ikke vurdert som tjenlig fordi datamaterialet ikke klart og tydelig kan sorteres under tema på den måten slike verktøy legger opp til. De tre mest aktuelle temaene - bærekraft, iverksetting og samskaping - er ord som brukes av informantene innenfor alle de tre forskningsspørsmålene. I denne oppgaven har jeg vurdert det som formålstjenlig å skrive ut transkriberte, fargekodede dokumenter, lese gjennom og på nytt sortere datamaterialet i word ved hjelp av fargekodene (klipp og lim). Jeg har valgt en analysestrategi som er inspirert av Braun og Clarke («Thematic analysis - a reflexive approach», The University of Auckland, u.å)

- a) Først skrive ut og lese gjennom hele det transkriberte datamaterialet med formål om å få et overblikk. Samtidig løpende reflektere og notere stikkord i datamaterialet - opp mot problemstilling og forskningsspørsmål.
- b) Gjennomgå fargekodet tekst og merkede sitater på hvert transkribert intervju.
- c) Samle tekst med samme fargekode under de ulike intervju spørsmålene i et nytt word-dokument, ved å klippe og lime fra de 11 transkriberte intervjuene. I dette samledokumentet har jeg tatt med alle merkede sitater. Fargekodene har vært de samme som ved transkribering.
- d) Dobbeltsjekke de transkriberte dokumentene opp mot samledokumentet der fargekodet tekst er samlet under ulike spørsmål - for å se om vesentlig informasjon kan ha blitt oversett, eller om noe av den teksten som er kodet må flyttes inn under et annet spørsmål eller forkastes.
- e) Gjennomgå samledokumentet og løpende tolke og omformulere farget tekst og sitater under hvert av forskningsspørsmålene.
- f) Sammenfatte en strukturert og skriftlig presentasjon av analyse og drøfting. I analyseprosessen og drøftingen er kommunene hovedsakelig brukt som caser. På noen områder beskrives imidlertid funn på tvers av kommuner og informanter. I analysen og drøftingen har jeg valgt å følge samme rekkefølgen som forskningsspørsmålene.

4.4. Reliabilitet

Reliabilitet i forskningsøyemed handler om at forskningen er gjennomført på en pålitelig og tillitsvekkende måte. En undersøkelse vurderes som pålitelig dersom andre forskere som gjennomfører den samme undersøkelsen på nytt kommer frem til samme resultater (Bukve, 2016:101).

I forskning står idealet om å søke sannhet sterkt. Samtidig er det en realitet at forskning aldri har en garanti for å nå dette idealet. I samfunnsvitenskap vil for eksempel personlig innlevelse og fortolkning være en integrert del av forskningsprosessen (NESH, 2016:9-10), og ulempen, særlig med kvalitative dybdeintervju er at det ikke kan betraktes som en nøytral metode for å oppnå upåvirkede svar fra informantene. Videre er det en ulempe at prosessen med å tolke og forstå informantene aldri helt kan gjenfortelle informantenes opplevelse av situasjonen. Gode forberedelser er derfor vært viktig. Som hovedregel er det bedre å intervju relativt få informanter og gjøre grundige analyser av disse (Brinkmann og Tanggard, 2012).

I denne casestudien er det flere forhold som setter oppgavens reliabilitet på prøve. Egen forforståelse kan ha påvirket måten jeg intervjuer informantene, og måten jeg analyserer og tolker datamaterialet. For å motvirke disse forholdene og sikre oppgavens reliabilitet i størst mulig grad, har jeg først forsøkt å utarbeide en detaljert og forståelig beskrivelse av forskningsdesign og metode. Videre har jeg lagt vekt på å utarbeide en god intervjuguide, og beskrive gjennomføring, analyse og tolking av datamaterialet fra intervjuene på en god måte.

I denne forskningsoppgaven vurderer jeg at valg av problemstilling og forskningsspørsmål også utfordrer reliabiliteten, i den forstand at både samskaping, bærekraftsmål og iverksetting er komplekse tema som kan gi rom for ulik tolkning blant informantene. Jeg har derfor valgt å bruke de informantene som har god innsikt i denne problemstillingen i de tre case-kommunene, og vurderer at metoden for utvalg av informanter, den såkalte snøballmetoden (Denscombe 2017:43) har bidratt til økt reliabilitet.

4.5. Validitet

Validitet betyr gyldighet, som i forskningsøyemed handler om sammenhengen mellom teori og empiri, og krav til at forskningsprosessen er utformet på en slik måte at vi kan bruke data til å trekke slutninger om tilsvarende fenomen eller om mer generelle forhold utfra det vi forsker på (Bukve, 2016:99). Indre validitet handler om vi har trukket rette slutninger om årsakssammenhenger i innsamlet data, med andre ord hvor gode argumenter har vi for å si om det er sammenheng mellom det teoretiske utgangspunktet og mønster i observasjoner og data. Ytre validitet handler om hvorvidt slutninger i årsakssammenhenger i datamaterialet vårt kan generaliseres fra den aktuelle undersøkelsen til andre situasjoner, med andre ord hvor representativt datasettet vårt er (Bukve, 2016:100-103).

4.5.1. Indre validitet

For å styrke den indre validiteten, eller sammenheng mellom teori og slutninger i datamaterialet har jeg tatt utgangspunkt i den hermeneutiske forskningstradisjonen, som legger opp til en *forstående* tolking av informantene sine handlinger i en kontekst. Jeg har valgt å underbygge forskningsprosessen med relevante teorier som har opprinnelse fra Habermas sine teorier om kommunikative rasjonalitetsformer, herunder teorier om deliberativt demokrati, kommunikativ og kollaborativ planlegging og samskaping.

Videre har jeg lagt vekt på å bruke tid på å vurdere hvor godt spørsmålene i intervjuguiden er egnet til å operasjonalisere og svare ut problemstillingen, og om spørsmålene kan kobles til teori og eksisterende kunnskap på feltet.

Det å bruke dokumentanalyse i tillegg til intervju som metode for datainnsamling, vurderer jeg har bidratt til å styrke studiens indre validitet. Ikke nødvendigvis for å gi et mer objektivt perspektiv på forskningen, men for å understøtte informantenes beskrivelser.

Jeg har vært alene om å innhente, bearbeide og tolke datamaterialet. Det i seg selv kan utfordre indre validitet i forskningsprosessen. På den andre siden har jeg fått god og kyndig veiledning og tilbakemeldinger fra veileder underveis. Det har bidratt til å kvalitetssikre forskningsprosessen. Med bakgrunn i valg av problemstilling, teori, metode og design samt den samlede redegjørelsen for forskningsprosessen, er min samlede vurdering at oppgavens indre validitet er høy.

4.5.2. Ytre validitet

Oppgavens ytre validitet, eller hvor representativt datamaterialet er og om teoretiske sammenhenger fra denne studien kan generaliseres, utfordres i større grad enn den indre validiteten. Selv om oppgaven handler om et fenomen som er godt kjent og som ifølge Lo og Røiseland (2019:51-57) har fått betydelig økt oppmerksomhet i norske kommuner i løpet av kort tid, så eksisterer det ikke en entydig definisjon eller felles forståelse av samskaping (Pedersen-Ulrich:2016). Videre eksisterer det ikke en klar oppskrift på hvordan kommunene skal forholde seg til samskaping eller bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» når kommuneplanens bærekraftsmål iverksettes. Dessuten vil forforståelsen min kunne bidra til at egne synspunkter gjennomsyrrer tolking og analyse av empirien. Videre utfordres ytre validitet av det faktum at det er informantenes egne oppfatninger og opplevelser av fenomenet samskaping som ligger til grunn for forskningsprosessen. Andre kommuner vil muligens se oppgavens empiriske og teoretiske funn fra andre utgangspunkt og strukturer.

Et begrenset utvalg informanter kan også bidra til å svekke den ytre validiteten. I følge Bukve (2016:62-63) vil kvalitative intervju med et begrenset utvalg informanter hjelpe oss å forstå en problemstilling, men vi kan ikke trekke slutninger fra et utvalg av enkelttilfeller til det generelle. For å styrke den ytre validiteten har jeg brukt snøballmetoden (Denscombe, 2017:43), som vurderes om en effektiv metode for å gjøre et hensiktsmessig utvalg i småskala forskningsprosjekter.

Med bakgrunn i problemstillingens kompleksitet, kombinert med at utvalget av informanter er begrenset, vurderer jeg at oppgaven har en noe lavere ytre validitet enn indre validitet.

4.6. Ethiske vurderinger

Begrepet forskningsetikk omfatter et mangfold av normer, verdier og institusjonelle ordninger som samlet bidrar til å regulere vitenskapelig virksomhet. Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi er rådgivende og veiledende retningslinjer, og har som formål å gi forskere og forskersamfunnet kunnskap om forskningsetiske normer som verktøy for å fremme god og ansvarlig forskning. Retningslinjene skal bidra til å forebygge vitenskapelig uredelighet, avklare etiske dilemmaer, fremme god vitenskapelig praksis, og er forpliktende både for forskere og for forskningsinstitusjoner (NESH, 2016:5).

Før intervjuene ble gjennomført ble meldeskjema for personopplysninger sendt inn elektronisk til Norsk Senter for Forskningsdata (NSD). I intervjuguide til meldeskjemaet (vedlegg 1) står det at jeg ville anonymisere både kommunenavn og arbeidstitel til informantene. Fordi informantene har rollen som eksperter og bidrar med deskriptiv informasjon og ikke personlige meninger og opplevelser ble dette revurdert. Jeg sendte derfor inn melding om endret informasjon til NSD, med beskjed om at jeg ønsket å oppgi kommunenavn og at anonymitet derfor ikke kunne garanteres. Jeg vurderte at denne endringen ville være i tråd med forskningsetiske retningslinjer, blant annet fordi oppgaven ikke behandler sensitive opplysninger.

Etter godkjenning fra NSD (vedlegg 3) ble intervjuene gjennomført. Informantene fikk først tilsendt et informasjonsskriv (vedlegg 2) med opplysninger om studiens formål, problemstilling, hvem som er ansvarlig for forskningsprosjektet, informantenes rettigheter og hvordan jeg ville ivareta informantenes anonymitet. I forkant av intervjuene har de fleste informantene signert et samtykkeskjema, der de også har samtykket til lydopptak. De informantene som ikke har hatt tilgang til skriver på grunn av pålegg om hjemmekontor, har sendt en epost med bekreftelse på at de samtykker. Informantene har blitt orientert om at absolutt anonymitet ikke kan garanteres, og samtykket til dette. Jeg har ikke opplyst om stillingstitel til informantene, og jeg har valgt å referere til nummer på kommunene og informanter i selve analysedelen.

Både signerte samtykkeskjema, eposter med samtykke fra informantene, samt nedlastede teams-opptak av intervju har blitt lagret på passordbeskyttede servere hos egen arbeidsgiver,

og opptak har fortløpende blitt slettet fra epost og fra link på Teams. Jeg vurderer denne behandlingen av personopplysninger som konfidensiell og i samsvar med gjeldende personregelverk.

I kvalitative forskningsintervju vil etiske spørsmål også handle om hvordan asymmetriske maktforhold kan håndteres på en god og ansvarlig måte (Kvale og Brinkmann, 2015:52-53). I mitt forskningsprosjekt har jeg valgt et kvalitativt casedesign og semistrukturert dybdeintervju som metode for å gi en mest mulig presis beskrivelse av informantenes opplevelser, handlinger og forståelse av fenomenet. For å redusere asymmetrien i maktforholdet i intervjuene, har jeg innledningsvis redegjort for bakgrunn, kontekst og formålet med forskningsprosjektet. Jeg har lagt vekt på å bruke et klart og tydelig språk, unngå ledende spørsmål, og gitt informantene tid til å forstå og svare på spørsmålene.

Jeg har videre vært bevisst på å tilstrebe upartiskhet, og skille mellom egne og informantenes holdninger og synspunkter – særlig der det er mulig at min forforståelse kan påvirke, herunder i analyseprosessen med tolking og drøfting av funn. I bearbeiding av transkribert datamateriale har jeg også lagt vekt på å beskrive funn på en nøytral måte, for å unngå å røpe hvem informantene er gjennom måten funn presenteres på.

4.7. Forforståelse

Hermeneutikken vektlegger en tolkende forståelse av aktører sine handlinger, samt hvordan handling skal forstås innenfor sammenhengen og konteksten den befinner seg i (Bukve, 2016:68-69). Brinkmann og Tanggard (2012) påpeker at vi kun kan forstå verden utfra en forforståelse, og at forskere som har god kunnskap om emnet de forsker på evner å stille de beste spørsmålene og gjennomføre de beste intervjuene.

Med min bakgrunn som samfunnsplanlegger og prosessleder for bærekraftig omstilling har jeg opparbeidet meg både kunnskap, forståelse og ferdigheter knyttet til temaet og problemstillingen i dette forskningsprosjektet. Jeg vurderer at min forforståelse i stor grad har vært nyttig, både når tema for oppgaven, problemstilling og spørsmål har blitt utformet. Videre har forforståelsen vært nyttig i dialogen med informantene, og når jeg har jobbet med analyse og drøfting av empiri opp mot det teoretiske utgangspunktet.

På den andre siden vurderer jeg at forforståelsen har påvirket forskningen på en slik måte at jeg ikke har vært fullstendig objektiv under intervjuene, og når resultatene har blitt tolket og

drøftet opp mot teorien. Jeg har derfor vært bevisst på å tilstrebe upartiskhet, og skille mellom egne og informantene sine tanker og synspunkter. Dette gjelder både under intervjuene, og under tolking og drøfting av funn.

Under intervjuene, og gjennom forskningsprosessen har min forforståelse av hvordan kommunene oppfatter samskaping i plan- og iverksettingsøyemed endret seg - fra å tenke at samskaping som verktøy for iverksetting av planer hovedsakelig handler om det som skjer etter at planer er vedtatt, til å tenke at samskaping som iverksettingsverktøy også handler om en mer mobiliserende form for medvirkning i planprosesser.

5. Analyse

I dette kapitlet presenteres analyse av empirien, som er basert på intervju og dokumentanalyse av relevante plandokumenter. I analysen brukes kommunene som caser, men på noen områder presenteres funn på tvers av kommuner og informanter. Oppgavens problemstilling er hvordan brukes samskaping som verktøy for å iverksette bærekraftsmål i kommuneplanen. For å svare på problemstillingen har jeg først redegjort for hvordan kommuneplanens samfunnsdel i de tre kommunene er bygget opp rundt bærekraftsmålene, med særskilt fokus på bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene». Videre har jeg redegjort for Arendal og Asker sine temaplaner om samskaping. Deretter presenteres analysen etter samme oppbygging som forskningsspørsmålene, herunder hvordan kommunene sikrer iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel, hvordan kommunene forstår begrepet samskaping og hvordan samskaping praktiseres når kommuneplanens samfunnsdel iverksettes.

5.1. Bærekraftsmål som overordnede mål

I forbindelse med prosesser knyttet til innføring av bærekraftsmålene som overordnede mål i kommuneplanens samfunnsdel, så har de tre kommunene bygd om plansystemet. Generelt er kommuneplanens samfunnsdel blitt mer overordnet og sektorovergrepene, og bygd opp rundt kommunenes prioriterte bærekraftsmål. Forenkling og det å sikre «den røde tråden» fra overordna planer til virksomhetsplaner i plansystemet er vektlagt. For å følge opp eller «ta ned» overordna bærekraftsmål og tema i kommuneplanens samfunnsdel, begynner case-kommunene i større grad nå enn tidligere å velge temaplaner eller strategiplaner, som er koblet til og iverksettes gjennom økonomiplan og virksomhetsplaner. Kommunene går med

andre ord mer og mer bort fra kommunedelplaner etter plan- og bygningsloven som strategisk plannivå under kommuneplanen. Slik jeg ser det, kan forenklingen og utviklingen av plansystemet som styringsverktøy i bærekraftsarbeidet være en bevisst satsing som følge av regjeringens forventninger til kommunene i bærekraftsarbeidet. Gjennom «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023» ligger det tydelige forventninger om at bærekraftsmålene skal ligge til grunn for planlegging, og at planlegging skal være et effektivt og godt styringsverktøy for å nå målene - blant annet ved å mobilisere ulike samfunnsaktører til samarbeid på tvers (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Arendal kommune har bygget opp kommuneplanens samfunnsdel etter ti prioriterte bærekraftsmål, og for hvert bærekraftsmål er det beskrevet hvilke strategier og planer som skal bidra til at målet nås. Det fremkommer tydelig at bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» er en forutsetning for bærekraftig samfunnsutvikling. I kommuneplanens samfunnsdel fremkommer det også tydelig at planen er koblet til og gir føringer for kommunens økonomistyring, og at den fireårige handlings- og økonomiplanen med prioriteringer skal følges opp i enhetenes virksomhetsplaner. Arendal kommune har både kommunedelplaner, temaplaner og strategier som bidrar til å konkretisere og følge opp kommuneplanens samfunnsdel (Arendal kommune, 2020).

Bakgrunnen for å utarbeide sivilsamfunnstrategien «Samskaping i Arendal», som ble vedtatt i 2018, er mange års bevisst satsing på å bygge kultur for «aktive og engasjerte innbyggere som legger en innsats i å være med å utforme sin kommune, og som inviteres til slik deltakelse gjennom stor åpenhet fra kommunens politiske ledelse og administrasjon». I strategien gis samskaping følgende definisjon: «Samskaping er når kommunen utvikler og gjennomfører løsninger sammen med innbyggerne, næringsliv, organisasjoner og foreninger. Samskaping er ikke det samme som samarbeid. Samskaping handler om at det offentlige skaper og utvikler velferdsløsninger sammen med innbyggere, private virksomheter, frivillige, og andre ikke-offentlige aktører i en likeverdig relasjon. Med likeverdig menes her en gjensidig utvikling av kunnskap og ressurser mellom aktører og innbyggere og dermed potensiell synergi, læring, merverdi og innovasjon» (Arendal kommune, 2018:2-3).

Kommuneplanens samfunnsdel i Asker kommune er organisert rundt seks prioriterte bærekraftsmål, omdefinert til seks prioriterte satsingsområder som alle er tverrsektorielle og gjelder for alle tjenesteområder. Det første satsingsområdet «Samarbeid for å nå målene» kobles til bærekraftsmål nr. 17, og er tydelig på at Asker skal prioritere partnerskap og

samarbeid på tvers av samfunnsaktører og tjenester for å sikre en bærekraftig utvikling. Kommuneplanens samfunnsdel er tydelig på at det må samarbeides på tvers av sektorer for å oppnå ønsket utvikling. For hvert satsingsområde er det definert hovedmål, delmål og strategier. Det fremkommer også tydelig at kommuneplanen er kommunens overordnede styringsredskap, og gir styringssignaler fra kommunestyret til kommunens øvrige planverk, både i et samfunnsperspektiv og i et tjenesteperspektiv (Asker kommune, 2020).

Asker kommune sin «Temaplan for medborgerskap» er vedtatt i 2021. Med medborgerskap menes ønske og mulighet til å ta del i og medansvar for fellesskapet. Planen beskriver hvordan Asker kommune skal legge til rette for økt deltakelse i samfunnsutvikling og fellesskap, og gir føringer for arbeidsmetodikk og prinsipper i arbeidet med andre tverrsektorielle temaer i kommunen (Asker kommune, 2021). I Temaplan medborgerskap er samskaping beskrevet som «...en prosess hvor løsningene ikke er gitt på forhånd. Vi bruker det når flere aktører går sammen for å definere utfordringer og designe nye og bedre løsninger. Aktørene kan være berørte innbyggere, næringsdrivende og lag og foreninger. Kommunen kan invitere, men løsningen og hvem som utfører og eller leverer tjenestene er ikke gitt på forhånd». Formål med planen er å legge til rette for deltakelse og at innbyggere tar medansvar for samfunnet og fellesskapet. Overordna mål med planen er å sikre utvikling av kompetanse innen samskaping, brukerinvolvering og prosessledelse. Videre sikre utprøving av nærdemokratiske ordninger og videre utvikling av ulike former for innbyggermedvirkning. Deretter skal planen sikre utvikling av arenaer og møteplasser for deltakelse og læring. Med disse målene legger Temaplan for medborgerskap føringer for høy grad av innbyggerinvolvering og samskaping som verktøy for å nå bærekraftsmålene (Asker kommune, 2021:3-6).

I Lunner kommune er kommuneplanens samfunnsdel organisert rundt bærekraftsmålene ved at ti prioriterte bærekraftsmål er sortert under fire fokusområder i planen. Hvert fokusområde har en beskrivende tekst, mål og strategier. Tiltak for å følge opp mål og strategier er lagt til økonomiplan med handlingsdel. Under det første fokusområdet i samfunnsdelen «Sammen skaper vi framtiden» står bærekraftsmål nr. 17 – Samarbeid for å nå målene. De tre andre områdene ivaretar de tre bærekraftsdimensjonene med fokus på henholdsvis innbyggere og sosial bærekraft, stedsutvikling, og natur og miljø. Under hvert av disse tre områdene står tre bærekraftsmål (Lunner kommune, 2020). For å konkretisere og følge opp kommuneplanens samfunnsdel skal Lunner kommune denne planperioden bygge opp et strategisk plannivå knyttet til de tre sektorene helse og mestring, oppvekst, kultur og frivillighet, og strategi og

samfunn. I tillegg har Lunner kommune en del temaplaner som bidrar til å følge opp kommuneplanens samfunnsdel.

Lunner kommune har i kommuneplanens samfunnsdel et fokusområde «Sammen skaper vi framtiden», som henger på bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene», og som viser mål og strategier for hvordan målene skal nås. Her fremkommer det at kommunen må legge til rette for god samhandling mellom innbyggere, politikere og ansatte i kommunen for å lykkes bedre med færre ressurser i framtiden. Videre fremheves frivillig sektor som en viktig brikke i utviklingen med å skape levende lokalsamfunn, og det fremheves at frivillig sektor må være en del av løsningen på framtidens utfordringer innen velferd, oppvekst og integrering. Samskaping, dialog, medvirkning og god innbyggerinvolvering fremheves som viktig for å lykkes med en bærekraftig samfunnsutvikling (Lunner kommune, 2020:8)

5.2. Iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel

Det første forskningsspørsmålet handler om hvordan kommunene sikrer iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel, med andre ord hvordan kommunene sikrer «den røde tråden» fra kommuneplanen som overordna politisk styringsdokument, til mer operative planer og konkret handling. Forskningsspørsmålet er delt inn i tre intervju spørsmål.

5.2.1. Iverksetting av kommuneplanen i økonomiplanen

Jeg har først spurt om kommuneplanens samfunnsdel iverksettes gjennom en egen handlingsdel, om økonomiplanen utgjør kommuneplanens handlingsdel, eller om kommunene sikrer iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel på andre måter.

På tvers av kommuner og informanter viser innsamlet data at iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel først og fremst sikres gjennom kobling til kommunenes økonomiplan. Flere av informantene beskriver at koblingen til økonomiplanen enten går direkte fra kommuneplanen, eller via det strategiske plannivået som utdyper og konkretiserer kommuneplanens samfunnsdel.

Vi har sagt at kommuneplanens handlingsdel skal være en del av økonomiplanen. Og det er der vi i hovedsak vil materialisere samfunnsdelen. Når vi til høsten har laget en prioritering i økonomiplanen, så vil vi linke det opp til målene i samfunnsdelen (I2, K3).

Denne informanten forteller at økonomiplanen, som også utgjør kommuneplanens handlingsdel, skal videreutvikles slik at det i større grad blir samsvar mellom bærekraftsmålene i samfunnsdelen og prioriteringer i økonomiplanen.

Det å bygge opp en økonomiplan som også utgjør kommuneplanens handlingsdel begrunnes blant annet med behov for effektivisering, ønske om å sikre bedre måloppnåelse og behov for forenkling av plansystemet. Tidligere erfaringer med manglende politisk engasjement knyttet til kommuneplanens samfunnsdel som en enkeltstående plan er en viktig begrunnelse for å koble iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel til økonomiplanen.

Alle de tre kommunene har satt i gang relativt omfattende prosesser med å bygge opp økonomiplanen og innrette den mot de bærekraftsmålene som er prioritert i samfunnsdelen, og viktigheten av tett kobling mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er felles for de tre kommunene. Det kan tyde på at kommunene har funnet frem til en forståelse og måte å jobbe planstyrt og systematisk, og sikre samsvar mellom kommunens prioriterte bærekraftsmål og konkrete prioriteringer i økonomiplanen.

5.2.2. Iverksetting av kommuneplanen i øvrige planer

På spørsmål om iverksetting av prioriterte bærekraftsmål i kommuneplanen også er synliggjort i andre planer viser informantene til at de er i gang med omfattende planprosesser knyttet til konkretisering av kommuneplanen og prioriterte bærekraftsmål i det strategiske plannivået under kommuneplanens samfunnsdel, og i virksomhetsplaner. Det er i økonomiplanene og virksomhetsplanene konkrete tiltak formuleres.

Så vi har en samfunnsdel som henger i bærekraftsmålene, og så får vi strategiplaner, mens tiltakene våre eller den helt operative delen med økonomisk virkning, det er i økonomiplanens handlingsdel. Så strateginivået er kjemisk fri for tiltak (I1, K3).

Informanten beskriver her strukturen og den røde tråden i planhierarkiet, som sikrer sammenheng og en gradvis operasjonalisering av bærekraftsmålen i kommuneplanens samfunnsdel. Målene konkretiseres og tas ned, først i et strategisk temaplannivå uten tiltak, deretter som tiltak i økonomiplan og virksomhetsplaner.

På tvers av informanter jobber kommunene med strukturering av plansystemet etter at bærekraftsmålene ble innført som overordna mål. Med Asker kommune som eksempel er det satt i gang en omfattende prosess med å utarbeide 23 temaplaner for å iverksette

kommuneplanens samfunnsdel, og ta bærekraftsarbeidet ned i ulike sektorer og på ulike fagområder. Dette skjer i forbindelse med at kommunen har vært gjennom en kommunesammenslåing, og at alle eksisterende planer skal gjennomgås. Denne implementeringsprosessen går ut på å hente overordna mål fra kommuneplanen, og vise innsatsområder og strategier for å nå de overordna målene i de ulike temaplanene. Temaplanene har ikke tiltak, de ligger i handlingsprogrammet.

Vi har lagt temaplanene rett under samfunnsdelen... Vi går litt bort fra kommunedelplaner.... Under temaplanene er handlingsprogrammet. Det er handlingsprogrammet som er økonomiplanen, og under der igjen så er det virksomhetsplaner (I1, K2).

Bærekraftsmålene oppleves av flere informanter som veldig overordna og svulstige. For kommunene er det viktig å ha et strategisk plannivå under kommuneplanens samfunnsdel som bidrar til å «ta ned» bærekraftsmålene. Strukturering av plansystemet er viktig for kommunene etter at bærekraftsmålene ble implementert. Både for å sikre den røde tråden fra samfunnsdelen, via temaplaner, økonomiplan og ned til virksomhetsplanene. Men også for å sikre at det er samsvar mellom prioriterte bærekraftsmål og konkrete tiltak i økonomiplan og virksomhetsplaner.

5.2.3. Virkemidler iverksetting er rettet mot

På spørsmål om hvilke virkemidler og ressurser informantene oppfatter at iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel er rettet mot - om det hovedsakelig er de kommunale ressursene og virkemidlene, eller om iverksetting også er rettet mot ressurser på tvers av samfunnssektorer - viser empirien at de tre kommunene er på ulike stadier.

Intervjuene viser at Arendal kommune jobber mer helhetlig og samordnet internt i kommuneorganisasjonen med iverksetting etter at bærekraftsmålene ble implementert i kommuneplanens samfunnsdel. I intervjuene fremkommer det også at prosessen med kommuneplanens samfunnsdel i Arendal la opp til bred og omfattende innbyggerinvolvering, og at bruk av samskaping som medvirkningsform i plan- og utviklingsprosesser er noe kommunen gjennom mange år har prioritert. Intervjuene viser at iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel både er rettet mot kommunens virkemidler, og mot virkemidler og ressurser i frivillig sektor og næringsliv. I et av intervjuene vises det til at kommunen for eksempel opplever at flere samfunnsutviklingsprosjekter, særlig knyttet til

sosial bærekraft, iverksettes på eget initiativ i regi av frivillig sektor. Det som kommer frem i intervjuene fra informantene i Arendal kommune kan tyde på at en strategisk og systematisk satsing på å bygge kultur og struktur for samskaping over tid påvirker iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel i retning økt bruk av samfunnets virkemidler.

I Lunner kommune uttrykkes det på den ene siden klart og tydelig at iverksetting av kommuneplanen først og fremst er rettet mot kommunens virkemidler. Samtidig uttrykkes det et ønske og en bevissthet om at iverksetting i større grad bør gjøres i samarbeid med ressurser og virkemidler i næringsliv og frivillig sektor.

Hittil er fokuset på mest på administrasjonen internt. Men jeg har en ganske klar tanke om at det blir spennende å jobbe med næringsliv og frivillig sektor rundt bærekraftsmålene (I4, K3).

I Asker kommune er satsingsområdene i kommuneplanens samfunnsdel bygget opp rundt prioriterte bærekraftsmål. Iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel og prioriterte bærekraftsmål i sektorene sikres gjennom oppdragsdokumenter med forventninger fra kommunaldirektører til virksomhetsledere, som fastsetter tiltak i sine virksomhetsplaner. Informanten forteller at kommunaldirektørene setter tydelige krav til at de ulike virksomhetene skal bidra til realisering av kommuneplanens satsingsområder og bærekraftig utvikling gjennom tjenestene. På spørsmål om hvilke virkemidler og ressurser denne informanten oppfatter at iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel er rettet mot er svaret todelt.

Det er begge deler, og vi må ha fokus på begge deler. Det er en utviklingsprosess, det med å se på virkemidlene våre med et friskt blick – med bærekraftsbrillene på (I2, K2)

Informanten forteller her at det er viktig at endringen og overgangen til en mer samskapende kommune skjer i virksomhetene og deres arbeid. Videre fremkommer det i intervjuene at kommunen gjennom arbeidet med en temaplan for medborgerskap forankret i bærekraftsmålene, har skapt en godt forankret forståelse av samskaping i enhetene, og at det ligger sterke føringer for at virksomhetene skal jobbe på nye måter.

Samtidig har Asker kommune en tydelig intensjon om økt virkemiddelbruk på tvers av samfunnssektorer og forvaltningsnivå for å iverksette kommuneplanens samfunnsdel:

Det holder ikke bare med kommunens egne virkemidler for å løse de sammensatte utfordringene. Så jeg tenker det er absolutt en målsetning. Men så er jeg usikker på i

hvilken grad vi klarer å målrette og koble det, og lage partnerskap. Der tror jeg vi har noe å gå på. Men at man har begynt å løfte blikket litt som kommune, det tror jeg (I1, K2)

Kommunenes iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel, etter at bærekraftsmålene er innført som nye overordna mål ser med andre ord til å dreie i retning økt bruk av virkemidler på tvers av samfunnssektorer og aktører lokalt. Dels viser empirien at det på tvers av kommuner er en økende bevissthet på at bærekraftsmål nr. 17 og samskaping er en forutsetning for å nå de andre målene, og at kommune er inne i overgangen eller ønsker en overgang til kommune 3.0. Videre viser empirien at denne dreiningen også kan være en følge av at samskaping har vært en bevisst strategi over tid - lenge før bærekraftsmålene ble innført som overordna mål for planlegging. Dette gjelder særlig i Arendal kommune.

5.3. Kommunenes forståelse av samskaping

For å få svar på problemstillingen om hvordan kommunene bruker samskaping som verktøy for å iverksette kommuneplanens prioriterte bærekraftsmål er det viktig å forstå hvordan kommunene forstår begrepet samskaping. Dette forskningsspørsmålet har jeg delt opp i flere delspørsmål. Jeg har først spurt informantene om hva de legger i begrepet samskaping, og hva de oppfatter er målet med samskaping. Deretter har jeg spurt hvordan de plasserer bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» i forhold til de andre bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel. Til slutt har jeg spurt informantene om hvilke vilkår de mener må være til stede for lykkes med samskaping, og hvorfor samskaping er viktig i bærekraftsarbeidet.

5.3.1. Målet med samskaping

På spørsmål om hva som legges i begrepet samskaping og hva som er målet med samskaping, viser empirien at informantene er godt kjent med begrepet. Likevel uttrykker informantene ulikheter i forståelsen av begrepet og hva som er målet med samskaping. Det handler om samfunnsperspektiv versus tjenesteperspektiv, om samskaping mellom kommunen og aktører utenfor kommunen versus samhandling internt i kommunen, og det handler om at målet er å spare penger versus å oppnå mer med de ressursene kommunen har.

Jeg syns samskaping er et litt krevende begrep, fordi det har vært mye brukt uten å være klart definert.... Vi tolker det ikke likt tror jeg (I3, K2)

Denne informanten har erfart at forståelsen er sprikende, og ser at årsaken kan være at det mangler en tydelig definisjon.

I Arendal kommune, som gjennom flere år har systematisert og prioritert innbyggerinvolvering og samskaping i planarbeid, er det fra strategisk ledelse uttrykt at det er ønskelig å utvikle en kommune som i større grad spiller på lag med innbyggere, næringsliv og lokale ressurser. Gjennom arbeidet med sivilsamfunnstrategien «Samskaping i Arendal» har kommunen, frivillig sektor og næringsliv jobbet sammen for å definere begrepet. En av informantene sier at det er utfordrende å gi et entydig svar, og viser til at samskaping kan erstatte bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene». Videre er denne informanten opptatt av at det er viktig å skape en felles forståelse av begrepet samskaping sammen med frivillig sektor og næringsliv, at samskaping må være basert på tillit, og at det både må testes, prøves og skjermes over tid. Samtidig viser informanten til viktigheten av at samskaping må knyttes til et ressursbasert samfunnsperspektiv, og at man kanskje ikke skal være opptatt av samskaping som mål. En annen informant i Arendal kommune mener at samskaping betyr å utnytte tilgjengelige ressurser i samfunnet på best mulig måte, og viser til at når flere hoder tenker sammen så blir resultatet stort sett mye bedre. Videre vises det til at samskaping er vinn-vinn, og reduserte kostnader for kommunen.

Lunner kommune uttrykker en mer introvert forståelse av samskaping, i den forstand at begrepet i større grad knyttes til samhandling mellom kommunens tjenester. Informantene fremhever at det er viktig at kommuneplanens samfunnsdel må operasjonaliseres i fellesskap og på tvers av sektorer i kommunen. Samtidig fremkommer det i intervjuene at Lunner kommune har gjennomført en omfattende og bred medvirkningsprosess på tvers av samfunnssektorer i arbeidet med implementering av bærekraftsmålene i kommuneplanen. Noen informanter i Lunner uttrykker tydelig at kommune 3.0 og samskaping er en vei de ønsker å utforske videre, men at dette er et område der kommunen på nåværende tidspunkt har en lengre vei å gå. Det er også en bevissthet om at det må bygges kultur for samskaping, og at dette må gjøres over tid. I Lunner kommune vektlegger en av informantene at stadig knappere ressurser er et viktig insentiv for samskaping.

Vi har knappe ressurser, og kommer til å få knappere ressurser. Det handler om å finne partnere som man kan dele arbeidsbyrden med (I1, K3)

At Asker kommune har jobbet en del med samskaping over tid, og at kommunen har utarbeidet en egen temaplan for medborgerskap, kommer frem gjennom informantenes

forståelse av begrepet samskaping. Ifølge informantene handler samskaping i Asker om at flere aktører på et likeverdig nivå både avdekker felles utfordringer og finner løsninger sammen. Asker kommune er med andre ord ikke bare er opptatt av at andre aktører skal bidra til å løse utfordringer, men også avdekke hvilke utfordringer som er aktuelle å samskape om.

Jeg ser på samskaping som det å være flere aktører rundt bordet som jobber helt fra forståelse av utfordringsbildet (I2, K2)

Ifølge en av informantene i Asker har det skjedd en stor utvikling i kommunesektoren på dette området. Informanten viser til at de har vært vant med at kommunen definerer problemet, og at samskaping gjerne har handlet om å mobilisere aktører som kan bidra til å løse utfordringene som kommunen har definert. Asker kommune har imidlertid erfart at det å definere utfordringene sammen med de andre aktørene gjennom samskaping, gir et helt annet grunnlag for å skape løsninger på utfordringene.

5.3.2. Plassering av bærekraftsmål nr. 17

På spørsmål om hvordan bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» plasseres i forhold til de andre bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel, er kommunene samstemte og tydelige på at bærekraftsmål nr. 17 må plasseres over de andre bærekraftsmålene som en forutsetning for hvordan kommunene skal jobbe med de andre bærekraftsmålene.

Bærekraftsmål nr. 17 ligger jo over alt vi gjør – både i forhold til planer, strategier, alt som kommunen gjør og foretar seg. Men også i forhold til hvilken kultur vi vektlegger å utvikle – både lederkultur, medarbeiderkultur, og ikke minst den politiske kulturen (I2, K1)

Denne informanten fra Arendal kommune forteller for det første at bærekraftsmål nr. 17 forstås innenfor samskapingsbegrepet. Videre forteller informanten at samskaping i Arendal har vært et bevisst valg over lang tid når det gjelder hvordan kommuneorganisasjonen skal bygge kultur – både i politisk og administrativ ledelse, og blant ansatte.

Det å bygge kultur for samskaping over lang tid, gjennom involvering av næringsliv, lag/foreninger og innbyggere i utforming og utvikling av lokalsamfunnet og kommunen har opphav i «Samfunnsprosjektet» fra 2006. Nettverket «Med hjerte for Arendal» ble i 2012 etablert som plattform for samarbeid med sivilsamfunnet, og i 2016 vedtok kommunen at det

skal utarbeides en strategi for samarbeid med frivilligheten og sivilsamfunnet. Denne strategien, «Samskaping i Arendal» ble vedtatt i 2018 (Arendal kommune, 2018:2). En bevisst strategi med å bygge kultur for samskaping ble altså iverksatt lenge før bærekraftsmålene ble innført som nye overordnede mål for planlegging i Arendal, og lenge før bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» var kjent for kommunen.

Lunner kommune har satt bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» først i kommuneplanens samfunnsdel, og som en forutsetning for å nå de andre målene. I prosessen med kommuneplanen og implementering av bærekraftsmålene har det vært mye fokus på samhandling internt og skape en mer helhetlig organisasjonen. Samtidig har kommunen hatt fokus på kommune 3.0-tankegangen, som kan bidra til økt livsmestring og at innbyggere tar et større ansvar for eget liv. En av informantene forteller at kommunen er kommet langt når det gjelder samhandling på tvers av tjenester. Samtidig fremkommer det at forståelsen og plasseringen av bærekraftsmål nr. 17 har endret seg i prosessen med å implementere bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel, og at bærekraftsmål nr. 17 nå plasseres øverst som en forutsetning og har bidratt til at kommunen i større grad samskaper med andre sektorer i samfunnet for å skape gode liv.

Vi har jo plassert det på toppen. Men når vi startet med implementeringen så gjorde vi ikke det. Det er jo det siste bærekraftsmålet (I4, K3)

I Asker er forståelsen av bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» tydelig koblet til samskaping, med fundament i kommuneplanens samfunnsdel og «Temaplan medborgerskap», som har undertittel «Samarbeid for å nå målene» (Asker kommune, 2021). Bærekraftsmål nr. 17 oppfattes av informantene som en forutsetning og en gjennomgående arbeidsform for å nå de andre målene i kommuneplanens samfunnsdel.

Det ligger beskrevet veldig tidlig i kommuneplanens samfunnsdel, fordi vi har en forståelse av at det er en måte å jobbe på – mer enn et mål i seg selv. Så det ligger som en grunnmur under, eller en paraply over – det er bare forskjellige måter å si det på (I2, K2)

5.3.3. Vilkår for å lykkes med samskaping

På spørsmål om hva som er viktige vilkår for å lykkes med samskaping oppfatter jeg at informantene er relativt samstemte, selv om det er stor bredde i svarene. Det å tørre å tenke å gi fra seg og delegere makt er et vilkår som flere informanter peker på som avgjørende.

For det handler jo om å trekke opp beina litt – du vet ikke riktig hvor du lander (I2, K1)

Behovet for en ny type lederkompetanse, herunder ledere som forstår prinsippene for og gevinstene ved samskaping er et viktig vilkår. Dette nevnes av flere informanter, som blant annet argumenterer med behovet for ledere som legger til rette for samskaping, og ledere som skaper en trygg organisasjon der det er lov å prøve og feile.

Skape en trygg organisasjon er det aller viktigste. Og vi merker jo at i de delene av organisasjonen vår, der det ikke er tilstrekkelig trygghet – der er det ikke grunnlag for samskaping i det hele tatt (I2, K1)

Et annet viktig vilkår for å lykkes med samskaping er å bygge kultur over tid. Dette nevnes som viktige vilkår av flere. En av informantene påpeker at det å bygge opp en solid kultur for samskaping først og fremst må starte hos administrative og politiske ledere, og at det må gjøres over tid. Videre fremheves det at bygging av kultur handler om å myndiggjøre ansatte. Kultur for samskaping henger også sammen med god informasjon, åpenhet og vilje til å utfordre normer og gitt praksis, og det å bygge tillit og skape dialog - både mellom politikk og administrasjon innad i kommunene, og mellom kommune og innbyggere.

For å bygge kultur for samskaping i ulike plan- og utviklingsprosesser har Arendal kommune blant annet jobbet bevisst med å utvikle lederkompetanse som fremmer samskaping. I Asker vektlegges økt kompetanse på nye metoder for medvirkning og involvering, og at dette forankres som en gjennomgående arbeidsform både på ledernivå og operativt nivå i kommunen.

Det å bygge kultur handler om at kommunen ikke ene og alene vet hva som er best, eller på forhånd har definert både utfordringer og løsninger. Og så handler det om å gå fra å bare snakke om det, til å gjøre det. Et annet vilkår for å lykkes med samskaping er at aktørene oppfattes som likeverdige. Likeverdighet oppleves som nytt, og er nok en av grunnene til usikkerheten mange opplever i den «nye» kommunerollen basert på prinsipper for samskaping.

Det skal ikke være så interessant hvor i medvirkningstrappen du befinner deg, men at likeverdighet gjør at kommunen i utgangspunktet ikke trenger å ha så mye løsninger. Så vi skal ikke få noen til å medvirke på kommunens plan, men heller samvirke. Og det er veldig nytt og veldig interessant. Og vi har vel ikke så mange erfaringer med det

enda i Norge. Men nå har vi på en måte laget en rigg for det. Så vi er kommet i gang, så skal vi fylle det med mer og mer innhold (I1, K2)

Andre viktige vilkår er at aktørene har felles forståelse av mål og retning, felles forståelse av hva samskaping er og at ikke alt kan skapes sammen. Det betyr at aktørene sammen er enige om hvilke utfordringer som passer for samskaping, og hvilke utfordringer som ikke passer for samskaping. Der er også viktig at kommunen har en oversikt over aktører fra næringsliv og frivillig sektor som kan eller som ønsker å bidra som ressurser. Gode arenaer og møteplasser, og kommunen som tilrettelegger for samskaping trekkes frem som viktig fra flere informanter. Til slutt kommer det frem at det er viktig at kommunen ikke blir en «propp» i samskappingsprosesser, og her nevnes det at arroganse fra kommunen, samt byråkratiet og lange utredninger av og til kan virke hemmende på samskaping.

5.3.4. *Hvorfor samskaping er nyttig*

På spørsmål om hvorfor samskaping er nyttig i bærekraftsarbeidet viser informantene til at bærekraftsmålene representerer komplekse samfunnsutfordringer som krever løsninger der mange virkemidler og aktører virker sammen, og at det derfor ikke bare er nyttig men helt nødvendig å tenke samskaping.

Det fremkommer også at samskaping kan være nyttig i bærekraftsarbeidet fordi det skaper større oppslutning på tvers av sektorer rundt bærekraftsmålene, og at bærekraftsmålene skaper entusiasme fra aktører i næringsliv og frivillighet. Samskaping oppleves som nyttig også fordi det bidrar til mer innovative og spennende prosesser, og bedre løsninger på komplekse samfunnsutfordringer, der aktørene vet at kommunen alene ikke kan løse utfordringene.

Hvis du er åpen for at de som tenker annerledes enn deg selv kan gi innspill, da får vi opp de beste løsningene tenker jeg. De beste løsningene får vi når flere løfter sammen (I3, K1)

I arealplanprosesser er det noen informanter som viser til operasjonalisering av bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene», og at tidlig samskaping, før arealplanprosesser etter plan- og bygningsloven starter, oppfattes som nyttig i bærekraftsøyemed.

Så en sånn type ressursmobiliseringsprosess er vi ganske langt inne i – som et tilleggsværktøy til plan- og bygningsloven. Det har forankring i en

samskappingsstrategi som bystyret har vedtatt, og som henger på bærekraftsmål nr. 17, og er veldig operativt (I2, K1)

En annen informant i samme kommune er tydelig på at iverksetting av kommuneplanen og kommunens bærekraftsarbeid ikke bare handler om å sikre iverksetting gjennom økonomiplanen, med en klar hentydning til samskaping som en forutsetning.

5.4. Samskaping som verktøy når kommuneplanen iverksettes

På spørsmål om hvordan kommunene praktiserer samskaping når kommuneplanens samfunnsdel iverksettes har jeg først spurt hvordan kommunene legger til rette for samskaping, og om de kan fortelle om eksempler på hvordan samskaping praktiseres. Deretter hvordan bærekraftsmålene påvirker måten kommuneplanens samfunnsdel iverksettes på. Videre har jeg spurt informantene hvordan kommunen vurderer deltakelse i lokale nettverk for å realisere kommuneplanens prioriterte bærekraftsmål lokalt. Til slutt har jeg spurt hvilke utfordringer informantene mener samskaping kan medføre.

5.4.1. Tilrettelegging for samskaping

For å iverksette kommuneplanens samfunnsdel legger kommunene til rette for ulike typer samskaping. Dette er et terreng som er utfordrende å kartlegge. Informantene forteller både om prosessuell tilrettelegging og fysisk tilrettelegging. Det prosessuelle perspektivet handler om å legge til rette for samskaping - både i strategiske plan- og utviklingsprosesser og gjennom tjenester. Samskaping i slike prosesser har som formål å mobilisere andre ressurser enn kommunens egne når kommuneplanens satsingsområder og bærekraftsmål iverksettes. Samskaping på tvers av samfunnssektorer i strategiske plan- og utviklingsprosesser er mest synlig i Arendal og Asker.

Et eksempel på tilrettelegging gjennom tjenester nevnes et prosjekt i Asker der skolene har fått i oppdrag å være en samfunnsaktør som skaper aktiviteter som er åpne for alle i lokalsamfunnet. Det har resultert i at 18 skoler har inngått samarbeidsavtaler med lokale idrettslag og ulike nærmiljøforeninger for å skape aktiviteter og se hvordan skolen og idrettsanleggene kan brukes som arena. Et annet eksempel er velferdstjenestene som har samarbeidet mye med frivilligheten rundt problematikken ensomhet.

Så det finner sine veier i tjenesteområdene, men det som går igjen litt er prinsippet om at vi skal samarbeide med aktører rundt oss. Det prinsippet eies mer og mer av de som er ansvarlige for å lage tiltak (I2, K2)

Informanten forteller her at kommunens tjenester i større grad enn før ser utover egen kommuneorganisasjon, og samskaper med aktører i nærområdet for å løse utfordringer og styrke velferdstiltak med forankring i kommuneplanens bærekraftsmål.

Å legge til rette for samskaping i bærekraftsarbeidet skjer også på et planlegging- og samfunnsutviklernivå. Asker kommune legger til rette for samskaping ved å samle aktører på tvers av samfunnssektorer på et tidlig tidspunkt, for å sammen drøfte og skape en felles forståelse av utfordringsbildet, i stedet for at kommunen inviterer aktører til bords for å løse ferdig definerte utfordringer.

Av og til tar kommunen en aktiv rolle og inviterer til bords, og andre ganger kan man mer tilrettelegge eller være fasilitator for prosess – at vi tar en litt mer sideordnet posisjon. For eksempel ved å være arena for samskaping, men ikke nødvendigvis lede prosessen (I1, K2)

Arendal har i flere år, med forankring i «Strategi for samskaping i Arendal», jobbet systematisk med å legge til rette for samskaping. En av informantene forteller at det er bygget opp en relasjonell infrastruktur eller samskapingsplattform over tid, som betyr at kommunen bevisst har jobbet med å legge til rette for at samskaping i større grad skal skje fra et bottom-up-perspektiv, og ikke nødvendigvis bare på en sånn måte at det er kommunen som inviterer til samskaping gjennom styrte prosesser. Den relasjonelle samskapingsplattformen består av ulike arbeidsgrupper, ressursgrupper og styringsgrupper for planprosesser, som har representanter både fra kommune, frivillig sektor og næringsliv. Disse gruppene genererer selv samskapingsinitiativ fra frivillige aktører og næringsaktører når relevante planer og prosjekter iverksettes.

En informant i Asker kommune har særskilt fokus på at prosessen med å utarbeide temaplaner/strategier må vektlegge tidlig medvirkning og samskaping som medvirkningsverktøy.

Så da vil jeg si at det er en form for samskaping inn i arbeidet med temaplaner, og at det er ambisjoner om at medvirkning i planprosesser ikke bare skal være at man mener noe om det som er ferdig utviklet – men at det er medvirkning fra tidlig fase for

å kunne tydeliggjøre aktørbildet og handlingsrom innenfor aktørbildet, og forstå bedre sammenheng mellom ulike typer samfunnsaktører (I2, K2)

Det informanten forteller her er at når kommuneplanens prioriterte bærekraftsmål operasjonaliseres i temaplaner, så er det en intensjon om å legge til rette for samskapende medvirkning, også for å kartlegge og tydeliggjøre ressurser og aktører som kan og ønsker å bidra til iverksetting av planene.

Lunner kommune har ikke kommet så langt som Arendal og Asker når det gjelder tilrettelegging for samskaping på tvers av samfunnssektorer. En av informantene i Lunner viser imidlertid til at det gjennom medvirkningsprosesser i kommuneplanens samfunnsdel og strategiplanene som skal følge opp bærekraftsmålene i samfunnsdelen, er vektlagt stor grad av medvirkning og involvering. Kommunen mobiliserer dermed innbyggere gjennom god kjennskap til kommuneplanen, og gjennom å trekke innbyggere med i mange av leddene som skaper handlingsdelen til kommuneplanen. En annen informant forteller at kommunen på dette området har en lengre vei å gå, og at kommunen til nå har hatt et mindre bevisst forhold til samskaping på tvers av samfunnssektorer for å jobbe med bærekraftsmålene. Det handler blant annet om at implementering av bærekraftsmålene i kommuneplanen er relativt nytt og at et år med korona har vært en hemmer for å satse aktivt på samskaping. Samtidig er det en ønsket retning å gå for Lunner kommune.

Så jeg tror vi har veldig mye å gå på før vi klarer å få til samskaping med borgere. Vi har snakket mye om det – å få inn kommune 3.0-tenkingen.....Det er tanker vi har og en vei vi ønsker å utforske, vi har også vært med på å høre fra Danmark og andre hvordan dette faktisk praktiseres og vi er veldig fasinert over det, men vi har ikke kommet godt i gang selv. Det må bygges en kultur, og det er noen forestillinger som må bygges opp (I2, K3)

I Asker er det fysisk lagt til rette for samskaping ved å etablere 8 innbyggertorg. Etablering av innbyggertorg er en sentral del av kommunens arbeid med å legge til rette for samskaping. Innbyggertorg som åpne arenaer, er møteplasser og kulturarenaer der tilbudet styres av lokale initiativ, ønsker og behov. Innbyggertorgene er et samarbeid mellom innbyggere, lag og foreninger, næringsliv og aktuelle kommunale tilbud - som bibliotek, kulturaktiviteter og frivillighetssentraler. På hvert av innbyggertorgene er det to ansatte som kan tilrettelegge for aktivitet. Men det er også lagt opp til at aktiviteten på innbyggertorgene kan bygge på et behov nedenfra – hva er det lokalsamfunnet trenger, og hva vil de bruke torget til. Videre er

det planlagt at innbyggertorgene skal ta en mer tydelig rolle i politikktutforming og være en arena for nærdemokratiske ordninger. Asker kommune gjennomfører nå en forsøksordning med lokalsamfunnsutvalg ved tre av innbyggertorgene (Asker kommune, 2021).

Så vi har satsset på tre ting i kommunen nå, rundt medborgerskapsplanen vår. Det er samskaping, nærdemokratiske ordninger og innbyggertorg. Det er de viktigste sakene innen medborgerskap. Og så kan det utvides på mange måter (I1, K2)

5.4.2. Hvordan bærekraftsmålene påvirker iverksetting

På spørsmål om hvordan bærekraftsmålene påvirker måten kommuneplanens samfunnsdel iverksettes på, er informantene samstemte om at implementering bærekraftsmålene som overordnede mål for samfunnsutviklingen lokalt har bidratt til endringer. Samtidig er det ulikheter mellom kommunene.

Jeg vet ikke om jeg kan dokumentere den påstanden, men min opplevelse er i hvert fall at det å jobbe med bærekraftsmålene – det har vært et veldig sann samlende grep. Vi har på en måte folkeligjort politikktutforming. Det er lettere å forstå politikktutforming nå når det har en så tydelig retning som det å få til bærekraftig utvikling (I2, K2)

Denne informanten opplever at bærekraftsmålene er blitt et slags felles språk som gjør at aktører på tvers av samfunnssektorer lettere kan kommunisere om samfunnsutfordringer, og hva som kan være løsninger på det som oppleves som utrolig komplekst.

Videre fremkommer det at implementering av bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel betyr noe for iverksetting – i den forstand at bærekraftsmålene er synlige og operasjonalisert videre nedover i plansystemet, og at overordna føringer i større grad får konsekvenser for hvert enkelt tjenesteområde. Med andre ord er «den røde tråden» i plansystemet blitt tydeligere – koblingen fra strategisk overordna kommuneplannivå og nedover til operative planer.

Konsekvenser for stedsutvikling nevnes av informanter både i Asker og i Arendal. I Asker vises det til bærekraftsanalysen (KPI-evalueringen) som flere kommuner i det nasjonale Bærekraftsnettverket gjennomførte i 2020. KPI-rapporten viser hvilke områder kommunene har størst forbedringspotensial for å nå bærekraftsmålene innen 2030. I Asker kommune er det ønskelig at lokalområdene i kommunen i større grad har fokus på de områdene der bærekraftsutfordringene er størst.

Vi har fire satsingsområder som vi skal jobbe særskilt med, utfra områder vi scoret dårlig på i evalueringen – ressursforvaltning, mobilitet etc. Og så ønsker vi at det jobbes med de områdene i en lokal setting – på lokalområder. Så vi har en modell for stedsutvikling som vi sitter med nå – for å gjøre det konkret (I1, K2)

Oppsummert fra Asker forteller informantene at bærekraftsmålenes har ført til at det er mer samsvar mellom utfordringer og tiltak når kommuneplanen iverksettes, og gjennom prosessen fra plan til handling så involverer og mobiliserer kommunen bredere både i medvirkning og i iverksetting, og lokalt ved bruk av innbyggertorg. Det kan tyde på at iverksetting av kommuneplanens bærekraftsmål dreier i retning kommune 3.0, og at bærekraftsmålene også bidrar til å endre demokratiet og medvirkningsarenaen i en mer deliberativ retning.

Informantene i Lunner kommune er relativt samstemte på at bærekraftsmålene har påvirket måten kommuneplanens samfunnsdel iverksettes på. Det å ha felles mål som er enkle å forstå på tvers av sektorer og politikktilhørighet har blant annet bidratt til økt entusiasme, samt økt grad av felles innsats i kommunen. En av informantene forteller at bærekraftsmålene har en samordnende effekt, samtidig som kommunens virksomheter i større grad evner å løfte blikket og ta ansvar for bærekraftsmål og områder de i utgangspunktet ikke har tenkt på.

Arendal kommune opplever også økt entusiasme fra næringsliv og frivillig sektor rundt kommuneplanen.

Og alle har jo hørt om bærekraftsmålene. Så det er mye lettere å snakke om samfunnsdelen enn det har vært tidligere. Og det er lettere å få et engasjement på å bidra inn (I2, K1)

Arendal kommune opplever videre at bærekraftsmålene har bidratt til at virksomhetene jobber mer helhetlig og systematisk, og at bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» har bidratt til en mer samordnet kommuneorganisasjon. Også i tjenestene opplever kommunen økt entusiasme når sentrale styringsdokumenter er bygget opp rundt bærekraftsmålene, særlig gjelder dette i skolene. En av informantene har registrert at bærekraftsmålene bidrar til at det blir mer meningsfullt for mange å delta i prosesser. Denne informanten viser til at miljøet rundt voksenopplæringen har vært sterkt representert i diskusjonene rundt bærekraftsmålene i kommuneplanarbeidet, og at det er bærekraftsmålene som har bidratt til entusiasmen.

Det hadde vi aldri hatt før, så det miljøet vet ganske mye om kommuneplanen nå. Jeg har jobbet med kommuneplanlegging i 30 år, og det er første gangen vi har fått sånn type begeistring (I2, K1)

5.4.3. Deltakelse i lokale nettverk

Kommunene har ulik erfaring med deltakelse i lokale nettverk for å realisere kommuneplanens prioriterte bærekraftsmål. En av informantene i Lunner kommune viser til den lokale næringsforeningen. En annen informant viser til at kommunen ikke er kommet så langt når det gjelder nettverksdeltakelse, men at det er noe informanten ønsker å jobbe mer med.

I Asker forteller en informant at deltakelse i nettverk vurderes som veldig viktig for å jobbe med bærekraft. Informanten har blant annet prioritert å delta inn i Asker næringsforenings kompetanseprogram for sine bedrifter, og sier det er viktig å skape koblinger og være til stede og tilgjengelig som kommune.

I Arendal vurderes deltakelse i nettverk som svært viktig. Kommunen har selv vært med å utvikle et samskappingsnettverk gjennom «Med hjerte for Arendal», som har over 150 aktive lag og organisasjoner i frivillig sektor, næringsliv og kulturliv. Nettverket har flere møter i året, og leder for nettverket er ansatt i Arendal kommune.

5.4.4. Utfordringer knyttet til samskaping

Empirien viser til flere ulike utfordringer og fallgruver knyttet til samskaping. En utfordring er at det er uklart hva samskaping er og hva som er målet med samskaping. Videre nevnes uklare ansvarslinjer, både mellom sektorer og mellom kommune og sivilsamfunn. En annen utfordring for kommunene og politikerne er å gi fra seg makt. Det med å løfte beina litt og slippe til andre aktører med nye løsninger kan være utfordrende når resultatet er kommunens ansvar til syvende og sist. Uklare rammer kombinert med at det ikke finnes noen oppskrift på samskaping kan være en dekkende overskrift på flere utfordringer.

En av fallgruvene er å gjennomføre prosesser på «den enkle måten» - å identifisere ressurser og invitere inn til samskappingsprosesser, og så blir det sånn som man tradisjonelt har opplevd med folkemøter opp gjennom årene – at de som er mest ressurssterke kommer. Denne informanten peker på viktigheten av å ha gode fasilitatorer som klarer å mobilisere.

Utfordringen kan være, som det alltid er - å få med de som ikke ser med en gang at de har noe å bidra med – selv om de har det (I2, K1)

Tid er en utfordring som nevnes av flere informanter. Samskapingsprosesser oppleves å ta lenger tid, samtidig som det tar tid å motivere folk til å tenke og jobbe på andre måter. Det pekes også på utfordringer knyttet til kommunikasjon, koordinering, oversikt, og det å se ulike samskapingsprosesser i sammenheng.

Ja, det er jo veldig enkelt sagt sånn at jo flere kokker jo mere søl. Jo flere som er med, jo større er sjansen for at det å få til en koordinert kommunikasjon blir mer komplekst....Jeg vil si at samskaping i hver prosess for seg er ikke nødvendigvis så komplisert, og der føler jeg at vi er kommet ganske langt. Men på nivået over det – å få ulike samskapingsprosesser til å henge sammen, der er det stadig ting å lære (I2, K2)

Her vises det til at det kan være utfordrende for ulike tjenester eller aktører å ha oversikt over hva andre tjenester eller aktører holder på med. Videre vises det til at samskapingsprosesser med mange aktører gjør det utfordrende å kommunisere og koordinere.

En annen informant viser til at samskaping, som en ny måte å tenke og jobbe på, utfordrer både ledelse og ansatte. Man må åpne opp og legge til side eksisterende praksis, og be andre samfunnsaktører til bords på like vilkår. Informanten viser til at kommunene ikke har mye erfaring eller praksis på dette feltet.

Vi utfordrer mye, vi utfordrer kommuneloven, vi utfordrer anskaffelsesreglementet – vi tøyser mye med samskaping. Og ikke minst den kompetansen – at vi tar en fasiliterende rolle som ikke kommunale saksbehandlere er vant til å ha (I1, K2).

6. Drøfting

I dette kapitlet gis det først en oppsummering av funn i empirien. Deretter drøftes funn opp mot valgte teorier og eksisterende forskning, for å gå i dybden i drøftingen, og for å vurdere om funn er troverdige og representative for andre kommuner (validitet).

6.1. Oppsummering av funn

På tvers av kommuner viser empirien at iverksetting av kommuneplanen sikres gjennom kobling til kommunenes økonomiplan. Alle de tre kommunene har satt i gang prosesser med å bygge opp økonomiplanen og innrette den mot bærekraftsmålene som er prioritert i kommuneplanens samfunnsdel. Kommunene jobber også med å sikre «den røde tråden i plansystemet», ved å konkretisere kommuneplanens bærekraftsmål i det strategiske plannivået under kommuneplanens samfunnsdel, og videre i virksomhetsplaner.

På spørsmål om hvilke virkemidler og ressurser informantene oppfatter at iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel er rettet mot - om det hovedsakelig er de kommunale ressursene og virkemidlene, eller om iverksetting også er rettet mot ressurser på tvers av samfunnssektorer - viser empirien at case-kommunene er på ulike stadier. I Arendal og Asker viser empirien at iverksetting er rettet både mot kommunens virkemidler, og nå i økende grad mot samfunnets virkemidler. I Lunner er iverksetting hovedsakelig rettet mot kommunens virkemidler og ressurser.

Utfra empirien tyder det på at kommunene er godt kjent med begrepet samskaping. Forståelsen av begrepet er likevel noe sprikende mellom kommunene. I Lunner kommune står effektivitetsperspektivet sterkest, mens Arendal og Asker kommuner i større grad forstår samskaping i et demokratiseringsperspektiv.

Empirien viser at bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» plasseres over de andre bærekraftsmålene og kobles tydelig til samskaping, både på tvers av informanter og case-kommuner.

Samskaping oppleves ikke bare som nyttig, men som helt nødvendig for å nå bærekraftsmålene, og informantene viser til flere viktige vilkår for samskaping. Å bygge kultur for samskaping over tid understrekes av flere informanter. Når det gjelder utfordringer og fallgruver knyttet til samskaping, er uklar definisjon, uklare rammer, endring i maktstrukturer, tid, koordinering og kommunikasjon viktige stikkord.

Empirien viser at kommunene legger til rette for og praktiserer ulike typer samskaping når kommuneplanens bærekraftsmål iverksettes. Det legges prosessuelt til rette for samskaping via tjenester, og gjennom strategiske plan- og utviklingsprosesser. Det prosessuelle perspektivet på samskaping på tvers av samfunnssektorer er mest synlig i Arendal og Asker. Innbyggertorg er eksempel på fysisk tilrettelegging for samskaping.

Implementering av bærekraftsmålene som overordnede mål i kommuneplanens samfunnsdel ser ifølge empirien ut til å ha påvirket måten kommuneplanen iverksettes på. Ulikhetene mellom de tre case-kommunene vises også her.

6.2. Drøfting av funn

Opgavens problemstilling er hvordan brukes samskaping som verktøy for å iverksette bærekraftsmål i kommuneplanens samfunnsdel. For å svare ut problemstillingen starter jeg med å drøfte empiriske funn knyttet til hvordan kommunene sikrer iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel. Deretter drøftes kommunenes forståelse av samskaping i lys av planlegging og iverksetting av bærekraftsmålene. Til slutt drøftes funn knyttet til hvordan samskaping praktiseres når bærekraftsmål i kommuneplanen iverksettes.

6.2.1. Hvordan iverksetting av kommuneplanen sikres

På spørsmål om hvordan kommunene sikrer iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel drøfter jeg først funn som viser at iverksetting sikres gjennom kobling til kommunenes økonomiplan, og at operasjonalisering av bærekraftsmålene ser ut til å sikres gjennom «den røde tråden» i plansystemet. Deretter drøftes funn knyttet til hvilke virkemidler og ressurser informantene oppfatter at iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel er rettet mot. Drøftingen ses i lys av lovverket som hjemler bestemmelser for iverksetting av kommuneplanen, regjeringens forventninger til planlegging og bærekraftig omstilling, eller kommunenes overgang til kommune 3.0.

Iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel sikres først og fremst gjennom kobling til kommunenes økonomiplan. Både Arendal, Asker og Lunner kommuner bygger nå opp økonomiplanen rundt bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel, og viktigheten av tett kobling mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er felles for de tre kommunene. Empirien viser at bærekraftsmålene oppleves som overordna og svulstige. Det jobbes derfor med å «ta ned» bærekraftsmålene i et strategisk plannivå under kommuneplanens samfunnsdel, og videre i økonomiplan og virksomhetsplaner der konkrete tiltak sikres.

Slik jeg vurderer det, er de tre case-kommunene opptatt av å sikre at iverksetting av bærekraftsmålene følger «den røde tråden» gjennom planhierarkiet, slik plan- og bygningsloven § 11-2 og kommuneloven § 14-4 legger opp til. I henhold til plan- og bygningsloven skal nemlig kommuneplanen være grunnlag for sektorenes planer og

virksomhet, og i henhold til kommuneloven skal økonomiplanen vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer følges opp.

Slik jeg ser det, viser empirien at strukturering av plansystemet er viktig for kommunene etter at bærekraftsmålene ble implementert. Ikke bare for å sikre «den røde tråden», men også for å sikre at det er samsvar mellom prioriterte bærekraftsmål og konkrete tiltak i økonomiplan og virksomhetsplaner.

Ifølge Nordlandsforskning (2020) var det flere kommuner som mente at selv om det norske plansystemet muliggjør en tverrsektoriell og helhetlig tilnærming til bærekraftsarbeidet, så opplevdes det som utfordrende å operasjonalisere bærekraftsmålene. Flere mente at manglende kobling til økonomiplanen kunne være hinder for en helhetlig tilnærming i bærekraftsarbeidet (Nordlandsforskning, 2020:7-9). Empirien i denne studien viser at de tre case-kommunene ser ut til å ha funnet frem til en forståelse og måte å jobbe planstyrt med bærekraftsmålene, og sikre at kommuneplanens prioriterte bærekraftsmål følges opp i økonomiplanen.

Det kan tyde på at Arendal og Asker bruker mer kollaborative former for planlegging, og at kommunene sin bevisste og langsiktige satsing på samskaping/medborgerskap er en medvirkende årsak til dette. I de to kommunene er iverksetting av kommuneplanen i økende grad rettet mot samfunnets virkemidler gjennom samskaping. Healey (1999) sin teori om kollaborativ planlegging bygger på den kommunikative rasjonaliteten, og kjennetegnes av at planprosesser har fokus på likeverdighet og tillit mellom aktørene. Videre kjennetegnes kollaborativ planlegging av at ansvarsforhold er uklare, og at formålet er å bygge opp en kollektiv innsats for å nå felles mål.

Empirien viser at både Arendal og Asker vektlegger likeverdighet mellom ulike samfunnssektorer i samskappingsprosesser. Det at iverksetting av bærekraftsmålene i økende grad er rettet mot samskaping og nettverksstyring på tvers av samfunnssektorer, mener jeg har en klar kobling til at planleggingen i Arendal og Asker går i en mer kollaborativ retning med samskaping som metode. Selv om iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel først og fremst er rettet mot kommunens virkemidler i Lunner, så uttrykkes det samtidig et ønske og en bevissthet om at iverksetting i større grad bør rette seg mot mobilisering av ressurser og virkemidler i næringsliv og frivillig sektor lokalt.

En av informantene i Arendal viser til at samfunnsutviklingsprosjekter, særlig knyttet til sosial bærekraft, noen ganger iverksettes på eget initiativ i regi av nettverket «Med hjerte for

Arendal». Dette viser at det å bruke samskaping som medvirkning i planprosesser i større grad enn tradisjonell medvirkning bidrar til å fremme det kommunikativt forankrede maktbegrepet som er tuftet på Habermas sitt grunnsyn og teori knyttet til rasjonalitetsformer og handlingstyper (Bukve, 2019:49). Med andre ord empowerment, eller den makten som bygges opp og fører til felles handling som følge av prosesser der dialog, argumentasjon, forhandling og konsensus mellom likeverdige aktører vektlegges (Amdam og Veggeland, 2011).

6.2.2. Hvordan kommunene forstår samskaping

På spørsmål om hvordan kommunene forstår begrepet samskaping drøfter jeg først hva kommunene legger i samskapingsbegrepet. Deretter drøftes vilkår og utfordringer knyttet til samskaping. Empiriske funn drøftes opp mot teorier knyttet til konservativ og radikal samskaping (Lo og Røiseland, 2019), skillet mellom effektiviseringsperspektivet og demokratiseringsperspektivet og at disse perspektivene samtidig kan knyttes til NPM og NPG som styringslogikker (Eimhjellen og Loga, 2017).

En vanlig forståelse av samskaping fra et kommuneperspektiv er at offentlige og private og/eller sivile aktører arbeider sammen ved å dele kunnskap og ressurser med hverandre. Samskaping legger til grunn at aktørene går inn som aktive og likeverdige deltakere i prosesser der verdi skapes (Lo og Røiseland, 2019).

Empirien viser at alle de tre case-kommunene er godt kjent med samskapingsbegrepet. Men forståelsen av begrepet varierer likevel, både mellom kommunene og mellom informantene. I Arendal og Asker kommuner har informantene generelt en mer prosessuell forståelse. Med det mener jeg at de to kommunene i større grad enn Lunner kommune vektlegger deltakende prosesser i et samfunnsperspektiv. Min vurdering er at dette har sammenheng med at Arendal og Asker over lengre tid har bygget kultur for samskaping, og at samskaping er implementert som en del av kommunenes styringsdokumenter. Videre har Arendal og Asker en bevissthet knyttet til at offentlige og private aktører sitter rundt samme bord som likeverdige aktører i samskapingsprosesser, og at samarbeidet ikke bare handler om å finne løsninger, men også om å definere utfordringene sammen. I Lunner uttrykker informantene en mer introvert forståelse av samskapingsbegrepet. Med det mener jeg at empirien viser et bilde der samskaping i størst grad forstås i et kommuneorganisasjon- og tjenesteperspektiv.

Ulike forståelser av samskapingsbegrepet mellom kommunene kan ses i lys av Lo og Røiseland (2019) sin teori om konservativ og radikal samskaping. Slik jeg tolker empirien,

legger Lunner kommune til grunn en mer konservativ forståelse av samskapingsbegrepet enn Arendal og Asker. Ifølge Lo og Røiseland (2019) kan konservativ samskaping forstås som sam-produksjon mellom kommunale tjenester og innbyggere, som for eksempel organiserte dugnader på skoler eller at pasienter selv tar en aktiv rolle i rehabiliteringsprosesser. Empirien viser at Lunner kommune har hovedfokus på tjenesteperspektivet og at knappere kommunale ressurser er et viktig insentiv for samskaping. Samtidig viser empirien at bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» har bidratt til at forståelsen er i endring og at kommunen nå i større grad samskaper med andre sektorer i samfunnet for å skape gode liv for sine innbyggere.

Empirien viser etter min vurdering at Arendal og Asker sin forståelse i større grad kan kobles til radikal samskaping. Radikal samskaping skjer hovedsakelig i et samfunnsperspektiv, det innebærer likeverdig samarbeid mellom offentlige, private og/eller frivillige aktører, og prosessen innebærer også samarbeid om problemforståelse (Lo og Røiseland, 2019). Ifølge Lo og Røiseland (2019) har planprosesser der andre aktører inviteres med til å samarbeide om å definere utfordringer tradisjonelt vært forbeholdt eksterne eksperter og utvalgte politikere.

Empirien i denne forskningsoppgaven viser tydelig at både Arendal og Asker er opptatt av at innbyggere/borgere deltar i prosesser der problemer både forstås og defineres i en samskapingsprosess.

Jeg vurderer at ulikheter i forståelsen av samskapingsbegrepet kan være en konsekvens av at de tre case-kommunene har hatt ulike satsinger på samskaping som strategi. Den prosessuelle og radikale samskapingsforståelsen som ligger til grunn i Arendal og Asker underbygger dette. Begge kommunene har utarbeidet temaplaner for samskaping/medborgerskap, og empirien viser at begge kommunene over lang tid har valgt å bruke prosesser til å bygge kultur for og legge til rette for en mer radikal samskaping enn Lunner. For eksempel viser «Temaplan medborgerskap» for Asker kommune en bevisst og fremoverlent satsing på radikal samskaping gjennom formålet med planen. Formålet handler om å legge til rette for at innbyggere deltar og tar medansvar for samfunnet og fellesskapet. Kommunen på sin side tar en rolle som handler om å motivere og tilrettelegge for samskaping, blant annet gjennom utprøving av nærdemokratiske ordninger og utvikle arenaer og møteplasser (Asker kommune, 2021).

Ulikhetene mellom kommunene kan også ses i sammenheng med et hovedskille som Eimhjellen og Loga (2017) viser til i internasjonal forskning. De viser til at det går et

hovedskille mellom effektivisering og demokratisering i forståelsen av samskaping, og at disse perspektivene kan knyttes til ulike styringslogikker. I en kommune der NPM dominerer som styringslogikk, dominerer også effektiviseringsperspektivet, og samskaping har som formål å forbedre og effektivisere tjenesteproduksjonen både kvalitativt og kvantitativt. Min vurdering er at Lunner kommune sin forståelse av samskaping lener mest til denne siden, fordi empirien viser at samskaping på nåværende tidspunkt retter seg mest mot kommunens tjenester og forholdet mellom tjenester og enkeltinnbyggere. Dessuten vektlegger Lunner stadig knappere ressurser som et viktig insentiv for samskaping. Det står blant annet i kommuneplanen at kommunen må legge til rette for god samhandling mellom innbyggere, politikere og ansatte i kommunen for å lykkes bedre med færre ressurser i framtiden.

I en kommune der NPG dominerer som styringslogikk, dominerer også demokratiseringsperspektivet i forståelsen av samskaping. Her handler samskaping i større grad om å invitere frivillige og private aktører med som aktive deltakere i styring og utvikling av velferdssamfunnet. I demokratiseringsperspektivet vektlegges likeverdighet, og idéen om aktivt medborgerskap står sentralt (Eimhjellen og Loga, 2017). Empirien viser tydelig at demokratiseringsperspektivet dominerer i forståelsen av samskaping både i Arendal og Asker. De to kommunene har etter min vurdering et bredere perspektiv (samfunnsperspektiv) på samskaping enn Lunner, der økt deltakelse, demokratisering og medborgerskap er formålet.

Oppsummert går det et skille i forståelsen av samskapingsbegrepet mellom Arendal og Asker på den ene siden, og Lunner på den andre siden. Det prosessuelle perspektivet i Arendal og Asker, med dialog og deltakelse på tvers av samfunnssektorer for å definere og løse utfordringer gjennom en mer radikal form for samskaping, kan tyde på at bærekraftsmålene bidrar til å dreie medvirkningsarenaen og iverksetting av kommuneplanen i en mer deliberativ demokratiretning. Ifølge Bukve (2019) vektlegger den deliberative demokratitradisjonen dialog og deltakelse fra innbyggere for å bygge politisk fellesskap og en kollektiv vilje for fellesskapets interesser. Videre viser Eriksen og Weigård (2004) til at den deliberative demokratitradisjonen historisk sett har pekt på at selve deltakelsen og prosessen ofte er mer viktig enn funksjonen av de politiske beslutningene.

Samskaping oppleves av informantene som helt nødvendig for å nå bærekraftsmålene, og det vises til mange viktige vilkår for samskaping. Et viktig vilkår som fremheves er felles forståelse, noe drøftingen over viser viktigheten av. Denne studien har vist at ulik forståelse i kommunene kan få konsekvenser i form av ulike tilnærminger, her tjenesteperspektiv versus samfunnsperspektiv eller konservativ versus radikal samskaping. Videre peker empirien blant

annet på behovet for en ny type lederkompetanse, og at det å bygge kultur over tid er viktige vilkår for samskaping

Slik jeg ser det, viser bredden av utfordringer og viktige vilkår for samskaping at informantene har opplevd typiske situasjoner der NPM og NPG som ulike styringsregimer i kommunene kommer i konflikt med hverandre. Kort repetert har NPM-regimet gjennom flere tiår bidratt til oppsplitting og silotenking, sterk økonomistyring og profesjonelle administrative ledere i kommunene. NPM møter derfor mange utfordringer i overgangen til NPG/kommune 3.0. For eksempel viser Torfing et. al. (2020) til at samskaping utfordrer både kommunens tjenesteproduksjon, ledelsesformer og politikkutforming. Samtidig er de klare på at de ikke vet mye om konsekvensene av slike utfordringer, eller hvordan de skal håndteres. Denne konflikten mellom to styringslogikker peker også Lo og Røiseland (2019) på. På den ene siden viser de til at samskaping og NPG kan være en tjenlig innfallsvinkel til å samarbeide på nye måter om komplekse samfunnsutfordringer og tjenester. På den andre siden fremstår nettopp manglende evne til å samskape som en konsekvens av NPM, og NPM vil da være et hinder for at kommuner kan gjøre en god jobb for sine innbyggere og lokalsamfunn. Videre mener jeg at bredden av utfordringer viser at empirien stemmer overens med tidligere forskning. Blant annet peker Heimburg og Hofstad (2019) på viktigheten av en kommunal ledelse som åpner opp for samskaping, og en politisk ledelse som ikke ser på samskaping som en trussel i form av å avgi makt. Videre viser de til viktigheten av institusjonelle rammer, her plan- og styringssystemer og egnede arenaer for samskaping.

6.2.3. Hvordan samskaping praktiseres

I dette kapitlet drøfter jeg hvordan case-kommunene legger til rette for og praktiserer samskaping når kommuneplanens bærekraftsmål iverksettes. Drøftingen ses blant annet i lys av Pedersen-Ulrich (2016) sin samskapingstypologi. Med bærekraftsmålene som nytt rammeverk, og bærekraftsmål nr. 17 plassert øverst i alle de tre case-kommunene, viser empirien at Asker og Arendal i større grad legger til rette for og praktiserer samskaping på tvers av samfunnssektorer enn Lunner kommune. Selv om empirien viser at veien mot kommune 3.0 og samskaping er en ønsket retning for Lunner kommune, så ser det ut til at iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel i hovedsak er rettet mot kommunens tjenester. I videre drøfting ser jeg derfor på Arendal og Asker, og hvordan disse to kommunene legger til rette for og praktiserer samskaping. Selv om det kan være utfordrende å skille ulike typer

samskaping fra hverandre, så vil jeg i videre drøfting se på noen eksempler knyttet til ansvarliggjørende, likeverdig og fasiliterende samskaping.

Kort repetert fra teoridelen har Pedersen-Ulrich (2016) utviklet en typologi som beskriver ulike former for samskaping med utgangspunkt i kommunenes rolle. I styrte samskapingsprosesser er det kommunen som tar initiativ til, avgrensner og bestemmer hva samskapingen skal omfatte, og resultatet er forutsigbart. I styrt samskaping er graden av samskaping relativt lav. I ansvarliggjørende samskapingsprosesser er det kommunen som tar initiativ til samskaping, utfordringen er definert av kommunen og resultatet er forutsigbar. I likeverdig samskaping er det kommunen som setter rammer og definerer hvilke utfordringer som skal løses. De kommunale aktørene har imidlertid ikke ambisjoner om å styre samskapingsprosessen, og resultatene er heller ikke forutsigbare. Som navnet sier, er det fokus på likeverdighet og hva kommune og andre samfunnsaktører kan få til sammen. I fasiliterende samskaping er det andre samfunnsaktører enn kommunen som tar initiativ og peker ut hvilke samfunnsutfordringer de ønsker å samskape med kommunen om. De kommunale aktørene har en tilbaketrukket rolle, og opptrer som fasilitatorer og tilretteleggere.

Empirien viser at både Arendal og Asker kommuner bevisst legger til rette for samskaping når bærekraftsmål i kommuneplanen iverksettes. «Temaplan for samskaping» i Arendal beskriver blant annet at aktørene i kommunen skal samskape om tjenesteproduksjon, utvikling av løsninger og tjenester, og definere oppgaver. Strategien følger opp med at kommunen må legge til rette for gode og åpne møteplasser for de ulike aktørene (Arendal kommune, 2018). «Temaplan medborgerskap» slår fast at Asker kommune skal jobbe med tre satsingsområder, herunder deltakelse, motivasjon og tilrettelegging, videre påvirkningsmuligheter, samt møteplasser i nærmiljøet. Etter inspirasjon fra Pedersen-Ulrich (2016) beskriver planen hvilke ulike roller kommunen kan få rundt bordet i samskapingsprosesser. Under satsingsområdet «Møteplasser i nærmiljøet» står innbyggertorgene sentralt som strategi for blant annet å legge til rette for samskaping (Asker kommune, 2021).

Slik jeg ser det, tar Asker kommune tre kommuneroller i ulike samskapingsprosesser - ansvarliggjørende, likeverdig og fasiliterende samskaping. Styrt samskaping er ikke listet opp i «Temaplan medborgerskap». Det betyr at denne formen for samskaping bevisst ikke er valgt for å følge opp satsingsområdene. Også sivilsamfunnsstrategien «Samskaping i Arendal» (Arendal kommune, 2018) ser ut til å velge bort styrt samskaping. Strategien fremhever i definisjonen at samskaping skal skje i en likeverdig relasjon med andre aktører. Dessuten

legger strategien opp til at temaet det skal samskapes om må være kjent uten at noen har bestemt løsningen på forhånd.

Et eksempel på ansvarliggjørende samskaping er skolene i Asker kommune, som har fått i oppdrag å være en lokal samfunnsaktør som skaper aktiviteter som er åpne for alle. 18 skoler har inngått samarbeidsavtaler med lokale idrettslag og ulike nærmiljøforeninger for å skape aktiviteter, med skolen og nærliggende idrettsanlegg som arenaer. Her er det kommuneplanens bærekraftsmål som ligger til grunn for oppdraget, og kommunene legger til rette for samskaping gjennom kommunens tjenester. Å legge til rette for aktiviteter som er åpne for alle tolker jeg som en klar strategi for å fremme sosial bærekraft i lokalmiljøene. Dermed har kommunen gjennom skolene en ambisjon om å styre samskapingsprosessen, i dette tilfellet gjennom samarbeidsavtaler. Resultatet av prosessen er forutsigbart, nemlig at det skal bidra aktiviteter som er åpne for alle.

I «Samskaping i Arendal» og «Temaplan medborgerskap» fremkommer det tydelig at begge kommunene legger til rette for likeverdig samskaping. Også empirien fra intervjuene i Arendal og Asker viser at kommunene vektlegger likeverdigheten mellom ulike samfunnsaktører i forståelsen av samskapingsbegrepet. Arendal jobber for eksempel mye med å fremme sosial bærekraft i arealplanprosesser i ulike bydeler. De vektlegger å bruke tid på tidlig ressursmobilisering før planleggingen etter plan- og bygningsloven starter opp. Det med å mobilisere lokalsamfunnet og bruke ressursmobiliseringsprosesser som supplement til plan- og bygningsloven vurderer jeg som en form for tilrettelegging for likeverdig samskaping, prosessene blir grunnmuren for senere samskaping mellom aktørene i lokalsamfunnet.

Ifølge Pedersen-Ulrich (2016) har kommunene en sentral rolle i likeverdig samskaping ved å sette rammer og identifisere hvilke utfordringer samskapingsprosessen har ambisjoner om å løse. I empirien fremkommer det imidlertid at Arendal og Asker legger til grunn en forståelse av samskaping der både offentlige og private aktører sitter rundt samme bord som likeverdige aktører når utfordringene defineres, og at noen samskapingsprosesser ikke bare handler om å finne løsninger på ferdig definerte utfordringer. Å samskape om å definere utfordringer står også beskrevet i «Temaplan medborgerskap» og i sivilsamfunnsstrategien «Samskaping i Arendal». Dermed går likeverdige samskapingsprosesser i Arendal og Asker etter min vurdering over til en mer radikal form for likeverdig samskaping, som ifølge Lo og Røiseland (2019) i tillegg til å samskape om løsninger, innebærer å definere og forstå utfordringer sammen med andre samfunnsaktører.

I empirien finner vi også tydelige spor av at Arendal og Asker kommuner legger til rette for fasiliterende samskaping, der kommunen tar en mer tilbaketrukket rolle. Et eksempel på tilrettelegging for fasiliterende samskaping er Arendal kommune, som over tid har jobbet systematisk med å etablere en relasjonell plattform for samskaping gjennom nettverket «Med hjerte for Arendal». I et av intervjuene vises det til at kommunen noen ganger opplever at ulike grupper innenfor nettverket «Med hjerte for Arendal» selv genererer ulike samskappingsinitiativ når relevante planer og prosjekter iverksettes. Særlig gjelder dette samfunnsutviklingsprosjekter knyttet til sosial bærekraft i regi av frivillig sektor. Det som kommer frem i intervjuene fra informantene i Arendal kan tyde på at en strategisk og systematisk satsing på å bygge kultur og struktur for samskaping over tid legger til rette for fasiliterende samskaping, og påvirker måten kommuneplanens samfunnsdel iverksettes på.

Implementering av bærekraftsmålene som overordnede mål i kommuneplanens samfunnsdel ser ut til å ha påvirket måten kommuneplanen iverksettes på. Felles for de tre case-kommunene er at implementering av bærekraftsmålene og oppbygging av økonomiplanen rundt bærekraftsmålene har bidratt til å synliggjøre operasjonalisering videre nedover i plansystemet, og at overordnede mål i større grad får konsekvenser for hvert enkelt tjenesteområde. Med andre ord er «den røde tråden» blitt tydeligere med bærekraftsmålene. Bærekraftsmålene har videre bidratt til at kommunenes tjenester gjennom iverksetting av kommuneplanen har tatt et større samfunnsansvar, samtidig som tjenestene har blitt mer samordnet og drar utviklingen i samme retning. Det handler om at bærekraftsmålene engasjerer og oppleves som felles og lett forståelige mål.

Bærekraftsmålene som felles mål skaper også større oppslutning på tvers av samfunnssektorer og påvirker kommunene i retning økt bruk av samskaping som verktøy for iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel. Ifølge empirien gjelder dette i hovedsak Arendal og Asker. Det stemmer med tidligere forskning som viser at bærekraftsmålene bidrar til en mer spennende dialog mellom kommunen og øvrige samfunnsaktører, fordi «alle» snakker om bærekraftsmålene og fordi målene fungerer som et slags felles språk på tvers av fag og samfunnssektorer (Nordlandsforskning, 2020:7-9).

Oppsummert har implementering av bærekraftsmålene i Arendal og Asker sine kommuneplaner og oppfølging av bærekraftsmål nr. 17 i egen strategi/temaplan for samskaping/medborgerskap ført til at kommunene involverer og mobiliserer andre samfunnsaktører med et mer bevisst formål om å samskape når bærekraftsmål i kommuneplanen iverksettes. Videre vurderer jeg at iverksetting av kommuneplanens

bærekraftsmål bidrar til å dreie de to kommunene i retning kommune 3.0, og at bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» trekker demokratiet og medvirkningsarenaen i en mer deliberativ retning. Med det mener jeg at legitimiteten til politikktutforming i økende grad ligger i den brede deltakelsen i de likeverdige samskapingsprosessene, som har formål om å finne løsninger til det beste for samfunnet. En viktig bidragsyter til utviklingen av en mer deliberativ demokratiforståelse i moderne tid er nettopp Habermas (Rasch, 2004).

7. Oppsummering og konklusjon

I denne masteroppgaven har jeg studert hvordan samskaping brukes som verktøy for å iverksette kommuneplanens bærekraftsmål i tre case-kommuner. Noe av bakgrunnen for problemstillingen var ønsket om å forstå hvordan kommuner tar arbeidet med bærekraftsmålene videre, etter at de er implementert som overordnede mål i kommuneplanens samfunnsdel. Er det sånn at iverksetting av bærekraftsmålene i kommuneplanen hovedsakelig er rettet mot kommunale ressurser, virkemidler og den kommunale handlingsdelen, eller dreier iverksetting i økende grad mot ressursmobilisering og samskaping på tvers av samfunnssektorer og aktører, slik bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» forutsetter?

For å besvare problemstillingen har jeg først sett på hvordan de 3 case-kommunene sikrer iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel. Deretter har jeg sett nærmere på de tre kommunene sin forståelse av samskaping i planleggingsøyemed. Til slutt har jeg sett nærmere på hvordan samskaping praktiseres når kommuneplanens bærekraftsmål iverksettes.

Både Arendal, Asker og Lunner kommuner sikrer iverksetting av bærekraftsmålene i kommuneplanen gjennom kobling til økonomiplan, med andre ord at økonomiplanen er kommuneplanens handlingsdel. I tillegg sikres iverksetting ved at bærekraftsmålene «tas ned» i et strategisk plannivå under kommuneplanen, og følger «den røde tråden» helt ned til virksomhetsplanene der konkrete tiltak sikres.

Lunner kommune har en mer konservativ og introvert forståelse av samskaping, og ser først og fremst samskaping i et effektiviseringsperspektiv. Samtidig ønsker Lunner kommune i større grad å legge til rette for samskaping på tvers av samfunnssektorer lokalt. Dermed ønsker Lunner å dreie samskaping over til et demokratiseringsperspektiv. Arendal og Asker legger til grunn en mer radikal forståelse av samskaping, med formål om å mobilisere og

legge til rette for likeverdig samskaping på tvers av samfunnssektorer. Empirien tyder på at ulikhetene mellom kommunene handler om at Arendal og Asker over tid har bygget kultur for samskaping. Gjennomgående for de to kommunene er vektlegging av likeverdig samskaping og at samskappingsprosesser har som formål å mobilisere andre ressurser enn kommunens egne til å løfte sammen i bærekraftsarbeidet. Det som er verdt å merke seg, er at mange informanter understreker at det tar tid å bygge kultur for samskaping, og det ikke er tilstrekkelig å implementere bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel og sikre iverksetting av bærekraftsmålene i økonomiplanen og virksomhetsplaner. Jeg vurderer det som nyttig kunnskap for andre kommuner.

Min vurdering er at kommunene gjennom arbeidet med implementering av bærekraftsmålene i kommuneplanen har sikret seg en større prosessuell legitimitet til å bruke samskaping som verktøy når kommuneplanen iverksettes, og at vi kan se spor av at planlegging tar en ny retning. Med bærekraftsmålene som nytt rammeverk, og plassering av bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» øverst, som en forutsetning for å nå de andre målene, har samskaping posisjonert seg som verktøy både i medvirkning og når kommuneplanens bærekraftsmål iverksettes. Vi ser det i Arendal og Asker kommuner nå, og så kan vi se at veien mot kommune 3.0 er en ønsket retning å gå for Lunner kommune.

Jeg vurderer at bærekraftsmålene som nye mål for planlegging og samfunnsutvikling også gir grobunn for å se med nye øyne på det tradisjonelle representative konkurransedemokratiske systemet. Kritikken av konkurransedemokratiet har blant annet handlet om borgerrollen, og at synet på borgerrollen er for smal i forhold til den rollen en borger bør ha i et demokrati (Hanssen et. al. 2015). Slik jeg ser det, viser Arendal og Asker - med forankring i kommuneplanens bærekraftsmål og tilhørende temaplaner for samskaping/medborgerskap - vei mot kommune 3.0 og en ny kommunerolle der demokratiet og medvirkningsarenaen dreier i en mer deliberativ retning. Videre vurderer jeg at det er denne retningen «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023» legger føringer for etter at bærekraftsmålene ble innført som nye overordna mål for planlegging.

Forståelsen av samskappingsbegrepet endres over tid. Min vurdering er at samskappingsbegrepet i større grad kan knyttes opp mot planlegging, medvirkning og iverksetting av kommuneplaner etter at bærekraftsmålene ble innført som nytt rammeverk. Særlig har bærekraftsmål nr. 17 «Samarbeid for å nå målene» gitt samskappingsbegrepet mer oppmerksomhet og fornyet kraft i overgangen mot kommune 3.0.

Jeg mener temaet for oppgaven er høyst relevant og har gitt nyttig kunnskap til praksisfeltet, ikke bare fordi det er nyttig å vite hvordan kommunene bruker samskaping som verktøy for å iverksette kommuneplanens bærekraftsmål. Men også fordi det gir kunnskap om viktigheten av å bygge kultur for samskaping over tid, og at det også kan være av betydning for hvordan ulikheter mellom kommunene oppstår i bærekraftsarbeidet videre. Et viktig forbehold med tanke på generalisering, er utvalget av kommuner i denne studien. Jeg har valgt tre kommuner som er kommet langt i arbeidet med bærekraftsmålene i planlegging, og derfor er de tre case-kommunene trolig blant de kommunene som er kommet lengst i å utvikle en kommunal bevissthet rundt iverksetting av bærekraftsmålene.

Jeg vurderer at det vil være viktig å forske videre på hvordan kommunene bygger kultur for samskaping, og ikke minst hvilke kompetansebehov kommunene har når det gjelder samskaping – ikke bare kompetanse for politisk og administrativ ledelse, men også for ansatte i kommunen, innbyggere, frivillige organisasjoner og næringsliv.

8. Referanser

Allern, S. Ihlen, Ø., Skogerbø, E. (2015). *Makt, medier og politikk*. (1. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Amdam, R. (2011). *Planlegging og prosessleing: Korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Amdam, R. (2018). Samarbeidsdriven planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Kristiansen, R. & Nyseth, T. (red): *Plan og samfunn: system, praksis, teori* (s. 248-266). Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Amdam, R. (2019). Strukturelle vilkår for medverking i kommunal planlegging og politikk under tre ulike styringssystem. *KART OG PLAN* (nr. 4-2019), s. 282-298. Oslo: Universitetsforlaget.

Amdam, J. og Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.

Arendal kommune. (2018). *Samskaping i Arendal – Sivilsamfunnsstrategi Arendal kommune*. Hentet 01.04.2021 fra: <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-organisasjon/kommuneplan-planer-og-styringsdokumenter/temaplaner-og-strategier/sivilsamfunnsstrategi/>

Arendal kommune. (2020). *Kommuneplan 2020-2030: samfunnsdel og arealdel*. Hentet 23.03.2021 fra: <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-organisasjon/kommuneplan-planer-og-styringsdokumenter/kommuneplan-2020-2030/>

Asker kommune. (2019). *Virksomhetsstyring i Asker kommune*. Hentet 09.11.2020 fra: <https://www.aker.kommune.no/globalassets/om-aker-kommune/styring-og-verdier/virksomhetsstyring-i-aker-kommune.pdf>

Asker kommune. (2020). *Kommuneplan for Asker 2020-2032. Samfunnsdelen*. Hentet 23.03.2021 fra: <https://www.aker.kommune.no/om-aker-kommune/styring-og-verdier/kommuneplan-2020--2032/kommuneplanens-samfunnsdel/>

Asker kommune. (2021). *Temaplan medborgerskap 2021-2023*. Hentet .04.2021 fra: <https://www.aker.kommune.no/globalassets/om-aker-kommune/temaplaner/temaplan-for-medborgerskap-2021-2033--endelig.pdf>

Brinkmann, S. og Tanggard, L. (2012). Intervjuet: Samtalen som forskningsmetode. I Brinkmann, S. og Tanggard, L. (red): *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling* (s. 17-44). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitenskapelege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bukve, O. (2019). *Lokal og regional styring – eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det norske samlaget.

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) (2016). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Hentet 07.02.21. fra: <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>

Eimhjellen, I. & Loga, J. (2017). *Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører: Samskaping i nye samarbeidsforhold*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2017:9. Oslo.

Eriksen, E. O. og Weigård, J. (2004). Deliberasjon og demokrati. I Midgaard, K. og Rasch, B. E. (Red.): *Demokrati: vilkår og virkninger*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Figur 1. FNs bærekraftsmål. Hentet 04.11.2020 fra: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/last-ned-grafikk>

FN-sambandet. (2020, 13. august). Samarbeid for å nå målene. Hentet 04.11.2020 fra <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/samarbeid-for-aa-naa-maalene>.

Folkehelseloven. (2011). Lov om folkehelsearbeid. (LOV-2011-06-24-29). Lovdata. Hentet 28.02.21 fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29>.

Hanssen, G. S. (2019). FNs bærekraftsmål, styring og samstyring. NIBR-OsloMet. Hentet 03.11.2020 fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/2a885633c4d1416282d5b17662d99006/forsker-notat-fns-baerekraftmal-styring-og-samstyring.pdf>

Hanssen, G., Helgesen, M. og Vabo, S. (2015): *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. (3. utg.). Gyldendal Norsk Forlag AS.

Healey, P. (1999). *Institutional capacity-building, urban planning and urban regeneration projects*. Journal of the Finnish Society for Futures Studies (No 3. 1999). University of Newcastle, England.

Heimburg, D., Hofstad, H. (2019). *Samskaping som samarbeids- og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid: Hva vet vi? Hva er utfordrende? Og hvor går vi videre?* NIBR-rapport 2019:11. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. Delrapport fra ekspertutvalg. Hentet 19.05.2021 fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. Hentet 05.09.20. fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>

Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner. (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. Hentet 28.02.21 fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83#KAPITTEL_7-4 .

Kommunesektorens organisasjon (KS). (2020). Hentet 16.04.2021 fra: <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/barekraft/barekraftsnettverket/om-barekraftsnettverket/>

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Lo, C. og Røiseland, A. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (nr. 1-2019), s. 51-58. Universitetsforlaget. Hentet 10.12.20 fra: https://www.idunn.no/file/pdf/67118039/samskaping_nyttig_begrep_for_norske_forskere_og_praktiker.pdf

Lunner kommune (2020). *Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2040*. Hentet 23.03.2021 fra: <https://www.lunner.kommune.no/kommuneplanens-samfunnsdel-2013-2024.309051.no.html>

Miljøverndepartementet. (2011). Kommunal planstrategi – veileder. Hentet 31.03.2021 fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/83801c9c858d402ea2958e1930fc421a/t-1494.pdf>

Nordlandsforskning (2020), NF rapport nr.: 7/2020: *Strekk i laget: En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging*. Hentet 05.09.20 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kartlegging-av-hvordan-fns-barekraftsmal-implementeres-i-regional-og-kommunal-planlegging/id2721735/>

Pedersen-Ulrich, J. (2016). Samskabelse – en typologi. *Ledelse & styring*. CLOU skriftserie, 2016-001. Danish University Colleges.

Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. Hentet 28.02.21 fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

The University of Auckland, New Zealand (u.å.). Science. Hentet 07.04.2021 fra: <https://www.psych.auckland.ac.nz/en/about/thematic-analysis.html>

Torfinn J., Sørensen E. og Røiseland A. (2020). Samskaping – fra idé til strategi. *Stat og styring*, 4/2020/30. årgang, s. 28-31.

Torfinn J., Sørensen E. og Røiseland A. (2016). Samskaping er bedre og billigere. *Stat og styring*, 1/2016, s. 10-14.

Wikipedia. (2021-1, 18. april). Arendal. Hentet fra: <https://no.wikipedia.org/wiki/Arendal>

Wikipedia. (2021-2, 18. april). Asker. Hentet fra: <https://no.wikipedia.org/wiki/Asker>

Wikipedia. (2021-3, 18. april). Lunner. Hentet fra: <https://no.wikipedia.org/wiki/Lunner>

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red) (2013): *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft, demokrati*. (3. utg.). Høyskoleforlaget.

9. Vedlegg

Vedlegg 1. Intervjuguide

Intervjuguiden skal forberede og kvalitetssikre intervjuet, blant annet for å sikre oppgavens validitet og reliabilitet. I intervjuguiden er hovedproblemstillingen tematisert, og operasjonalisert i forskningsspørsmål og intervju spørsmål.

Fase 1. Innledning

Løs prat - skape god stemning før intervjuene starter.

Presentasjon

- Overordna tema i denne masteroppgaven er samskaping og bærekraftsmål koblet til iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel. Bærekraftsmålene er nye overordna mål for planlegging i kommunene, og vi er på vei inn i en ny kommunerolle basert på prinsipper for nettverksstyring og samskaping. Jeg ønsker å undersøke hvordan kommuner bruker samskaping som verktøy når kommuneplanen skal iverksettes. Jeg ønsker å se nærmere på tre kommuner som er langt fremme i bærekraftsarbeidet, som har implementert bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel og vedtatt denne.

Informasjon

- rammen for intervjuet bygger på forskningsetiske retningslinjer
- det gjøres opptak av intervjuet med Teams
- intervjuet vil vare opptil 1 time.
- navn på kommunene oppgis i oppgaven, men din arbeidstitel anonymiseres. Absolutt anonymitet kan ikke garanteres dersom noen går inn for å finne kilden. Opptakene som jeg skal bruke til transkribering vil bli slettet når jeg har fått sensur på oppgaven.
- som informant har du rett til å avbryte intervjuet når som helst.
- informasjonen som jeg får på opptak vil transkriberes og tolkes, før jeg sender det til informantene med mulighet til å gi tilbakemelding på resultatene
- forskningsresultatet skal publiseres

Har informanten spørsmål eller er det uklarheter?

Informanten er på forhånd bedt om å signere samtykke.

Opptak startes - jeg tester først opptaksfunksjonen, og starter opptakene når informanten er klar.

Jeg ser for meg å benytte spørrende intervjuteknikk (kan du fortelle mer om det).

Fase 2. Intervjuet

Hovedproblemstillingen er hvordan brukes samskaping som verktøy for å iverksette kommuneplanens samfunnsdel når FNs bærekraftsmål er implementert som overordna mål?

Forskningsspørsmål og intervju spørsmål:

1. Hvordan sikrer kommunen iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel?
 - a. Iverksettes kommuneplanen gjennom en egen handlingsdel, er økonomiplanen handlingsdelen, eller sikres/synliggjøres iverksetting av kommuneplanen i andre tema- eller sektorplaner? Eller andre måter?
 - b. Er operasjonalisering/iverksetting av prioriterte bærekraftsmål i kommuneplanen synliggjort/operasjonalisert i andre planer (delmål i øvrige relevante planer)?
 - i. Kan du beskrive eksempler?
 - c. Hvilke virkemidler/ressurser oppfatter du at iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel er rettet mot? Kommunale virkemidler/ressurser? Virkemidler/ressurser på tvers av samfunnssektorer og aktører lokalt?
 - i. Kan du beskrive eksempler?
2. Hvordan forstår kommunen begrepet samskaping?
 - a. Hva legger du i begrepet samskaping?
 - b. Hva oppfatter du er målet med samskaping?
 - c. Hvordan plasseres bærekraftsmål nr. 17 i forhold til de andre bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel?
 - d. Hvilke vilkår mener du må være til stede for å lykkes med samskaping?
 - e. Hvorfor er samskaping nyttig i bærekraftsarbeidet?
 - i. Hvilke muligheter gir det?
3. Hvordan praktiseres samskaping når kommuneplanen iverksettes?
 - a. Hvordan legger kommunen til rette for samskaping som arbeidsform når kommuneplanens prioriterte bærekraftsmål iverksettes?
 - b. Kan du fortelle om konkrete eksempler på samskaping når bærekraftsmål i kommuneplanens samfunnsdel iverksettes? Hvilke aktører har bidratt, og hvordan?
 - c. Påvirker bærekraftsmålene måten kommuneplanens samfunnsdel iverksettes på? Evt. hvordan og i hvilken retning?
 - d. Hvordan vurderer kommunen deltakelse i lokale nettverk for å realisere kommuneplanens prioriterte bærekraftsmål lokalt? Har du eksempler på bærekraftsmål i samfunnsdelen som iverksettes i lokale nettverk?
 - e. Hvilke utfordringer kan samskaping medføre, og kan du evt. gi eksempler?

Fase 3. Avslutning

Intervjuet avrundes på en hyggelig og ryddig måte. Jeg spør om informanten har noen avsluttende refleksjoner eller informasjon som er relevant for problemstillingen, som de mener er viktig å ta med videre. Jeg spør også om det er greit at jeg tar kontakt senere, hvis det er noe jeg trenger oppklaring i.

Dersom jeg trenger flere informanter, ber jeg om tips fra informanten.

Til slutt takker jeg for at informanten tok deg tid til å delta i intervjuet.

Vedlegg 2. Informasjon- og samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjekt?

En casestudie av samskaping og bærekraftsmål koblet til iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt som skal undersøke bærekraftsmål og samskaping koblet til iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel. Forskningsprosjektet er en masteroppgave ved Høgskulen i Volda.

I dette skrevet får du informasjon om prosjektets formål og hva det vil innebære for deg å delta. Siste del av skrevet inneholder en samtykkeerklæring.

Bakgrunn og formål

Jeg er masterstudent ved Høgskulen i Volda, og skal gjennomføre en avsluttende masteroppgave i studiet «Samfunnsplanlegging og ledelse».

Formålet med forskningsprosjektet er å forstå hvordan kommuner som har implementert bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel bruker samskaping som verktøy når planen iverksettes. Med andre ord forstå hvordan kommunene har tatt bærekraftsmålene videre i plansystemet – fra implementering av bærekraftsmål i kommuneplanens samfunnsdel til iverksetting av bærekraftsmålene.

Hovedproblemstillingen er hvordan brukes samskaping for å iverksette kommuneplanens samfunnsdel når FNs bærekraftsmål er implementert som overordna mål?

Problemstillingen har 3 forskningsspørsmål:

4. Hvordan sikrer kommunen iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel?

5. Hvordan forstår kommunen samskaping?

6. Hvordan praktiseres samskaping når kommuneplanen iverksettes?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskulen i Volda er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg har valgt ut tre kommuner som har implementert bærekraftsmålene og vedtatt kommuneplanens samfunnsdel. Utvalg av informanter i de tre kommunene er personer med særskilt innsikt og kunnskap knyttet til iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel, koblet til bærekraftsmål og samskaping.

I begynnelsen vil forskningen jeg bare involvere en eller noen få informanter, som blir bedt om å peke ut andre informanter som kan belyse problemstillingen. Jeg skalere da utvalget ved å bruke de opprinnelige informantene som referanser.

Hva innebærer det for deg å delta?

Dersom du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar på et intervju som varer opptil 60 minutter. I intervjuet bes du om å svare på spørsmål knyttet til iverksetting av kommuneplanens samfunnsdel, samskaping og bærekraftsmål. Det vil gjøres lyd- og videopptak av intervjuet hvis du samtykker til det. Opptaket av intervjuet vil bli ordrett skrevet (transkribert) inn i et word-dokument.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysninger om deg til de formålene vi har redegjort for i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med gjeldende personvernregelverk.

Informasjon fra intervjuene (opptak av intervju og transkribert dokument) oppbevares på passordbeskyttede servere hos Rana kommune der jeg som student er fast ansatt. Informasjon vil kun være tilgjengelig for student og prosjektveileder ved Høgskulen i Volda. Data vil bli anonymisert i formidlingen av resultatene fra prosjektet. Eventuelle notater i papirformat vil bli oppbevart i låst skap på rådhuset.

Hva skjer med opplysningene dine når jeg avslutter forskningsprosjektet?

Masteroppgaven skal etter planen leveres i desember 2021. Etter at jeg har fått godkjent oppgaven, vil lydopptak fra intervju og tilhørende transkripsjonsdata bli slettet.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, så har du rett til;

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg
- å få rettet personopplysninger om deg
- få slettet personopplysninger om deg
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger
- sende en klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Høgskulen i Volda har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Høgskulen i Volda ved Ellen Strøm Synnevåg på epost ellen.strom.synnevag@hivolda.no eller på telefon 70 07 54 65
- Masterstudent Gro Sæten på epost gro.saeten@rana.kommune.no eller på telefon 90 99 88 91
- Personvernombud ved Høgskulen i Volda Cecilie Røeggen på epost cecilie.roeggen@hivolda.no eller på telefon 70 07 50 73

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Gro Sæten

Ellen Strøm Synnevåg

Mastergradsstudent

Prosjektansvarlig veileder

Førsteamanuensis

Høgskulen i Volda

Samtykkeerklæring

Jeg _____ har mottatt og forstått informasjon om forskningsprosjektet *Fra implementering av bærekraftsmål i planlegging til iverksetting ved hjelp av samskaping* ved Høgskulen i Volda, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju som beskrevet i dette informasjonsskrivet
- at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet og masteroppgaven er godkjent, ca. slutten av juni 2021.

(Dato og signatur prosjektdeltaker/informant)

Vedlegg 3. Behandling av NSD

Melding fra Kajsja Catharine Amundsen

03.03.2021 10:11

Hei. Det avgjørende er hvilken informasjon deltagerne får, og hva de synes er greit. Om kommune navn medfører at noen av deltakerne vil kunne gjenkjennes i oppgaven/publikasjon, må de få tydelig informasjon og samtykke til det. Vi anbefaler at de det gjelder får lese gjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

Melding fra Gro Sæten

02.03.2021 10:13

Hei, i vedlagt intervjuguide står det at jeg vil gi informasjon til informantene om at "ditt arbeidssted/kommune og arbeidstittel vil anonymiseres". Jeg ønsker å navngi de tre kommunene i oppgaven min, og endrer derfor informasjonen til informantene til "din arbeidstittel vil anonymiseres, men anonymitet kan ikke garanteres siden navn på kommune er oppgitt". Jeg vurderer at denne endringen vil være i tråd med forskningsetiske retningslinjer, blant annet fordi oppgaven ikke behandler sensitive opplysninger.

Melding

18.02.2021 21:21

Behandlingen av personopplysninger er vurdert av NSD. Vurderingen er:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 18.02.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema
Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.