



Masteroppgave i samfunnsplanlegging og ledelse

Jakten på bærekraften i Fredrikstad

Et casestudie av en kommunes arbeid med å fremme bærekraftig utvikling

45 studiepoeng

Solveig Viste

12/2014

Summary

The purpose of this study has been to investigate how Fredrikstad's work with sustainable development is expressed today after having had sustainable development on their agenda since 1994. The background for this approach is the municipality's responsibility to promote sustainable development based on the Law for Planning and Building. I have been curious how municipalities tackle this immense and complex challenge.

The question I chose for this case study is: *How is work with sustainable development expressed in Fredrikstad after having sustainable development on the municipality agenda since 1994?* I focused particularly on the social dimension of sustainable development.

Knowledge about Fredrikstad municipality's work to promote a sustainable development is based on information gained through interviews and from available plans and reports. I have examined this information in light of a specific model for sustainable development and several theories I feel are relevant.

The concept of sustainable development is perceived to be important but it is difficult to see clearly the connection between dimensions in the concept. The municipality is primarily concerned with the ecological dimension in their role as a community developer and with the social dimension in their role as a service provider. The plan and management system in place testify to the desire to gain a more holistic grip on development. However, it continues to be a challenge to achieve a better connection between the municipality plan (strategic level) and action plans and annual reports (operative level). Fredrikstad has chosen to define sustainable development through actions rather than words. What the municipality considers to be important can be expressed in a "new" model for sustainable development: Sustainability Arrow (Armann, K.A. Nakkerud, M.B. 2008). It is characterized by the following elements:



To see the three dimensions of sustainable development in connection with each other (1-3), think longterm (4), facilitate participation (5), develop practice (6), develop knowledge (7), facilitate value debates (8), have a global perspective (Earth).

*En reise inn i framtiden krever mot. Nye sannheter tar tid å forstå.
Enhver sannhet passerer gjennom tre stadier.
Først latterliggjøres den. Så motarbeides den. Så anses den for innlysende.
Har du fantasi til å forstå nye sannheter?
Ukjent*

Forord

Hensikten med denne masteroppgaven er å vise hvordan Fredrikstad kommunes ansvar for og arbeid med bærekraftig utvikling kommer til uttrykk. Hvordan oppfattes begrepet og tiltak? Hvordan fungerer plan- og styringssystemet i denne sammenhengen? Hvilke tilnærming har arbeidet? Og hva oppfattes som viktig i det videre arbeidet?

Natur, miljø og helhetlig samfunnsutvikling har vært et grunnlag for mine interesser, utdanning og yrkesvalg. Da begrepet bærekraftig utvikling ble introdusert i 1987, var det et begrep som dekket alt dette og som jeg har fulgt utviklingen av, særlig i kommunal forvaltning. Da jeg skulle skrive en masteroppgave som del av studiet Samfunnsplanlegging og ledelse, var det derfor naturlig å ta for meg kommunens ansvar for å fremme bærekraftig utvikling. Det har vært en krevende men lærerik prosess, og det er mange jeg vil takke for at jeg kom i mål.

Med fare for at jeg har glemt noen - en stor takk til:

- Jørgen Amdam, veilederen som ga meg klare og gode råd i min jakt på nivå på problemstillingen og i gjennomføringen av oppgaven.
- Michael Angeloff, mannen min, som har gitt rom og støtte på alle måter gjennom hele studiet, og i arbeidet med masteroppgava spesielt. Takk for alle figurene og tilbakemelding på innhold.
- Elisabeth Gausemel Berge for stor tro på meg og hjelp til å transkribere intervju.
- Mike Moulton for hjelp med engelsk oversettelse.
- Mona Nilsen, Live Danielsen og Hilde Helgesen som nysgjerrige og engasjerte diskusjonspartnere.
- Familie og venner som har vist interesse og hatt tro på meg.
- Heiagjengen på Facebook som har vært god å ha når det har blitt i mot.
- Og siste men ikke minst; Fredrikstad kommune og informantene der for å ville dele tid og tanker med en søkende mastergradsstudent i jakten på bærekraften. De har bidratt med mye nyttig informasjon og interessante betraktninger som jeg gjerne skulle vist hele bredden av. Det jeg kan gi tilbake, er et ønske om at dere på en eller annen måte kan ha nytte av denne oppgaven.

Solveig Viste

Ås, 4. desember 2014

Innhold

Summary	2
Forord	4
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunnen for tema	7
1.2 Problemstilling	8
1.3 Hvorfor Fredrikstad?	10
1.4 Tidligere forskning	10
1.5 Oppgavens struktur	13
2. Metode	15
2.1 Beskrivende casestudie	15
2.2 Datainnsamling og analyse	18
2.3 Forskning og etikk	25
3 Samfunnsplanlegging og bærekraftig utvikling	27
3.1 Kjennetegn ved dagens planlegging	28
3.2 Plan- og styringssystemet	29
3.3 Helhetlig planlegging i praksis	30
4. Hvordan forstår vi bærekraftig utvikling?	34
4.1 Et begrep brukt av mange til mye	34
4.2 De tre dimensjonene og sammenhengen mellom dem	36
4.3 Modeller for bærekraftig utvikling	39
4.4 Mange tilnærminger	42
5. Historien om kommunen som vil være bærekraftig	45
5.1 Fakta og utfordringer	45
5.2 Fredrikstads arbeid med bærekraftig utvikling	48
5.3 Begrepet bærekraftig utvikling i Fredrikstad	49
5.4 Bærekraft i Fredrikstads plan- og styringssystem	50
6. Oppfattelsen av bærekraftig utvikling i Fredrikstad	61
6.1 Oppfattelse av begrepet	61
6.2 Oppfattelse av tiltak som er bærekraftige	64
6.3 Framtidige viktige tiltak	74
7. Diskusjon	78
7.1 Forventninger til begrepet	78
7.2 Helhetlig planlegging	84
7.3 Ulik tilnærming	88

7.4 Hva er viktigste kommunen gjør videre?	90
8. Oppsummering og avslutning	93
8.1 Oppfattelse av begrep og tiltak.....	93
8.2 Helhetlig planlegging	94
8.3 Bærekraftig utvikling i praksis	95
8.4 Hva er viktig i det videre arbeidet?	95
8.5 Noen tanker til slutt	98
Litteraturliste.....	100
Vedlegg.....	103

Figurliste

Figur 1: Plan- og styringsstruktur (Kommunal planstrategi, 2011).....	30
Figur 2: Sammenheng mellom ulike planleggingstradisjoner og dimensjonene i bærekraftig utvikling.	31
Figur 3: Verktøy i kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid (Amdam, R. 2011. s.111)	32
Figur 4: Trepilar-modellen	39
Figur 5: Tre-sirkel-modell	40
Figur 6: Bærekraft-egget	40
Figur 7: Bærekraft-"egget" med økonomi.....	41
Figur 8: Bærekraftpila	41
Figur 9: Modell for bærekraftig utvikling, grunnlag for analyse og drøfting (Vår felles framtid, 1987)....	42
Figur 10: Fredrikstad kommune i Norge og Østfold.....	45
Figur 11: Organisasjonskart for Fredrikstad kommune og for Enhet for Kultur, miljø og byutvikling.	49
Figur 12: Fredrikstad kommunes modell for bærekraftig utvikling	50
Figur 13: Oversikt over plansystemet til Fredrikstad kommune (Planstrategi, 2012-15, s.4).....	51
Figur 14: Strukturen til kommuneplanen til Fredrikstad kommune	53
Figur 15:Kommuneplanens (2011-2013) seks innsatsområder vist i modell for bærekraftig utvikling.....	54
Figur 16: Utfordringene til Fredrikstad (KP 2011-2023) vist i modell for bærekraftig utvikling.....	55
Figur 17: De 4 scenariene i kommuneplanen 2011-23 vist i modell for bærekraftig utvikling.	56
Figur 18: Indikatorene i utviklingstabellen i HP 2014-17 vist i modell for bærekraftig utvikling.	58
Figur 19: Hovedtema fra årsrapport 2013 vist i modell for bærekraftig utvikling	59
Figur 20: Informantenes oppfattelse av bærekraftig utvikling, vist i modell for bærekraftig utvikling.	61
Figur 21: Informantenes oppfattelse av tiltak som fremmer bærekraftig utvikling, vist i modell for bærekraftig utvikling.	64
Figur 22: Informantenes oppfattelse av hva kommunen legger mest vekt på i arbeidet med bærekraftig utvikling, vist i modell for bærekraftig utvikling.	74
Figur 23: Informantenes oppfattelse av hva som er det viktigste kommunen må gjøre framover for å fremme en bærekraftig utvikling, vist i modell for bærekraftig utvikling.....	75
Figur 24: Bærekraftpila	91

Tabeller

Tabell 1: Utdrag av utviklingstabellen i handlingsplanen 2014-17, som viser indikatorer til fem av de seks innsatsområdene i kommuneplanen (2011-2023).....	57
---	----

1. Innledning

Det som begynte som en historie om kommunen som ville være bærekraftig, utviklet seg etter hvert til å bli jakten på bærekraften. For historien var ikke så enkel å fortelle. Bærekraftig utvikling handler om alt og alle, og det er krevende å begrense seg når det en ønsker å skrive om handler om helheten. Men jeg ville gjøre et forsøk, og begynner med begynnelsen: Hvordan og hvorfor begrepet kom til verden, hvilke problemstillingen jeg endte opp med, hvorfor det ble Fredrikstad og et forsøk på å få et overblikk over hva som er skrevet om bærekraftig utvikling og kommunens rolle og ansvar i dette arbeidet.

1.1 Bakgrunnen for tema

Kommunene har med utgangspunkt i plan- og bygningsloven (2008) et ansvar for å fremme bærekraftig utvikling. Dette temaet har kommunene jobbet med i en eller annen form siden rapporten Vår felles framtid begrunnet behovet for og innførte begrepet bærekraftig utvikling i 1987. Behovet for en slik utvikling tar utgangspunkt i internasjonal fattigdom, reduksjon i naturmangfoldet, menneskeskapte klimaendringer og spredning av miljøgifter (Nasjonalbudsjettet 2014).

I årene etter rapporten kom, er det arrangert internasjonale konferanser der en har drøftet framgang, fremmet forslag til videre oppfølging og satt nye mål for den framtidige innsats. Den første konferansen i Rio i 1992 vedtok bl.a. Agenda 21¹ og oppnådde internasjonal enighet om klimaendringer, biodiversitet og skog. Rio +10 i Johannesburg i 2002 videreførte enigheten fra 1992 med en handlingsplan, men møtet var preget av store uenigheter, og sluttdokumentet som ble vedtatt var lite konkret. I 2012 møttes verdens ledere igjen i Rio for å forsøke å få gjennomføre målene fra møtet i 1992. Hva kom ut av denne konferansen i forhold til målsettingen? Torild Skogsholm fra hjelpeorganisasjonen Care uttalte at Rio+20 var et svart hull hvor ambisjoner og substans forsvant².

Norge har deltatt på de internasjonale konferansene, og har fulgt opp med ulike strategier for bærekraftig utvikling. Den første ble lagt fram av Utenriksdepartementet i 2002. Den ble fulgt opp av den nasjonale handlingsplanen, lagt fram i Nasjonalbudsjettet 2004. Handlingsplanen legger vekt på hvordan Norge kan bidra til en bærekraftig utvikling globalt og hvordan vi skal sikre bærekraftig utvikling nasjonalt. Den omfatter seks tema- eller politikkområder med 17 indikatorer³. Disse indikatorene skal gi signaler om nåværende kurs kan opprettholdes på lang sikt eller om den må justeres på ett eller flere områder. De er ment å være et hjelpemiddel for dem som skal utforme og følge opp en politikk for

¹ Agenda 21 er en handlingsplan for økt innsats for miljø- og utviklingsspørsmål, vedtatt for FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i juni 1992. https://snl.no/Agenda_21

² <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/brasil/et-svart-hull-hvor-hvor-ambisjoner-forvinner/a/10066085>

³ <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/nokkeltall/indikatorer-for-barekraftig-utvikling#tabell>

bærekraftig utvikling. Utviklingen av de ulike indikatorene har Statistisk sentralbyrå (SSB) ansvaret for å følge og rapportere på. I forslag til Nasjonalbudsjett 2015 er kapittelet om bærekraftig utvikling tatt ut⁴. Ansvaret for å koordinere arbeidet med bærekraftig utvikling i Norge, er lagt til Finansdepartementet⁵. Det overtok dette ansvaret i 2005 bl.a. ut fra en argumentasjon om at arbeidet med bærekraftig utvikling innebærer å se økonomi og miljø i sammenheng⁶.

Da rapporten Vår felles framtid og begrepet bærekraftig utvikling ble lansert i 1987, var Norge i ferd med å innføre reformen Miljøvern i kommunen⁷ (MIK-reformen). Dette ble fra midten av 1990-tallet supplert med Lokal Agenda 21, en lokal dagsorden for det 21-århundret med en oppfordring til lokale myndigheter om å mobilisere folk til å endre forbruksmønster. (Aall, C. 2002). Ut på 2000-tallet ble trykket på dette arbeidet redusert, til fordel for arbeidet med klimaendringene som har fått mer og mer oppmerksomhet, og der er vi fortsatt når dette skrives.

Gjennom disse årene har staten via lover og regler, delegering av myndighet og ulike støtteordninger og programmer gjort at kommunene har fått et stadig større ansvar for og blitt mer opptatt av den helhetlige samfunnsutviklingen som bærekraftig utvikling er (Ringholm, T. m.fl. 2009). Kommunens rolle som samfunnsutvikler er blitt stadig tydeligere, og i den siste revisjonen av plan- og bygningsloven (2008), er det et formål og kommunens ansvar å fremme en bærekraftig utvikling. Med mange og ulike tilnærminger og tildeles mye motstand og tvil både internasjonalt og nasjonalt om dette arbeidet: Hvordan går det med dette arbeidet i kommunene, som har fått dette ansvaret? Det er det jeg vil se nærmere på.

1.2 Problemstilling

"Du må finne det minste som du er interessert i å skrive om."

Jørgen Amdam

Som et samfunnsengasjert menneske med utdanning og arbeidserfaring inne miljøforvaltning og samfunnsplanlegging, har den største utfordringen i arbeidet med å skrive denne masteroppgava, vært å bestemme meg for hva jeg vil skrive om. Kalleberg skriver i boka "Kvalitative metoder i

⁴ <http://www.tv2.no/2014/10/24/nyheter/politikk/miljo/6158734>

⁵ (http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/barekraftig_utvikling.html?id=1333)

⁶ <http://www.regjeringen.no/nn/dokumentarkiv/Regjeringa-Stoltenberg-II/Finansdepartementet/taler-og-artikler/2006/barekraftig-utvikling.html?id=113940>

⁷ MIK-reformen: Hovedintensjonen med reformen var å bygge opp en kommunal miljø- og naturressursforvaltning. I tråd med dette øremerket staten penger til miljøvernlederstillinger og delegerte miljøoppgaver og -ansvar til kommunene. (Kommunal rapport,1997)

samfunnsforskningen” at ”Spørsmålsformuleringen er ikke bare det viktigste, men også det vanskeligste enkeltelement.” (Kalleberg, R. Holter. H. 1996, s.36). Når det da som han skriver foreligger få bidra om dette, sammenlignet med det som foreligger av metode og teori, så må jeg gå veien selv som så mange før meg.

Jeg innledet i forrige kapittel om bakgrunnen for at kommunene har et ansvar for å fremme en bærekraftig utvikling. Det er dette ansvaret og hvordan kommunene løser det store og komplekse oppdraget jeg er nysgjerrig på og vil se nærmere på. Det er forsket mye på kommunesektoren⁸, og på de ulike fagområdene som inngår i bærekraftig utvikling. Men forskning om kommunen og bærekraftig utvikling som helhet har jeg funnet lite om. Helheten er svær og jeg må begrense tematikken, men jeg vil likevel gjøre et forsøk på å gi et bilde av hvordan dette arbeidet kommer til uttrykk i en kommune. Jeg gjør det med utgangspunkt i kommunens rolle som samfunnsutvikler og den myndigheten og ansvaret som plan- og bygningsloven gir. Jeg er særlig opptatt av hvordan den sosiale dimensjonen av bærekraftbegrepet kommer fram i dette arbeidet. Det er tre grunner til det:

- Kommunens har ansvar for alle innbyggernes velferd, og ansvaret for barnehage, skole og helse og sosial tar store deler av kommunens budsjett, anslagsvis mellom 60 og 80 %. (Amdam, J. 2014⁹)
- Det er den lavest prioritert av de tre dimensjonene (økologisk, økonomisk og sosiale) som utgjør begrepet bærekraftig utvikling (Hofstad, H. 2012).
- Det er en dimensjon som er kan hende mest krevende å definere av de tre (Lindén, A. 2007).

Nærmere bestemt vil jeg undersøke følgende problemstilling:

Hvordan kommer arbeidet med bærekraftig utvikling til uttrykk i Fredrikstad kommune som har hatt miljø og bærekraftig utvikling på dagsorden siden kommunesammenslåingen i 1994? Jeg legger særlig vekt på den sosiale dimensjonen. Problemstillingen utdypes med disse forskningsspørsmålene:

1. Hvordan oppfattes begrepet bærekraftig utvikling, og hvilke tiltak oppfattes som et resultat av kommunens arbeid med å fremme bærekraftig utvikling?
2. Hvordan fungerer kommunens plan- og styringssystemet som et system som bidrar til å fremme en bærekraftig utvikling?
3. Hvilke tilnærming har kommunen i arbeidet sitt med bærekraftig utvikling?
4. Hva oppfattes som viktig for at kommunen skal kunne fremme bærekraftig utvikling videre?

⁸ Eks. Klima og miljødepartementet, Kommunale og moderniseringsdepartementet, KS, NIBR

⁹ Muntlig kilde.

Med det første forskningsspørsmålet ønsker jeg å få fram et bilde av hva et utvalg av ansatte, ledere, politikere og innbyggere oppfatter som bærekraftig utvikling både når det gjelder begrepet og tiltak. Med det andre forskningsspørsmålet søker jeg å få fram et bilde av hvordan kommunen har prioritert og formulert arbeidet med bærekraftig utvikling i dagens plan- og styringssystem. Jeg tar utgangspunkt i gjeldende planstrategi, kommuneplan, handlingsplan og årsrapport som er sentrale styringsdokument for kommunenes langsiktige planlegging, og oppfølging og gjennomføring på kortere sikt. Det tredje forskningsspørsmålet søker å få svar på hvilke tilnærming kommunen har i arbeidet sitt med å fremme bærekraftig utvikling. Og med det siste forskningsspørsmålet søker jeg å få svar på hva som informantene opplever som viktig at kommunen satser på videre i arbeidet med å fremme bærekraftig utvikling. Hvilke uttrykk vil svarene på forskningsspørsmålene gi? Det er det denne oppgaven handler om.

1.3 Hvorfor Fredrikstad?

I utgangspunktet ville jeg sammenligne flere kommuner som jeg mener har synliggjort at de har bærekraft utvikling på dagsorden i en eller annen form: Øko-kommunen Tingvoll i Sør-Trøndelag, Sokndal i Vest-Agder som er en Cittaslow-kommune og Sagene bydel i Oslo som deltar i nettverket Transition town. Men jeg ble anbefalt å begrense meg. Så da ble det å begrense seg til en kommune, som skulle vise seg å bli mer enn stor nok under veis.

Jeg har valgt å bruke Fredrikstad kommune fordi det er en kommune som har satset på miljø og bærekraftig utvikling siden kommunesammenslåing i 1994. I denne perioden har de deltatt i en rekke statlige programmer, nå sist i Framtidens byer som avsluttes i løpet av 2014 ¹⁰. Kommunen har bl.a. en egen avdeling for bærekraftig utvikling. De var nysgjerrige på temaet mitt, og positive til å ta i mot meg. Og det er en praktisk side ved det hele; kommunen ligger i en avstand til hjemkommunen min som er overkommelig med de ressursene jeg har til disposisjon. Jeg skriver mer om Fredrikstad kommune og forholdet kommunen har til bærekraftig utvikling i kapittel 5.

1.4 Tidligere forskning

Forskning om bærekraftig utvikling er et vidt felt både nasjonalt og internasjonalt, og det må ses i sammenheng med det mangfoldet av definisjoner og tolkninger som er gjort av bærekraftig utvikling.

¹⁰ 21. oktober 2014 deltok NIBR og CIENS på storpolitisk toppmøte om arbeidet med framtidens byer. Tre ministre, 13 ordførere/byrådsledere, KS, NHO, Abelia, Virke, Norsk Finans m.fl. deltok da regjeringen lanserte sin storsatsning på bærekraftige storbyer og storbyregioner. Er dette en videreføring av Framtidens byer?

Begrepets mange meninger har gitt muligheter til å utvikle mange og ulike tolkninger av hva bærekraftig utvikling egentlig betyr (Kates, R. m.fl. 2005).

Det bildet jeg sitter igjen med etter ulike litteratursøk, er to ting: Det ene er at mye av forskningen går på tolking av selve begrepet (uten at det er konkludert med noen anbefalinger), Lokal Agenda 21-arbeidet (LA21) og mer miljøfaglige områder (energi, areal, transport osv.). Det andre er at det meste av denne forskningen ble gjort på slutten av 90-tallet og tidlig 2000-tall. Nyere forskning er nå i stor grad relatert til klimaendringer og klimatilpasning.

Prosus¹¹ var sentral i dette arbeidet, og har laget en rekke forskningspublikasjoner med tema som strekker seg fra politikk, demokrati, utvikling, innovasjon og næringsliv, til forbruk, miljø, klima, LA21 og klima¹². Universitet i Oslo, Senter for utvikling og miljø viderefører noe av dette arbeidet med fokus på bl.a. utviklingsarbeid. Vestlandsforskning har også vært aktive på dette området, med mange publikasjoner rettet mot kommunenes arbeid med miljø/MIK-reformen, Lokal Agenda 21 og ulike styringssystem og indikatorer. På NMBU er det skrevet en rekke masteroppgaver med ulike tema knyttet til bærekraft, men de handler hovedsaklig om tema knyttet til arealplanlegging. I 2010 laget Ciens¹³ en rapport for Miljøverndepartementet¹⁴, der forskning om planlegging som virkemiddel for en bærekraftig utvikling i kommuner og fylkeskommuner ble presentert (Ciens-rapport 2-2010). Den er i all hovedsak relatert til miljøfaglige områder som naturmangfold, kulturminnevern, klimatilpasning, klimagassutslipp, lokal forurensing og vannforvaltning. Boka "Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft og demokrati" (Arsæther, N. m.fl. 2012) tar opp bærekraft i et arealperspektiv. Boka "Governance, democracy and sustainable development" (Meadowcroft, J. m.fl. 2012), tar opp bærekraftig utvikling med fokus på bl.a. demokrati, klima, deltakelse, energi. Det er interessant, men ikke det jeg har vært på jakt etter; bærekraftig utvikling som et helhetlig planleggingsgrep, med vekt på den sosiale dimensjonen.

Når jeg vinklet litteratursøket mot kommunens arbeid med bærekraftig utvikling med vekt på den sosiale dimensjonen i begrepet, begrenset det seg en del. En del arbeid er gjort knyttet til miljøledelse i næringslivet og næringslivets samfunnsansvar: coprative social responsibility (CSR), og trippel bunnlinje (TBL). Men sosiale prinsipper som rettferdighet og inkludering har fortsatt lite fokus i bedrifter og forskning (Ruud, A. 2003). Dette kan ha endret seg, men det er ikke mitt inntrykk. ICLEI¹⁵ skal ha utarbeidet et lignende verktøy for kommunene - *Triple Bottom Line (TBL): An integrated decision-making*

¹¹ Program for Research and Documentation for a Sustainable Society

¹² <http://www.prosus.org/publikasjoner/Rapporter/index.htm>

¹³ Ciens er et strategisk samarbeid mellom en rekke forskningsinstitutter og Universitetet i Oslo.

¹⁴ Nå Klima- og miljøverndepartementet

¹⁵ ICLEI - Local Governments for Sustainability is the world's leading association of over 1,000 metropolises, cities, and urban regions dedicated to promoting global sustainability through local action.

*toolkit that assists policymakers to embed sustainability priorities in their planning process and to take social, economic and environmental concerns into account.*¹⁶ Dette lå ute som informasjon på nettstedet tidligere i 2014, men på et søk i november, kom det ikke opp igjen. Jeg har undersøkt med KS, som ikke kjenner til det, og sendt en e-post til ICLEI uten å få svar. Så der stoppet den ledetråden.

Boken "Fra gjenreising til samfunnsplanlegging" (Kleven, T. 2011) er en gjennomgang av norsk kommuneplanlegging, og inkludere planansvaret kommunene har for å fremme en bærekraftig utvikling. Den dekker noe av tematikken jeg er opptatt av. I boka "Planlegging og prosessleiiing", gjør Roar Amdam (2011) rede for den helhetlige planleggingen, det han kaller kapasitetsbyggende planlegging. Dette er perspektiver som også dekker noe av det jeg søker, og som jeg utdyper i kapittel 3.3.

Det er gjort et arbeid med indikatorer for sosial bærekraft. Marit Ekne Ruud har i et NIBR-notat (2010:110) "Indikatorer for sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder" sett på erfaringer med bruk av indikatorer for å måle sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder. Dette er interessant, men for detaljert for mitt formål.

En relevant forskning er imidlertid avhandlingen til Hege Hofstad, "Håndtering av "wicked problems" i kommunal planlegging". Her ser hun bl.a. på hvordan mål om økonomi, miljø og sosiale forhold rangeres i planer og planprosesser, der de sosiale forholdene fortsatt rangeres lavest. Jeg utdyper dette mer i kapittel 4.2.1.

Et forskningsprosjekt¹⁷ som startet opp i 2014 skal studere hvordan plandelen av plan- og bygningsloven fungerer i praksis og hvordan den er samordnet med andre sektorlover. Det skal også se på om plandelen fører til lokal og regional bærekraftig utvikling, gjennom helhetlig samfunns- og arealplanlegging. Det skal bli interessant å se hva som kommer ut av det prosjektet, men det er for tidlig å hente noe fra prosjektet nå.

Mitt inntrykk er at i svenske kommuner har arbeidet med bærekraftig utvikling hatt større og mer stabil oppmerksomhet enn i Norge. De er også i større grad opptatt av den sosiale dimensjonen i arbeidet med å fremme en slik utvikling. Et eksempel på dette er arbeidet som er gjort med å utvikle et nytt system for ledelse som integrerer både økonomiske, økologiske og sosiale bærekraftperspektiver, SS 85 40 00 (SIS, 2013). Systemet har økt oppmerksomhet om de sosiale aspektene som etikk, rettigheter, likhet, kultur,

¹⁶ Dette lå på nettet, jeg tok kopi av teksten, men finner ikke tilbake til nettsiden. Jeg kan derfor ikke vise til nettadressen i litteraturlista.

¹⁷ Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) har gitt Forskningsrådets DEMOSREG-program i oppdrag å lyse ut midler til et prosjekt som kan gjennomføre evalueringen. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har fått oppdraget i samarbeid med flere institusjoner.

folkehelse, arbeidsmiljø, og det skal bidra til at den sosiale dimensjonen skal bli like selvfølgelig i en kommunes arbeid med bærekraft som økonomi og miljø.

Jeg har ikke gjort noe forsøk på å få en lignende oversikt over hva som rører seg innen internasjonal forskning på dette området, for det vil bli alt for omfattende. Men det jeg har funnet og som er relevant, bruker jeg som grunnlag for drøfting.

Konklusjonen min, med støtte i Kates (2005), er at det er mye og variert forskning på området både nasjonalt og internasjonalt. Mye av det ble gjort på 1990 og 2000-tallet, der den sosiale dimensjonen fikk forholdsvis lite oppmerksomhet. Men er interessen for arbeidet med å fremme en bærekraftig utvikling i ferd med å våkne til live igjen? NTNUs nye, overgripende satsing der de skriver at de ønsker å være en internasjonal samfunns- og forskningsaktør knyttet til bærekraftig samfunnsutvikling kan være et eksempel på det¹⁸. Andre utdannings- og forskningsinstitusjoner har lignende om ikke så ambisiøse tilnærminger. Bygger det på et reelt ønske om å få mer kunnskap om helhetlig planlegging og utvikling, eller er det en kreativ tilnærming for å nå fram i kampen om forskningsmidler og studenter?

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 1 presenterer jeg bakgrunn for tema, problemstilling, og jeg begrunner hvorfor jeg valgte Fredrikstad som case.

I kapittel 2 presenterer jeg metodevalg og de erfaringene jeg har gjort underveis med å innhente, kvalitetssikre og analysere dataene jeg bruker som grunnlag for denne oppgaven.

I kapittel 3 gjør jeg rede for kommunens rolle som samfunnsutvikler og hvordan kommunen med forankring i plan- og bygningsloven kan fremme bærekraftig utvikling.

I kapittel 4 tar jeg for meg begrepet bærekraftig utvikling: hvordan tolker og forstår vi begrepet, hvilke dimensjoner består det av og hvilke modeller finnes? Jeg konkluderer med min tolkning og valg av modell som brukes som grunnlag for analyse og drøfting.

I kapittel 5 presenteres Fredrikstad kommune med fakta og utfordringer, hvordan de definerer og synliggjør bærekraftig utvikling og hvordan planarbeidet i tråd med plan- og bygningsloven er lagt opp. Dette kapittelet inneholder også en empiridel der jeg ser på hvordan og i hvilke sammenhenger begrepet bærekraftig utvikling kommer til uttrykk.

¹⁸ <http://www.ntnu.edu/sustainability>

I kapittel 6 gjør jeg rede for dataene jeg har hentet inn fra informantene og analysen av disse.

I Kapittel 7 diskuterer jeg hvordan begrepet bærekraftig utvikling kommer til uttrykk i utvalgte planer og hos informantene. Dette ser jeg i lys av en valgt modell for bærekraftig utvikling samt Hofstads (2012) betraktninger om rangering av de ulike dimensjonene. Hvordan dette arbeidet kommer til uttrykk i plan- og styringssystemet, ser jeg i lys av Amdams (2011) modell for kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid. I diskusjonen om kommunens tilnærming til bærekraftig utvikling, bruker jeg Kates m.fl (2005) sin artikkel. Tilslutt drøfter jeg hva som oppfattes som det viktigste kommunen må gjøre for å fortsatt fremme en bærekraftig utvikling i lys av en ny modell, bærekraftpila.

Kapittel 8 tar for seg oppsummeringer og videre arbeid.

2. Metode

I kvalitative studier blir ofte metoden omformet underveis – veien blir til mens vi går. (Malterud, K. 2011)

Valg av forskningsdesign er avhengig av hvilke type problemstilling jeg velger for oppgaven. Jo mer strukturert problemstillingen er, jo mer detaljert kan forskningsdesignet gjøres. I mitt tilfelle er problemstillingen av det mer ustrukturert slaget, og jeg velger derfor en kvalitativ design med større grad av fleksibilitet i forskningsprosessen. Denne tilnærmingen kalles også for et induktivt undersøkelsesopplegg der en nærmer seg en virkelighet en ikke kjenner uten klare hypoteser, noenlunde forutsetningsløst og med en relativt løs problemstilling. Dette gir et fleksibelt opplegg der en ikke låser seg fast til bestemte innsamlingsmetoder på forhånd (Caspersen, T¹⁹) Det kan på den andre siden by på vise frustrasjoner underveis, når en for n'te gang går tilbake til problemstillingen for å få den til å stemme mer overens med det man oppdager i prosessen.

Den kvantitative designen har lenge vært den foretrukne og mest respekterte, men kunnskap og viten som er brakt fram med mer kvalitative design og metoder, har fått økt verdi de senere årene. Kvalitative og kvantitative metoder brukes nå ofte i kvantitative design og visa versa.

Med utgangspunkt i den evige diskusjonen om hva som er sannhet (ontologien), er det kvalitative designet opptatt av å illustrere hvordan mennesker opplever fenomener i sin livsverden (fenomenologi). Hensikten er å få fram kunnskap bygd på teori, metode og kontekst, der en er opptatt av å fortolke og forstå meningene som kommer fram (epistemologi) (Kvale, S. Brinkmann. S. 2012). Dette til forskjell fra det kvantitative designet som har et ontologisk ståsted i realismen, der sann kunnskap bl.a. bygger på objektivitet og målbarhet. Kunnskapen kommer fram via en positivistisk tilnærming som kjennetegnes ved bl.a. systematiske undersøkelser og universelle lovmessigheter.

2.1 Beskrivende casestudie

Jeg har valgt å bruke casestudie som metode for å få svar på problemstillingen min, da jeg primært er opptatt av å gi et bilde av eller beskrive hvordan arbeidet med bærekraftig utvikling kommet til uttrykk i Fredrikstad. Casestudier som metode blir imidlertid ofte kritisert som den svakeste metoden innen samfunnsforskning, selv om den brukes ofte og på mange fagområder. Den er også definert og forstått på mange måter (Berg, B. 2009). Berg beskriver tre ulike tilnærminger til en casestudie:

¹⁹ Caspersen, Thorgeir: <http://slideplayer.no/slide/2016093/>. Øyeblikksbilde pr. 14. okt 2014

- Undersøkende casestudie (exploratory): Med denne tilnærmingen, kan en samle inn data og gjøre undersøkelser i felt, før man former forskningsspørsmålene. Denne type studie kan brukes som pilotstudie til større undersøkelser.
- Forklarende casestudie (explanatory): Denne type casestudie er nyttige å bruke i kausale studier, der en er opptatt av årsak og virkning. Den egner seg særlig i komplekse studier av organisasjoner eller samfunn.
- Beskrivende casestudie (deskriptive): Denne tilnærmingen krever at forskeren beskriver en teori, som utgjør rammen for forskningen. Den krever også at det er avklart hvilke enheter som skal analyseres i undersøkelsen. Når en skal utforme en forskningsdesign basert på en beskrivende casestudie, anbefaler Yin (1994) å bruke følgende stikkord som sjekkliste: Forskningsspørsmål, undersøkelsens hensikt eller teoretisk rammeverk, identifisering av enhetene som skal analyseres, kobling mellom data og hensikt/teori, og kriterier for å tolke dataene.

En masteroppgave kan oppfattes som en svenneprøve, der en skal vise hva man har lært og at man har lært. En slik prosess går aldri fra a-å. Retningen er noe lunde klar, men avstikkere og antall retur til start er tilnærmet uendelig. Når jeg har skrevet meg gjennom metodekapittelet, ser jeg at jeg har gjort valg underveis i undersøkelsen, som jeg ikke har vært bevisst. Ta for eksempel valg av casestudie som metode. Jeg visste hvilke tema jeg ville skrive om, hvilke kommune jeg ville og kunne bruke som case, problemstillingen ble etter hvert klarere og jeg klarte til slutt å bestemme meg for hvilke teorier jeg ville bruke som grunnlag for drøfting. Når jeg så skulle skrive om casestudie som metode og ramme for valgt forskningsdesign, ser jeg i ettertid at det i hovedsak er det beskrivende casestudie jeg har valgt som tilnærming, der jeg har brukt sjekklisten til Yin (1994) for beskrivende casestudier:

- Forskningsspørsmål: Jeg ønsket å vite hvordan bærekraftig utvikling kommer til uttrykk i Fredrikstad, og spørsmål i denne type casestudier er ofte en betraktning av hvordan og hvorfor.
- Undersøkelsens hensikt eller teoretiske ramme: Den teoretiske tilnærmingen min har kommet som del av arbeidet med spørsmålene.
- Identifisering av enhetene som skal analyseres: Enhetene i min undersøkelse var tidlig klar: ansatte, ledere, politikere og innbyggere i Fredrikstad kommune som informanter og gjeldene planer i kommunens plan- og styringssystem som grunnlag for en tekstanalyse.
- Kobling mellom data og hensikt/teori: I kapittelet om drøfting har jeg koblet valgt teori med data fra intervjuene og planene.
- Kriterier for å tolke dataene: Her brukte jeg en valgt modell, modell for bærekraftig utvikling (*Figur 9*) som jeg satte bl.a. data fra intervjuene inn i. Det ga meg et bilde av hvordan begrepet blir oppfattet og hvordan begrep og tiltak fordeler seg på de ulike dimensjonene.

Fordelen med et casestudium, er at det gir muligheter til å åpne opp for nye oppdagelser. Det kan også gi innsikt og hypoteser som kan skape grunnlag for nye studier. Kunnskap som har kommet fram gjennom dette casestudiet om Fredrikstad sitt arbeid med bærekraftig utvikling, kan for eksempel brukes som utgangspunkt for en surveyundersøkelse som går ut til flere kommuner.

Før en går i gang med et forskningsprosjekt, er det to ting som må avklares: Hvor objektive er resultatene fra undersøkelsen sett i forhold til forskerens refleksivitet? Og kan resultatene brukes utover selve casestudiet, det vil si i hvilken grad kan resultatene generaliseres? (Berg, B. 2009) Hvordan dette er avklart i min undersøkelse, skriver jeg mer om i kapittel 2.2.1 og 2.2.2. Her beskriver jeg kort hva som menes med disse to punktene.

Innen naturvitenskapen er stor grad av objektivitet og generaliserbare resultater et ideal, og det ble tidligere også brukt som et ideal innen samfunnsvitenskapen. Det er moderert med årene.

Malterud (2011) mener imidlertid at den vitenskaplige metode og de kravene som stilles der, er de samme uavhengig av om den er kvalitativ eller kvantitativt orientert. Grunnprinsippene for vitenskaplig kunnskap er refleksivitet, relevans og validitet. Refleksivitet handler om forskerens forutsetning og tolkningsramme. Relevans handler om hva kunnskapen kan brukes til. Og validitet handler om gyldighet – hva forskeren egentlig har funnet ut noe om. (Malterud, K. 2001, s. 17) Refleksivitet er knyttet til hvor objektiv en forsker kan være, det vil si hvordan kunnskapen som kommer ut av en vitenskaplig undersøkelse, er preget av forskerens bakgrunn, erfaringer, referanserammer (forforståelse) og metoder. Relevans handler om hvor pålitelige dataene er og i hvilke grad de kan generaliseres, eller overføres (Malterud, K. 2011). Gyldigheten til dataene viser i hvilke grad de dataene en samler inn, gir svar på problemstillingen.

Forskningsprosessen skal med dette som utgangspunkt, være systematisk og refleksiv, kunnskapen skal kunne etterprøves og deles, og der en har en ambisjon om etterprøvbare funn utover den sammenhengen der den enkelte studie er gjennomført. Om forskningen holder mål, er avhengig av hvordan en som forsker innhenter og håndterer kunnskapen, ikke om vitenskapen er knyttet til noen vitenskaplig metode. (Malterud, K. 2011)

Overførbarhet er en forutsetning for at kunnskap skal kunne deles med andre. For å sikre dette i kvalitative studier må en ha et rikt, strategisk utvalg for å forebygge systematiske feil og styrke påliteligheten til resultatet. Det gjøres ved å være bevisst på hva en ønsker å undersøke, at kildene er relevante, at man har et visst mangfold og gjør pragmatiske utvalg (eks. snøballmetoden). Et færre antall enheter/informanter kan være tilstrekkelig rikt forutsatt at forskeren har gjort et godt, teoretisk

forarbeid og kjenner metodehåndverket godt. Størrelsen på utvalget begrenses imidlertid av metningspunktet. Det er det punktet der ytterligere datainnsamling ikke vil tilføre ny kunnskap. (Malterud, K. 2011)

2.2 Datainnsamling og analyse

Valg av forskningsdesign legger føringer for hvilke metoder eller verktøy jeg kan bruke for å samle inn data. Ved valg av en mer kvantitativ design, er for eksempel det strukturerte spørreskjemaet og eksperiment metoder som egner seg. I kvalitative design, som i dette tilfellet, er intervjuet/samtalen (individuell/gruppe), observasjon (deltakende/ikke-deltakende), dokumentanalyse og forskeren selv egnede metoder. (Caspersen, T. Se fotnote 16)

Når en skal starte arbeidet med en forskningsoppgave er det to ting som er viktig å spørre seg om:

1. Hvilke data trenger jeg for å belyse problemstillingen? Det vil si å identifisere databehovet.
2. Hvor finner jeg disse dataene? Det vil si å identifisere datakildene. Det er gjerne to kilder til disse dataene. Den ene kilden er primærdata, det vil si data en samler inn selv ved hjelp av en eller flere datainnsamlingsmetoder. Den andre kilden er sekundærdata. Det er allerede innsamlete data (av andre) og med ulik grad av tilgjengelighet. Er de tilgjengelige, og hvordan kan jeg i så fall hente dem ut? (Caspersen, T. Se fotnote 16). Dette må ikke forveksles med forholdet mellom førstehånds og annenhåndskilde (Kjeldstadlid, K. 1997)²⁰.

I denne oppgaven konsentrerer jeg meg om å hente data fra to kilder: semistrukturerte intervjuer med ansatte, ledere, politikere og innbyggere i en kommune, som her blir primærdata, og aktuelle kommunale planer og rapporter som her er å betrakte som sekundærdata. Jeg henter altså inn data fra to ulike kilder. Det kalles kildetriangulering. Ved å bruke to ulike kilder, kan det bidra til å gi bredere kunnskap. (Malterud, K. 2011).

2.2.1 Intervju

Hvis du vil vite hvordan folk oppfatter verden og livet sitt, hvorfor ikke spørre dem? (Kvale, S. Brinkmann, S. 2012, s.19)

Kvalitativt intervju som metode for å innhente forskningsbasert kunnskap, har blitt stadig mer brukt som metode. Denne utviklingen bør ses i sammenheng med en mer kvalitativ orientering av forskningen. I en slik type forskning beskrives prosesser og fenomener i samfunnet før det kan utvikles teorier om dem,

²⁰ Å forstå innholdet i et dokument ved å lese det selv (førstehåndskilde), kontra gjennom hvordan andre oppfatter det (sekundærkilde).

forstås før de kan forklares, og ses som konkrete kvaliteter før de behandles som abstrakte kvantiteter. (Kvale, S. Brinkmann S. 2012, s.31)

Det er flere mål med det kvalitative forskningsintervjuet i følge Kvale og Brinkmann (2012). Det kan brukes når en ønsker å få fram hva folks erfaringer betyr, og hvordan de opplever verden uavhengig av vitenskaplige forklaringer. Ønske om å forstå verden fra en persons side, kan også være et mål for intervjuet. Begge disse målene er i tråd med det jeg vil ha ut av forskningsintervjuene mine.

Kvale og Brinkmann (2012) har også med noen av sine spørsmål fått meg til å overveie i hvilke sammenheng jeg skal bruke forskningsintervjuet. Er det for eksempel for å få informasjon om hvordan noen konkrete episoder oppleves? Eller er det for å få et bilde av hvordan et bestemt begrep forstås? I denne sammenhengen ønsker jeg å få kunnskap om hvordan de jeg intervjuer oppfatter begrepet bærekraftig utvikling i en kommunal kontekst.

Intervjuundersøkelsens 7 faser

Det finnes ingen standardprosedyre eller regler for utførelsen av et forskningsintervju. Men det finnes enkelte standardtilnærminger og teknikker som kan velges for de forskjellige trinnene av en intervjuundersøkelse. Kvale og Brinkmann (2012) deler intervjuundersøkelsen inn i 7 faser. Hensikten med disse fasene, er å sette meg som intervjuforsker i stand til å treffe veloverveide beslutninger om metode basert på kunnskap om temaet for undersøkelsen, de metodologiske valgmulighetene, metodenes etiske implikasjoner og hvilke konsekvenser valgene mine kan forventes å få for hele intervjuprosjektet.

Her kommer en oversikt over hva jeg gjorde og noe av de vurderingene jeg gjorde underveis sett i sammenheng med de 7 fasene:

1. Tematisering

Med tematisering menes her å formulere formål med undersøkelsen på grunnlag av en diskusjon om hvorfor jeg vil undersøke et gitt tema og hva jeg vil undersøke. Jeg brukte lang tid på å komme fram til en problemstilling, og måtte ta i bruk en metode og sette i gang med intervjuene før jeg følte meg klar for det. Det hadde sammenheng med tidsfristen for oppgaven, og at jeg ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om metodene på det tidspunktet. Jeg jobbet derfor for lite med sammenhengene mellom problemstilling, forskningsspørsmål og intervju spørsmål, og det gjorde at jeg et stykke ut i prosessen, ble usikker på om de spørsmålene jeg stilte var de riktige i forhold til problemstillingen: Ville svarene fra informantene i det hele tatt gi meg svar på problemstillingen? Dette utfordret gyldigheten eller validiteten av resultatene mine.

2. Planlegging

Planleggingsfasen handler om hvilke kunnskap jeg ønsker å innhente fra hvem og hvilke moralske forhold jeg må ta hensyn til. Primærdata valgte jeg å hente via intervjuer med innbyggere, ansatte, ledere og politikere i Fredrikstad kommune. Gjeldende planstrategi, kommuneplan, handlingsplan og årsrapport var sekundærdata. Utvalget av informanter ble gjort skjønnsmessig fram for et sannsynlighetsutvalg.²¹ Dette er en form for strategisk utvelgelse, der jeg som forsker bevisst velger hvem som skal delta i undersøkelsen. Det blir mye brukt i kvalitative undersøkelser, der en er interessert i å få mest mulig kunnskap om et felt, uten at det skal gjelde for flere enn dem som er med i undersøkelsen (Larsen, AK. 2007). Snøballmetoden er en metode som kan brukes i en slik sammenheng. I mitt tilfelle spurte jeg informantene om de kunne anbefale meg hvem jeg burde ta kontakt med videre, ut fra et par kriterier: at de var ansatte, ledere, politikere eller innbyggere i kommunen, og at de kjente til kommunens arbeid med bærekraftig utvikling på en eller annen måte. Det siste var viktig fordi jeg ville snakke med folk som hadde noe kunnskap og meninger om kommunens arbeid med bærekraftig utvikling.

Jeg intervjuet 11 informanter. Opprinnelig var det 12, men en avtale ble avlyst, og det ble ikke tid til å gjøre en ny avtale med denne. Var dette et passe antall informanter for å sikre et datagrunnlag som kunne overføres til andre lignende prosjekter? I mitt tilfelle ble det en balansegang mellom å ha et rikt utvalg for å styrke påliteligheten og metningspunktet. Færre informanter var ikke aktuelt ut fra at det krever mer kunnskap om og erfaring med vitenskapelig forskningsmetode enn det jeg har (Malterud, K. 2011). Avtalene ble gjort pr. e-post og telefon (vedlegg 3). Informantene fordelte seg på seks ansatte i kommunen, hvorav fem ledere samt to politikere og tre innbyggere. Dette avviker fra det jeg hadde planlagt: tre ledere, tre ansatte, tre politikere og tre innbyggere. Det ble slik, fordi det var dit snøballen førte meg. Jeg kunne vært mer bevisst i prosessen underveis. Men det som var mer viktig for meg var at de jeg skulle intervjuer i kommunen, fordelte seg på ulike fagområder: miljø, plan, økonomi, skole, barnehage, helse.

I forskning som involverer mennesker, er det grunnleggende at en skal verne interessene til de som deltar i ulike undersøkelser (Descombe, M. 2010). Det er undersøkelser der det er særlig viktig. Det kan være undersøkelser der det blir spurt om personlige forhold, som for eksempel forhold til rus, vold og rasisme, eller ulike personlige og mellom-menneskelige opplevelser. Min undersøkelse har ikke denne tilnærmingen. Men jeg har spurt om hvordan informantene opplever ulike ting, og det er ting som er

²¹ Sannsynlighetsutvalg blir gjort i kvantitative undersøkelser, og gir et utvalg som er representativt for hele populasjonen. Det gir grunnlag for å generalisere resultatene. Det vil si å trekke slutninger som gjelder for flere enn dem som er med i undersøkelsen. (Larsen, AK. 2012)

blitt sagt underveis som jeg har vurdert dit hen at jeg ikke kunne bruke informasjonen direkte. Informantene er orientert om at jeg ville anonymisere innholdet og sitater. Der det evt. var behov for å personifisere sitatene, ville jeg ta kontakt med vedkommende. Det har ikke vært behov for denne type avklaring. Men under noen av intervjuene, kom det fram historier (case) som jeg ville bruke mer eller mindre direkte i rapporten. Disse informantene tok jeg kontakt med for å høre om de var bekvem med at historiene ble tatt med i rapporten, og i den formene jeg hadde valgt å skrive dem i. Ingen av de spurte hadde innvendinger mot det. Opptakene av intervjuene og transkriberingen av dem, ble slettet etter at oppgaven var godkjent.

3. Å intervju

Intervjufasen handler om å ha en reflektert tilnærming til den kunnskapen jeg er på jakt etter, og hvordan jeg forholder meg til de menneskene jeg henter denne kunnskapen fra. Jeg må innrømme at dette var den delen av prosessen med oppgaven jeg tenkte jeg kunne en del om, men det viste seg at jeg hadde en del å lære her og. Gjerne med en tilnærming til intervjuforskning slik Kvale og Brinkmann (s.34, 2012) uttrykker det; "Intervjuforskning er mer et håndverk som hvis det blir utført riktig kan være en kunstform – framfor en metode som bygger på standard teknikker og regler."

Intervjuformen var planlagt å være semistrukturert intervju, og jeg utarbeidet en intervjuguide (vedlegg 2) som grunnlag for intervjuene. Intervjuguiden er en liste med spørsmål og stikkord som brukes som en veileder under intervjuet (Larsen, AK. 2012). Den ble revidert noe underveis etter som jeg gjorde meg erfaringer med intervjuet og spørsmålene. Jeg mente bl.a. at det var viktig å gi en grundig innledning om undersøkelsens hva og hvorfor. Dette tok mer tid en jeg hadde tenkt, men informantene virket fornøyd nok med en kortere variant. Noen av spørsmålene ble litt mer nyansert og det kom et par spørsmål i tillegg underveis. Jeg var tydelig på tiden dette ville ta, og opplyste om bl.a. anonymitet.

Et par av intervjuene ble mer som samtaleintervju å regne. Det var fordi det var mye interessant som kom opp underveis, og som både jeg og informantene fordypet oss i. Her brukte jeg punktene i intervjuguiden til å hente oss inn igjen. Det medførte imidlertid at jeg ikke rakk å komme gjennom alle punktene i intervjuguiden innen tidsrammen som var satt. Et av dem ble mer et rent intervju. Her åpnet verken jeg eller informanten opp for så mange digresjoner, og det var heller ikke tid til det.

Intervjuene var en til en-intervju, unntatt et. Dette likte jeg formen på, men det ble et langt intervju (1,5 time) pga av interessen for temaet på begge sider av bordet, og at det var mitt første intervju. Det korteste intervjuet tok i underkant av 30 min.

Hvordan ville informantene svare på spørsmålene, når jeg knapt kunne svare på dem selv? Alle som ble intervjuet, virket oppriktig interessert i å svare på spørsmålene mine, og virket frie i sin tilnærming. Noen var veldig pratsommer og det var en utfordring å holde tråden i alle digresjonene. Mange, naturlig nok, hoppet fram og tilbake i resonnementene, og det gjorde det krevende å analysere dataene i ettertid.

En utfordring jeg som intervjuer hadde, var at jeg åpnet opp for nye spørsmål som nødvendigvis ikke var relevant for problemstillingen. Det gjorde jeg fordi informanten satt på interessant informasjon om ting som jeg ville vite mer om. En annen utfordring var at jeg opplevde at jeg snakket for mye og ikke lot informantene tenke lenge nok før jeg tok ordet. Dette hørte jeg først under transkriberingen av intervjuene. Jeg opplevde også at jeg ikke var konsekvent i mine spørsmålsstillinger. Det vil si at jeg tok opp ulike ting med ulike informanter. Men den muligheten ligger i de semistrukturerte intervjuene slik jeg tolker det. Ved noen anledninger lurte jeg også på om informantene svarte ut fra eget hode, eller om jeg hjalp dem for mye på veg. Spurte jeg på en sånn måte at jeg fikk de svarene jeg ville ha? Dette kalles intervju- eller kontrolleffekten og er intervjuets største ulempe (Larsen, AK. 2012).

4. Transkribering

Etter hvert som intervjuene ble ferdige, gjorde jeg dem klar for analyse. Det vil si å skrive ut intervjuene. Jeg kan bekrefte at det tar lang tid. En som har erfaring med transkribering, skiver ut et times intervju på 5 timer (Kvale, S. Brinkmann, S. 2012). Jeg brukte 8 timer. Planen var å få hjelp til å skrive ut intervjuene, men det ble gjort med kun et intervju fordi jeg brukte tid med de øvrige på å finne hvilke form jeg ville ha på transkriberingen. Samtidig gjør det å skrive ut intervjuene, at jeg får informasjonen mer under huden, og det er nyttig i det videre arbeidet med dataene. Teknisk fungerte det fint: Opptak på mobiltelefon ble lastet over på datamaskinen og spilt av setning for setning. Det første jeg fikk bekreftet var at touchteknikken min er elendig. Men jeg fant formen etter hvert.

Hva skrev jeg? Det finnes ingen universell form for denne type transkripsjon, men det er noen valg en bør ta; Bør alt tas med, eller bør det utformes til en mer skriftlig stil? (Kvale, S. Brinkmann, S. 2012) De første intervjuene skrev jeg ned ord for ord. Det ble mange "fyllord" og hopping fram og tilbake i resonnementene. Jeg kom etter hvert fram til at det ikke var nødvendig for det som var hensikten med min undersøkelse. Så jeg renskrev og tolket underveis. Det ble en ren tekst som var forholdsvis enkel å bearbeide som et grunnlag for analysen.

I området mellom transkribering og analyse av intervjuene, tolker jeg uttalelser på min måte. Da kan jeg risikere å legge min tolkning i teksten selv om hensikten i utgangspunktet er å lage et bedre språk. Dette

kan betraktes som annengradsfortolkning (Fangen, K. 2010). Det vil si hva jeg som tolker av de utskrevne intervjuene, engasjere meg i når jeg skal forstå og utvikler kunnskap om informantenes virkelighet.

5. Analysering

På grunnlag av formål med undersøkelsen og materialet fra intervjuene, må jeg bestemme meg for den analysemetoden som egner seg best. Jeg må ha et bevisst forhold til det valget, fordi analysen tilfører noe mer enn det jeg hører og ser under intervjuene. Det gjør at det jeg observerer kan settes inn i et nytt perspektiv (Fangen, K. 2010). Fangen opererer med følgende stikkord for analyse: koding, kategorisering og begrepsutvikling, gjentatt sammenligning, typer og typologier, matriser og figurer, utvikling av hypoteser og teorier og helhetlig forståelse av spesifikke forhold.

Min tilnærming til analysen er som følger:

- **Koding:** Jeg brukte fargekoder. Det vil si at jeg brukte ulike farger på de ulike intervju spørsmålene gjennom tekstene for å kunne få en oversikt over dem. På det grunnlaget kunne jeg samle de utsagnene som hadde noe til felles under hvert forsknings spørsmål.
- **Kategorisering:** De ulike utsagnene fikk overskrifter som gjorde det forholdsvis enkelt å se hvilke utsagn som hadde noe til felles, og det ga et grunnlag for å kunne kategorisere dem i de ulike dimensjonene i bærekraftig utvikling.
- **Matriser og figurer:** På grunnlag av kategoriene, ble de ulike utsagnene i stikkordsform lagt inn i valgt modell.

På dette grunnlaget kunne jeg så gjøre meg noen tanker (hypoteser og teorier) om hvordan modellene så ut og hvorfor (grunnlag for drøfting), og få en mer helhetlig forståelse av de forholdene jeg har undersøkt (oppsummering/konklusjon)

6. Verifisering

Verifisering handler om å bevise at dataene jeg bruker i undersøkelsen er sann²², det vil si hvor pålitelige (relevante) og gyldige (valide) de er. I tillegg kommer min rolle i prosjektet og hvor objektiv jeg har klart å være sett ut fra min bakgrunn, erfaring, interesse og kunnskap om forskningsmetode. Dette er en systematisk, kritisk refleksjon jeg må gjøre gjennom hele forskningsprosessen, og som det er viktig at jeg er åpen om (Malterud, K. 2011).

²² Må ses sammenheng med Poppers teori om at en teori er sann når den kan motstå falsifisering (motbevis).

Å få gyldige data har vært en utfordring. Jeg må innrømme at jeg ved et par anledninger underveis i prosessen, tenkte at "nå sitter jeg her med mange sider med intervjuer som jeg ikke helt vet hvordan jeg skal bruke" (1000-siders intervjuet). Men med flere dypdykk i problemstilling og formål, så jeg etter hvert at innsamlet data var i tråd med det jeg ville undersøke og få svar på.

Å få data og resultater som er pålitelige har jeg søkt å få ved å sikre et stort nok antall utvalgte informanter. Overførbare data har jeg søkt ved å undersøke et forskningstema som jeg mener er lite forsket på, og som kan tilføre noe nytt. Jeg har også vært tydelig på hvilke metode jeg har valgt underveis i undersøkelsen, hvilke dilemmaer jeg har møtt og hvordan jeg har valgt å løse dem. Casestudiet kan også danne grunnlag for lignende og større prosjekter, for eksempel en surveyundersøkelse til flere kommuner.

Jeg har forsøkt å være bevisst min rolle (refleksivitet) gjennom hele prosjektet. Jeg ser at jeg har påvirket prosjektet gjennom det hele: ved valg av tema, case og informanter, spørsmålene jeg har valgt å stille, måten jeg har stilt spørsmålene på samt måten jeg har bearbeidet og analysert dataene og drøftet resultatene på.

7. Rapportering

Rapporten skal ha en form som tar hensyn til vitenskaplige kriterier, etiske side og være lesbar.

Jeg har jobbet mye med strukturen og språket for å få et vitenskaplig godt produkt, samtidig som jeg har et ønske om at den skal kunne leses og forstås av de fleste. Jeg har vært fristet til å ta med "alt" som er sagt i intervjuene, fordi informantene har sagt mye klokt, men den fristelsen har jeg stått i mot. I en rapport som skal dokumentere og formidle resultatene av et kvalitativt studie, skal jeg prioriterer å rapportere ny kunnskap som kan utvide eller utfordre eksisterende kunnskap på feltet (Malterud, K. 2011, s. 116). Skriveprosessen har tatt mye tid, både fordi jeg i denne prosessen skulle lære å hente inn kunnskap med vitenskaplige forskningsmetoder, samtidig som jeg ønsket å bidra med ny original kunnskap innenfor et fagfelt som er krevende å begrense.

2.2.2 Tekstanalyse

Jeg har valgt å ta med tekst som datakilde som del av denne undersøkelsen for å utvide kunnskapsgrunnlaget (kildetriangulering). Som med intervjuene, har jeg måttet ta hensyn til dataenes relevans og gyldighet, samt min rolle ved valg av kilder, hvordan jeg har bearbeidet dataene, analysert dem og drøftet dem.

Når det gjelder gyldighet av dataene, er det disse jeg har "kjempet" mest med for å få til å passe sammen med problemstillingen. Vil dataene bidra til å vise hvilke uttrykk arbeidet med å fremme bærekraftig utvikling i Fredrikstad har?

Hvordan begrepet kom til uttrykk i planene, var greit å løse. Hvordan jeg velger å analysere en tekst, er avhengig av tekstens utforming. Er det historiske kilder, kunne jeg gjort analysen i tråd med Kjelstadlid (1997). Er det taler kunne tilnærmingen min vært en retorisk analyse i tråd med Sørbo²³. Men når tekstene mine er innholdet i kommunale planer, måtte jeg gjøre ha en annen tilnærming. En kvalitativ tilnærming der jeg leser gjennom, finner begreper og tolker dem i den sammenhengen de står, eller en mer kvantitativ tilnærming, der jeg for eksempel teller opp ord og har det som grunnlag for analysen? Min tilnærming ble en mer kvalitative tekstanalysen. Grunnlag for analyse av tekst, har vært kommunens planstrategi 2012-2015, kommuneplanene i tidsrommet 1997 – 2023, handlingsplan 2014-2017 og årsrapport 2013. I alle dokumentene, fikk jeg en oversikt over struktur, og søkte så på begrepet bærekraftig utvikling. For handlingsplanen og årsrapporten gikk jeg også gjennom målekartene og de indikatorene som er brukt.

Men jeg hadde samtidig et behov for å få et inntrykk av hvordan planarbeidet til Fredrikstad bidrar til en bærekraftig utvikling. Det løste jeg ved å inkludere teori om hvordan planlegging kan legges opp for å møte utfordringene med en helhetlig utvikling som bærekraftig utvikling er (Amdam, R. 2011), i tillegg til teorier og modeller knyttet til selve begrepet. Dette koblet jeg med informasjonen jeg fikk fra en informant om hvordan plan- og styringssystemet er lagt opp, supplert med andre informanternes refleksjoner om hvilke plan som er kommunens hovedplan for bærekraftig utvikling.

2.3 Forskning og etikk

I forskning som omhandler menneske og samfunn, vil det oppstå etiske problemstillinger. Grunnen er at en innen samfunnsforskning, særlig knyttet til kvalitative studier får informasjon om og fra mennesker. Derfor er respekt for medmennesker et fundamentalt utgangspunkt for enhver samfunnsforskning²⁴. (Holme, I.M. Solvang, B.K. 1986)

Jeg har brukt følgende sjekklister (Kvale, S. Brinkmann, S. 2012):

- Informert samtykke: Informantene ble orientert om formålet med undersøkelsen både da de ble spurt om å bli intervjuet, og som innledning til selve intervjuet.
- Fortrolighet: Informantene ble orientert om at undersøkelsen var anonym. Der det evt. var behov for å bruke navngitte sitat, eller der sitatene kunne si noe om hvem det kom fra, skulle det avklares med vedkommende.

²³ Forelesning av Jan Inge Sørbo, HiVolda, 27/8-2013

²⁴ Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teknologi.

- Konsekvenser: Jeg har primært hatt fokus på de positive konsekvensene ved å delta i undersøkelsen, der informantene kan bidra til å gi en tilbakemelding om hvordan de opplever kommunens arbeid med bærekraftig utvikling. I den grad informantene har kommet med uttalelser som jeg har vurdert kan slå negativt ut, har jeg valgt å utelate, eller dempe disse.
- Forskerens rolle: Her har jeg søkt å være bevisst på min rolle under hele prosessen, og hvordan jeg har påvirket informantene, dataene og resultatene underveis.
- Vitenskaplig kvalitet på kunnskapen knyttet til nøyaktig og representativ har jeg søkt ved å gjøre systematiske, kritiske refleksjoner gjennom hele forskningsprosessen, og som jeg har vært åpen om gjennom hele rapporten (Malterud, K. 2011).
- Forskningens uavhengighet: Jeg har vært tydelig på hvem jeg er og hvorfor jeg gjør denne undersøkelsen, og at jeg ikke gjør den på vegne av Fredrikstad kommune eller andre interessenter.

3 Samfunnsplanlegging og bærekraftig utvikling

Kommunal planlegging med utgangspunkt i plan- og bygningsloven gir kommunen både legitimitet og verktøy til å jobbe med å fremme en bærekraftig utvikling. Med plan- og styringssystemet mener jeg i denne sammenheng Fredrikstad kommunes gjeldende planstrategi (2012-2015), kommuneplanens samfunnsdel (1997-2023), handlingsplan (2014-2017) og årsrapport (2013).²⁵ Jeg har valgt to vinklinger. Den ene er hvordan selve begrepet kommer fram og blir brukt i de aktuelle planer og rapporter. Det skriver jeg mer om i kapittel 5.4.2. Den andre vinklingen er hvordan plansystemet gir inntrykk av å fungere i tråd med intensjonene i plan- og bygningsloven om å fremme en bærekraftig utvikling. Det går jeg nærmere inn på i dette kapitlet. Først viser jeg hva som kjennetegner dagens plan- og bygningslov, så gir jeg en beskrivelse av hvilke planverktøy som finnes her for å nå formålet med loven, for til slutt å se på hvordan plan- og styringssystemet kan brukes for å få til en helhetlig planlegging for en bærekraftig utvikling. Hvordan plan- og styringssystemet er bygd opp og fungerer i Fredrikstad, gjør jeg rede for i kapittel 5.4, og en drøfting av hvordan jeg oppfatter at det fungerer gjør jeg i kapittel 7.

Kommunen som institusjon har flere roller, bl.a. som demokratisk organ, forvalter av norsk lovverk, som produsent av tjenester og som samfunnsutvikler. I rollen som samfunnsutvikler jobber kommunen mer mot kommunesamfunnet som helhet, enn den gjør som produsent av tjenester. Det lovverket som legitimerer kommunens innsats som samfunnsutvikler er i en viss grad kommuneloven, (Ringholm, T. m.fl. 2009) og i særlig grad plan- og bygningsloven. Denne loven definerer omfanget av denne rollen, jfr. formålet om *"(..) å fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner (..)"* Det er denne type samfunnsplanlegging jeg har som inngang i denne oppgaven. Hva innebærer det for en kommune? Slik jeg ser det, handler det om å planlegge for en utvikling som skal favne helheten i en kommune sin virksomhet, både territorielt og sektorielt²⁶, den skal ha en bredde som favner alle som bor der og den skal ha et langsiktig perspektiv som går over flere generasjoner. For noen år tilbake var dette mer håndterbart enn det er i dag. I dag har verden blitt en del av den kommunale virkeligheten, samfunnet har blitt mer komplekst og kommunens mange roller har blitt fler og mer krevende fordi de har fått mer myndighet og flere plikter på de fleste områdene den har ansvar for (Kleven, T. 2011). Kommunal planlegging med utgangspunkt i plan- og bygningsloven er et redskap for å møte disse utfordringene både for dagens og kommende generasjoner.

²⁵ Jeg bruker ikke kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, økonomiplan med budsjett og årsregnskap i denne sammenhengen.

²⁶ Territoriell samfunnsplanlegging går på tvers av kommuner og fylker og tar for seg tema som næringsutvikling, arealutvikling, transport, samarbeid om tjenester osv. Sektoriell samfunnsplanlegging er avgrenset til kommunens tjenesteområder.(Amdam, R. 2011).

3.1 Kjennetegn ved dagens planlegging

Et generelt formål med kommunal planlegging, kan defineres som ”å fatte beslutninger som gjelder framtiden, basert på avveining mellom politiske verdier, faglig innsikt og kunnskap.” (Kleven, T. 2011, s. 354). Denne definisjonen viser spennet i planleggingen i tid, og balansegangen mellom fag og politikk. Måten vi driver kommunal planlegging i dag, er et resultat av bl.a. ulike politiske svingninger, verdidebatter, plandiskurser samt globale og lokale utfordringer. Dagens plan- og bygningslov (2008) er et resultat av dette, og kan kjennetegnes med følgende fem punkt (Kleven, T. 2011):

Planlegging er for det første et politisk styringsredskap som skal legge til rette for ulike tiltak som fører til endringer for en ønsket utvikling. Hvordan politikerne kan og vil bruke dette redskapet til dette formålet vil variere. Politikere kan være mer opptatt av enkeltsaker og sektorlovverk framfor helhetlig utvikling og plan- og bygningsloven. Da kan det også fattes vedtak som ikke nødvendigvis bidrar til en ønsket utvikling, slik administrasjonens argumenter og anbefalinger bygger på. Her møter makta rasjonaliteten, og skaper et interessant og til tider frustrerende møte mellom politiske avveininger og rasjonell fagkunnskap (Flyvebjerg, B. 1998).

Planleggingen skal for det andre sørge for helhetlig samordning. Hvem som skal samordne seg kommer fram i plan- og bygningslovens formålsparagraf og blir understreket i §3-1. Den legger lista høyt når det gjelder hva helheten handler om og hvem som skal samordne og samarbeide. Kommunal planlegging med utgangspunkt i plan- og bygningsloven skal sette mål for, sikre, fremme og legge til rette for en bærekraftig samfunnsutvikling. Den skal også sikre vern av ressurser og naturgrunnlag, miljø, klima, folkehelse og fysisk sikkerhet samt sosial, økonomisk og kulturell velferd. Den skal også legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling. (Kleven, T. 2011) Dette er oppgaver som er komplekse og som går på tvers av fagområder og krysser kommunegrensene. Hvordan denne samfunnsplanleggingen kan forstås og gjennomføres, skriver jeg mer om i kapittel 3.3.

For det tredje skal planlegging bygge på kunnskap, som skal danne grunnlag for vedtak om tiltak som skal bidra til en ønsket utvikling. Forvaltningen skal bl.a. være kunnskapsbasert. Dette gjelder spesielt den fysiske planleggingen, men det gjelder også de andre temaene plan- og bygningsloven dekker. Samtidig skal en som planlegger ha juridisk kunnskap og ikke minst kunne styre prosjekter og prosesser. Kommunene skal ha kompetanse til dette, men det viser seg å variere fra kommune til kommune. Flere undersøkelser viser at mange kommuner har både for lite plan- og miljøkapasitet og kompetanse. (Amdam, R. 2011)

Dagens plan- og bygningslov er særlig opptatt av en planlegging som skal sikre åpenhet, informasjon og deltakelse, som er det fjerde punktet. Det vil si at det skal legges til rette for at alle som ønsker det skal ha mulighet til å delta i planprosessene. Kommunen skal sørge for at dette skjer i alle planprosesser enten det gjelder egne planer eller planer som utføres av andre. Det er særlig viktig at det blir lagt til rette for medvirkning fra grupper som ikke kan delta direkte, som barn og unge. Dette bygger på et ønske om å ha en planlegging som skal være mest mulig demokratisk. Kommunikativ planteori har vært sentralt i det arbeidet.

Planlegging for bærekraftig utvikling er det femte og siste punktet som kjennetegner dagens planlegging. Her satte rapporten *Vår felles framtid (1987)* en global dagsorden, der planlegging ble konfrontert med et nytt verdigrunnlag og komplekse utfordringer. "Etter Brundtland-kommisjonen er det neppe mulig at en kommuneplan ikke har bærekraftig utvikling som et overordnet mål." (Kleven, T. 2011. s.373) Formålsparagrafen supplert med § 3-1, hensyn og oppgaver i planleggingen, bygger opp under dette overordna målet, der kommunene skal møte globale utfordringer med lokale handling. Den største utfordringen er ikke nødvendigvis miljøutfordringene. Den sentrale utfordringen her er hvordan kommunene håndterer de sosiale og økonomiske konsekvensene av å handle bærekraftig. Hvordan skal byrdene fordeles i vår egen generasjon og mellom generasjonene? Dette berører både livsstil og sosial organisering (Kleven, T. 2011).

3.2 Plan- og styringssystemet

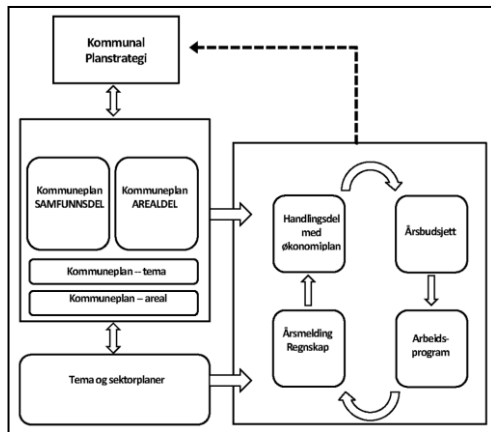
Hvordan er så dagens plan- og bygningslov bygd opp for å kunne være et styringsverktøy for å fremme en bærekraftig utvikling? Det er vist i Figur 1 og deler av det beskrives nærmere her:

Planstrategien skal utarbeides hvert 4. år, og skal vise hvilke utfordringer kommunen har og hvilke strategiske valg kommunen må gjøre for å nå ønsket utvikling. Den skal også vise hvilke planer som må utarbeides som grunnlag for dette arbeidet. Grunnlaget for planstrategien er lokale og regionale utfordringer innenfor rammene av nasjonal politikk. Dette kommer fram i de nasjonale forventningene som utarbeides hvert fjerde år, og som skal være kjent for kommunene når de går i gang med arbeidet med planstrategien. Den gir kommunen en legitimitet for videre planlegging.

Kommuneplanen er kommunens overordna styringsdokument, og gir rammer for utviklingen av kommunesamfunnet og forvaltning av arealene i kommunen. Den består av en samfunnsdel og en arealdel, og skal ha et tidsperspektiv på minimum 12 år.

For å konkretisere gjennomføring av samfunnsdelen for de 4 neste årene, skal det utarbeides en handlingsdel til kommuneplanen. Den gir grunnlag for prioriteringer av ressurser, oppgaver og samarbeid. Handlingsdelen skal oppdateres årlig, i tråd med kommuneloven der kommunen er pliktig å

utarbeide en økonomiplan. Denne kan inngå i handlingsdelen. Økonomiplanene er et sentralt verktøy for å samordne de politiske målsettingen med de økonomiske rammene. Årsregnskap og årsrapport følger av økonomiplanen.



Figur 1: Plan- og styringsstruktur (Kommunal planstrategi, 2011)

Kommunal planlegging har på mange måter blitt en selvfølge, der begrunnelsen for planleggingen er en vilje til å styre endring i ønsket retning, eller motvirke en utvikling som ikke er ønsket. "Planlegging dreier seg om å forberede møtet med fremtiden, og å sørge for å innrette seg slik at også dette møtet blir best mulig – til størst fordel eller til minst ulempe – for dem planleggingen angår." (Kleven, T. 2011. s.18). Plan- og bygningsloven gir kommunen myndighet, plikt og ikke minst styringsverktøy i form av ulike planer, men hvordan kan det gjøres i praksis?

3.3 Helhetlig planlegging i praksis

I boka "Planlegging og prosessleiling – Korleis lykkas i utviklingsarbeid?" beskriver Roar Amdam (2011) bærekraftig samfunnsutvikling som et sentralt begrep i arbeidet med å se aktiviteter i sammenheng og i forhold til andre sammenhenger i nåtid og framtid. I dette inngår også bred deltakelse. Samfunnsplanlegging i en slik sammenheng, er et instrument som brukes for å fremme en ønsket helhetlig samfunnsutvikling og som tar hensyn til og avveier forholdet mellom dimensjonene i begrepet bærekraftig utvikling²⁷:

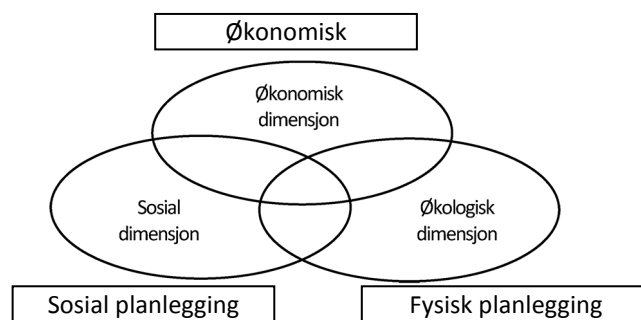
- økonomi: økonomi og finans
- økologi: natur og miljø
- det sosiale: menneske og sosiale relasjoner

Denne form for helhetlig kommuneplanlegging har som hensikt å få til en samordning mellom all planlegging i en kommune. Utfordringene til denne type planlegging er bl.a. knyttet til forholdet mellom kommunens sektorplanlegging og områdeplanlegging og forholdet mellom statens suverene posisjon og kommunens begrensede handlingsrom. Dette møter kommunene med tilpasningsplanlegging framfor den helhetlige tilnærmingen, og kjennetegnes ved sektorplanlegging, områdeplanlegging og temaplaner.

²⁷ Se mer om begrepet og dimensjonene i kapittel 4.

For å gjennomføre planer, må aktørene forplikte seg, og det skjer ofte i dag i form av ulike partnerskap som forplikter de ulike aktørene, gir tilstrekkelig aksept til å gjennomføre tiltakene og opparbeider legitim makt til å pålegge aktørene å gjennomføre tiltakene.

I kommunal planlegging har ulike fagtradisjoner dominert. Den økonomisk og fysiske planleggingen er to tunge plantradisjoner. Sosial planlegging er en tredje plantradisjon. Den omhandler menneskene og våre behov, klargjøring av ulike behov, og å finne måter å dekke disse behovene på. Deltakelse er et sentralt element i denne plantradisjon. Disse plantradisjonene sammenfaller med dimensjonen i begrepet bærekraftig utvikling (Figur 2).

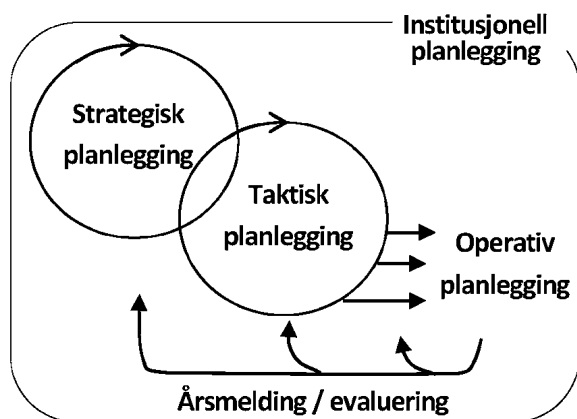


Figur 2: Sammenheng mellom ulike planleggingstradisjoner og dimensjonene i bærekraftig utvikling.

Det som er utfordrende er å få de ulike delene til å ta hensyn til andre deler og til helheten, og til å planlegge på en sånn måte at negative virkninger av egne handlinger ikke belaster andre deler. Utfordring for en slik planlegging er å innarbeide hensynet til helheten i delene (holisme). (Amdam, R. 2011, s.23)

Hvordan få til en slik helhetlig planlegging som skal møte de globale utfordringene vi står overfor? Amdam (2011) skriver at det må bygges opp en egen kapasitet nasjonalt og lokalt for å kunne respondere på disse utfordringene. Det er mange som har sett på ulike vilkår som må være til stede for at slike utviklingsprosesser er kapasitetsbyggende. For å bruke planlegging som verktøy for å stimulere til endring, er det fem variabler som må være til stede og som en må være oppmerksom på, påpeker Amdam (2011). De ulike variablene blir stimulert av henholdsvis instrumentell og kommunikativ planlegging²⁸. Disse variablene inngår i modellen for kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid (Figur 3), og blir beskrevet som del av de ulike planverktøyene i teksten etter figuren.

²⁸ Instrumentell planlegging: Krever full kunnskap om situasjonen, klare mål og kontroll over virkemidlene. Kommunikativ planlegging: Integrering av kunnskap og handling der ny erkjennelse kommer fram av deltakernes egen praksis. (Amdam, R. 2011)



Figur 3: Verktøy i kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid (Amdam, R. 2011. s.111)

I kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid blir ulike planleggingsverktøy brukt til å stimulere til en planlegging som er egnet til å møte de utfordringene vi står over for. Grunnleggende i dette arbeidet, er at planprosessene er åpne og demokratiske for å gi politikken den legitimiteten den trenger for å kunne gjennomføres.

Planleggingsverktøyene er paralleller til de ulike plantypene og prosessene i plan- og bygningsloven.

Institusjonell planlegging handler om planarbeidets legitimitet og kontekst. Hvilke legitimitet har planarbeidet, og innefor hvilke rammer er det planlegginga skjer (lokalt regionalt og nasjonalt)? Plan- og bygningsloven gir kommunene både myndighet og plikt til å drive en helhetlig planlegging, der planstrategien drar opp utviklingstrekk og utfordringer kommunene har, og hvilke lokale, regionale og nasjonale rammer planleggingen skal skje innenfor.

Strategisk planlegging er den overordna planlegginga som trekker opp visjoner, mål og strategier for en ønsket utvikling. Alle kommuner skal utarbeide en kommuneplan som inkluderer en juridisk bindende arealdel. Den skal innehold langsiktige mål for utviklingen av kommunen, og er grunnlaget for videre prioriteringer og tiltak. For å skape forankring og eierskap, er mobilisering viktig på dette nivået.

Taktisk planlegging handler om å skaffe, fordele og organisere bruk av ressurser innenfor de mål og strategier som kommuneplanen trekker opp. Handlingsplan, økonomiplan og årsbudsjett er grunnlag prioriteringer og gjennomføringer av tiltak.

Operativ planlegging handler om planlegging for selve gjennomføring av tiltak. Reguleringsplaner, tiltak og prosjekt i partnerskap og drift av aktiviteter er eksempler på operativ planlegging, der tiltak settes ut i livet.

Hvordan evalueres planprosesser og tiltak og hva lærer kommunen av dette? Hva kom ut av tiltakene sammenlignet med mål og strategier i kommuneplanen? Hvert år skal årsregnskap og årsrapport behandles politisk. Rapportene bygger både på både kvalitative og kvantitative data om status og skal gi et bilde av om kommunen er på rett veg i forhold til en ønsket utvikling på kort og lang sikt. Det er denne delen av planprosessen jeg er særlig opptatt av.

Kommunene har et ansvar for å fremme en bærekraftig utvikling, og har planlegging som et viktig verktøy i dette arbeidet. Så langt har jeg beskrevet hva som kjennetegner den kommunale

planleggingen i dag, hvilke planverktøy som finnes og hvordan de kan brukes for å få til en helhetlig, bærekraftig utvikling. Spørsmålet mitt er hvor Fredrikstad befinner seg i dette landskapet. Bruker de plan- og styringssystemet på en helhetlig måte sånn at de får bygget kompetanse til å møte de utfordringene kommunen har? Fredrikstad har jobbet med bærekraftig utvikling i mange år, og jeg forventer derfor å finne:

- En klar målsetting om bærekraftig utvikling i kommuneplanen, og der planen er blitt til med stor grad av medvirkning og deltakelse. Det har skapt en forståelse for utfordringene kommunen står over for og hvilke utvikling som må til for å møte dem.
- Et samsvar mellom strategi, organisering, prioritering og gjennomføring av tiltak.
- En årsrapport som viser resultater opp mot prioriterte tiltak, og der det er mulig å lese hvordan tiltakene bidrar til å nå måla satt i kommuneplanen.

Det er dette jeg ser nærmere på, med utgangspunkt i gjeldene planer, informasjon som ligger på nettet og informasjon som har kommet fram i intervjuer med informanter i Fredrikstad.

4. Hvordan forstår vi bærekraftig utvikling?

På en måte håper jeg det er en felles forståelse for begrepet, og samtidig håper jeg jo ikke det. Det er fordi begrepet bærekraftig utvikling bør være like bredt som det finns mennesker på jorden, så lenge vi skjønner at det er de tre tingene som må samstemme. (Informant)

Når jeg skal prøve å forstå hvordan begrepet bærekraftig utvikling oppfattes i Fredrikstad kommune, må jeg ta utgangspunkt i en definisjon av begrepet. Jeg innrømmer at det ble mer krevende enn jeg hadde trodd. Årsaken er at det er mange som har tolket begrepet innen for den vide rammen rapporten Vår felles framtid (1987) ga i sin tid, og det har gitt et mangfold av definisjoner preget av bl.a. ulike verdier og faglige ståsteder.

I dette kapitlet viser jeg bakgrunnen for den definisjonen og modellen jeg har valgt å bruke som grunnlag for analyse og drøfting. Først beskriver jeg utgangspunktet for begrepet, hvordan jeg oppfatter det er definert i rapporten Vår felles framtid (1987), hvordan det defineres nasjonalt i Norge og i plan- og bygningsloven. Jeg utdyper videre begrepets tre dimensjoner; den økonomiske, økologiske og den sosiale dimensjonen, med vekt på den siste, siden jeg er særlig opptatt av hvordan den sosiale dimensjonen oppfattes. I kapitlet om ulike modeller for bærekraftig utvikling, beskriver jeg fem av dem og begrunner hvorfor jeg går for den jeg har valgt å bruke. Til slutt har jeg gjort rede for ulike tilnærminger til begrepet, for å ha det som grunnlag når jeg skal analysere og drøfte hvilke tilnærming Fredrikstad har i sitt arbeid.

4.1 Et begrep brukt av mange til mye

Begrepet bærekraft (sustainable på engelsk), kommer av det latinske ordet sustenere som betyr å støtte opp under eller underholde. Begrepet kan spores tilbake til 1800-tallet og ble brukt i tysk forstvitenskap om langsiktig skogforvaltning (Nystad, Ø. m.fl. 2008). Det ble for alvor kjent i rapporten Vår felles framtid (1987), da i kombinasjon med begrepet utvikling; Bærekraftig utvikling er en utvikling som møter dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.

En skulle tro at et begrep som er brukt så mye²⁹, skulle være lett å finne en god definisjon på. Lafferty og Langhelle (1995) stiller det samme spørsmålet og viser til at spørsmålet er reist av mange i utallige bøker og artikler med mange ulike svar. Det strides også om hvordan bærekraftig utvikling skal settes ut i livet,

²⁹ Bærekraftig utvikling ga 499 000 treff på 0,29 sekund og sustainable development ga 33 100 000 treff på 0,30 sekunder på Google 6.oktober 2014.

og hvilke strategier og virkemidler som må tas i bruk for å realiseres bærekraftig utvikling. William Lafferty (2012, s.303), tidligere leder av ProSus³⁰ beskriver noe av forvirringen rundt begrepet slik:

What the Brundtland Report had clearly differentiated as an "alternativ modell of growth", became a general (...) case for sustainable this and sustainable that. Even those with a political responsibility for enacting SD commitments and programmes felt an embarrassed need to smile when touting the term openly to gatherings of ostensible stakeholders.

Hvorfor denne usikkerheten og det mangfoldet av definisjoner av et begrep som er så viktig og brukes så mye? Rapporten Vår felles framtid må få æren eller ta skylden alt etter hvilke ståsted man har. Den inneholder minst seks ulike definisjoner av begrepet, og alle er ikke nødvendigvis forenelig med hverandre. (Langhelle, O. Lafferty, W. 1995). Utfordringen har ligget og ligger fortsatt i rapportens klare melding om å se miljø og utvikling i sammenheng, og hvordan disse begrepene skal forstås hver for seg og sammen.

4.1.1 Norges definisjon

Som beskrevet i forrige kapittel, er det mange definisjoner av bærekraftig utvikling, men hvordan defineres det i Norge? Nasjonalbudsjettet 2014³¹ bygger på Brundtlandkommisjonens definisjon (1987), og konkretiserer det som et krav om at hver generasjon må etterlate seg en samlet formue, inklusive miljø- og naturkapital, som er så stor at kommende generasjoner kan unngå nedgang i levestandarden. Her rettes oppmerksomhet mot hva det vil si å oppfylle behov, der det vises til Stiglitzkommisjonen rapport fra 2009 om måling av økonomiske resultater og sosial framgang, med vekt på begrepet livskvalitet³². Livskvalitet knyttes bl.a. til inntekt og materiell velstand, helsetilstand, utdanningsnivå, fordeling av inntekt, miljøtilstand og tilgang til rekreasjonsområder. Både innen forskning og datainnsamling satses det på å utvikle bedre indikatorer for levekår og livskvalitet. (Nasjonalbudsjettet 2014)

Ulik tilnærming til bærekraftig utvikling har utfordret kommunens arbeid gjennom 90- og 2000-tallet. Kommunes rolle som samfunnsutvikler er sentral i dette arbeidet, og planlegging i tråd med plan- og bygningsloven er et viktig virkemiddel i denne sammenhengen. Formålet med loven av 2008 er

(..) å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. (..) (Plan- og bygningsloven §1, 2008)

³⁰ Program for Research and Documentation for a Sustainable Society (<https://snl.no/ProSus>). Har gått inn i Sintef.

³¹ Norges "bærekraftdokument", se kapt. 1.1

³² Jf. omtale i flere nasjonalbudsjett og i Perspektivmeldingen 2013.

Lovkommentaren (2009) definerer begrepet bærekraftig utvikling som balansen mellom økonomisk og sosial utvikling og å ta miljøhensyn. Bærekraftig utnyttelse av ressursene gir denne balansen. Med «samfunn» forstås mennesker og virksomheter som finnes innenfor et område, for eksempel i en kommune. Å jobbe for verdiskapning, næringsvirksomhet og sysselsetting, vilkår for folkehelse, gode boliger, bomiljø og oppvekstkår på dette grunnlaget, er å fremme bærekraftig utvikling. Dette er ytterligere konkretisering i plan- og bygningsloven §3-1 om hensyn og oppgaver i planleggingen.

4.2 De tre dimensjonene og sammenhengen mellom dem

Men selv om Brundtland-rapporten (1987) åpner opp for et mangfold av definisjoner, viser den til en rekke forutsetninger som må være på plass for at utviklingen kan kalles bærekraftig. De dekker de økonomiske, økologiske og sosiale dimensjonene i begrepet, og de gir et bilde av hva bærekraftig utvikling innebærer.

Viktige sosiale forutsetninger er at alle skal få dekket sine grunnleggende behov som mat, rent og nok vann, et sted å bo, utdanning og jobb, og at alle får anledning til å tilfredsstille sine forventninger om et bedre liv. Det må også arbeides for en holdningsendring som oppmuntrer til et forbruksmønster som er innenfor det økologisk mulige, og som alle har mulighet til å oppnå. I tillegg må befolkningsutviklingen være i samsvar med forandringene i det produksjonspotensialet økosystemets har til enhver tid.

De økonomiske forutsetningene handler om en økonomisk vekst i områder der mennesker ikke får dekket sine grunnbehov. Det vil si at den økonomiske veksten ikke skal skje i den vestlige delen av verden. Samfunnet skal dekke menneskelige behov både ved å øke produktiviteten og ved å sikre alle like muligheter. Begrensede ressurser må ha en jevn fordeling og det må legges om til en teknologi som kan redusere presset på ressursene, lenge før grensene for utnyttelse av ressurser er nådd.

Å ta vare på de naturlige systemene som opprettholder livet på Jorden, som atmosfæren, vannet og jordsmonnet hører til de økologiske forutsetningene for en bærekraftig utvikling. I tillegg kommer at uttaket av fornybare ressurser tar hensyn til den effekten uttaket har på hele systemet, og at bruk av ikke-fornybare ressurser utelukker så få valgmuligheter som mulig. Plante- og dyrearter må tas vare på, og de skadelige virkningene på luftkvalitet, vannkvalitet og andre naturelementer reduseres så mye som mulig slik at økosystemene opprettholdes.

Det som er vesentlig uansett definisjoner og tolkninger, er at disse forutsetningene må ses i sammenheng. Statistisk sentralbyrå som har ansvar for å følge utviklingen av bærekraftindikatorerne i

Norge skriver på sine nettsider at bærekraftig utvikling hviler på tre grunnpilarer: økonomiske forhold, sosiale forhold og miljøforhold.

*Kjernen i bærekraftig utvikling er nødvendigheten av å behandle de tre grunnpilarene i sammenheng. Økonomiske, sosiale og miljømessige forhold henger uløselig sammen. Alle tre må være tilfredsstillende ivare tatt, over hele kloden.*³³

Nordisk ministerråd har i sin strategi for et godt liv i et bærekraftig Norden, beskrevet det slik:

Bærekraftig utvikling har tre likeverdige dimensjoner: den økonomiske, den sosiale og den økologiske. En av disse dimensjonene får ikke undergrave forutsetningene for utviklingen innen de andre dimensjonene. (Nordisk strategi för hållbar utveckling, 2013, s.7)

4.2.1 Vektlegging av den sosiale dimensjonen

Så langt: Det er mange definisjoner av bærekraftig utvikling, og de tre dimensjoner (økologiske, økonomiske og sosiale) skal henge sammen og ikke undergrave hverandre. Men hvordan fungerer dette i virkeligheten? I denne undersøkelsen skal jeg se på hvordan arbeidet med bærekraftig utvikling oppfattes i en kommune, med vekt på den sosiale dimensjonen. Det gjør jeg fordi jeg opplever at miljø- og økonomidimensjonen virker til å være de dimensjonene som dominerer. Det er mitt inntrykk etter å ha jobbet med offentlig planlegging og miljøforvaltning. Finansdepartementets begrunnelse for å overta koordineringen av arbeidet med bærekraftig utvikling kan bekrefte det bildet (se fotnote 5). Dette bekrefte ytterligere i Hege Hofstads doktoravhandling "Håndtering av "wicked problems"³⁴ i kommunal planlegging". (2012) Her ser hun på hvordan kommuner oversetter målsettingene om bærekraftig utvikling og folkehelse i ulike planleggingspraksiser. De tre artiklene som omhandler bærekraftig utvikling, viser et felt i utvikling, men der det i planleggingen fortsatt legges størst vekt på økonomisk utvikling som kompletteres med mål om miljø og så sosiale forhold.

I Brundtland-rapporten (1987) ble sosial bærekraft definert som global rettferdighet – fordeling av goder mellom rike og fattig land. I de senere årene skriver Hofstad (2012), har sosial bærekraft blitt

³³ <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/barekraft/hva-er-barekraftig-utvikling> , 11.7-2014.

³⁴ Wicked problems er her definert som komplekse problemer som er vanskelige å definere, lokalisere, implementere. De er også kontinuerlige og har ingen objektiv riktig løsning. Bærekraftig utvikling er som kjent vanskelig å definere, kilden til problemene er mange og dermed vanskelig å lokalisere og løsningene må finnes på mange nivå. Målet om en bærekraftig utvikling er kontinuerlig da det er et arbeid vi ikke blir ferdig med, og det sitter heller ingen autoritet med en objektiv løsning på problemet. "Begge målsettingene er lette å slutte opp om, men vanskeligere å håndtere i praksis." (Hofstad s.19)

knyttet til en nasjonal og ikke minst lokal kontekst³⁵. Dette gjør bærekraftig utvikling mer interessant i et planleggingsperspektiv mener hun. Hun løfter fram følgende faktorer for sosial bærekraft lokalt.

- Sosial likhet når det gjelder økonomisk, sosial og politisk deltakelse i samfunnet, samt tilgjengelighet til sentrale goder. Det skal sikre alle en mulighet til å dekke sine behov.
- Sosial kapital og samhørighet som felles normer, tillit og gjensidighet bidrar til kollektive handlinger og samhandling.

Den delen av avhandlingen som handler om bærekraftig utvikling, viser at såkalt kompakt byutvikling dominerer som løsning på å skape en bærekraftig utvikling³⁶. En slik fortetting skjer omkring transportknutepunkt, der en utvikler tettsteder med varierte funksjoner. Hensikten er å få korte avstander mellom boliger, arbeidsplasser, kommersielle og kulturelle tilbud. En slik utvikling vil få positive økonomiske, miljømessige og sosiale konsekvenser. Hofstad har i sitt arbeid kommet fram til at de økonomiske, miljømessige og sosiale målene er til stede i de kommunen hun har studert, men med en tydelig rangering. I den kompakte bymodellen er det et målhierarki der de økonomiske målene rangeres høyest, deretter de miljømessige og til sist de sosiale.

- De økonomiske målene er en integrert del av modellen for kompakt byutvikling. Den støtter opp under kommunens ønske om å være attraktiv for næringsetablering og bosetting for unge og høyt utdannede innbyggere. En kompakt by er et viktig ledd i denne omdømmebyggingen. Det er få konflikter mellom kompakt by og økonomiske mål i arbeidet med å få til en bærekraftig utvikling.
- De miljømessige målene om bærekraftig transport og bevaring av sammenhengende grøntområder i utkanten av bykjernen, er hovedmål i kompakt byutvikling. Disse målene støter mot andre miljømål der de ofte må vike for utbygging. Det vil si at det oppstår en konflikt mellom friluftsliv- og naturhensyn på den ene siden og fortetting på den andre.
- De sosiale målene handler om å utvikle tette varierte boområder som åpner for at man kan bo et sted gjennom livets ulike faser fordi det er lagt til rette for service, kulturelle og kommersielle tilbud. Her legges det vekt på eldre. De svenske kommunene i undersøkelsen er opptatt av varierte og tette boområder, er åpne for mangfold og sosiale møter som bidrar til å redusere segregering³⁷.

³⁵ Dette er urovekkende mener Langhelle og Lafferty (1995). De mener å se at begrepet nå brukes mer om forholdet mellom generasjoner, og ikke i generasjoner, og i sin ytterste konsekvens kan det bety at nord-sør perspektivet blir definert ut av begrepet.

³⁶ Dette er i tråd med Dag Tvilde's artikkel "Norsk planlegging i et europeisk perspektiv" i Plan 6/2012. Her skriver han at Norge er innefor det europeiske planleggingsparadigmet gjennom å gjøre byene våre attraktive gjennom byutvikling og kulturelle opplevelser. – Vi tror på bærekraftretorikken om polysentriske byregioner, kollektivutbygging og fortetting rundt knutepunktene. (s.16)

³⁷ Segregering er å skille enkelte menneskegrupper vekk fra andre innen samme samfunn. (Store norske leksikon)

Nå, mer en 20 år etter at folkehelse og bærekraftig utvikling ble introdusert, stiller Hofstad spørsmålet: Har ideene om folkehelse og bærekraftig utvikling nedfelt seg som norm som forventes å være styrende for valg og prioriteringer i planleggingen? Hun ser:

- En begynnende strukturering av folkehelse og sosial bærekraft, der målsettinger om disse temaene er nedfelt i planer, men der institusjonaliserte praksiser er vanskelig å få øye på.
- Bærekraftig utvikling har i langt større grad materialisert seg, der kompakt byutvikling er den dominerende trenden. Dette er ikke et nordisk fenomen (se fotnote 36). Det er også tegn på at kommunene er i ferd med å ta innover seg behovet for å fokusere mer på den sosiale dimensjonen. Det kom fram bl.a. i en av de svenske case-kommunene.

4.3 Modeller for bærekraftig utvikling

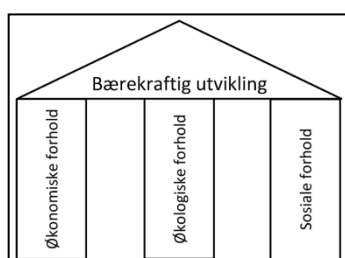
We often develop models as metaphors to describe some new understanding of a problem because they organize and simplify our understanding and suggest a seemingly reasonable way of solving it. As a result, the models are often "picked up" and used without the benefit of much consideration. Before long, they can become part of the mythology of the culture. (Dawe, N. Ryan, Kenneth L. 2003, s.1458)

Med et mangfold av definisjoner og tilnærminger, er det naturlig at det også er et mangfold av modeller av bærekraftig utvikling. Sentralt i mange av disse modellene er tre dimensjoner: den sosiale, den økonomiske og den økologiske. I noen modeller viser det også til overgangene mellom disse dimensjonene.

4.3.1 Presentasjon av fem modeller

På min jakt etter en modell for bærekraftig utvikling som jeg kan bruke som grunnlag for min analyse og drøfting, presenterer jeg her fem modeller, før jeg grunngir hvorfor jeg velger den ene.

Tre-pilar-modell

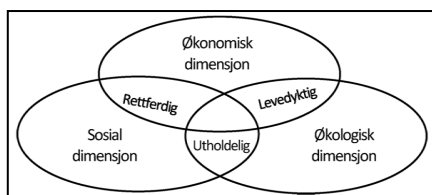


I denne modellen, hviler bærekraftig utvikling på tre grunnpilarer. De tre pilarene er økologiske forhold, sosiale forhold og miljøforhold. Denne modellen ser ut til å være den SSB bruker, jfr. sitat kapittel 4.2. Disse pilarene er også utgangspunkt for næringslivets tredelte bunnlinje

Figur 4: Trepilar-modellen

(TBL)³⁸ I tre-pilar modellen er de tre dimensjonen plassert uavhengig av hverandre, der mennesket som en del av den sosiale utviklingen er plassert på utsiden av miljøet, og ikke som en del av det. Det er også noe av kritikken mot denne modellen. Miljøet må være grunnlaget som bærekraftig utvikling må stå på, mener kritikerne. (Dawe, N.K. Ryan K.L. 2003.) Det fine med modellen, er at den med tydelighet kan illustrere ubalansen mellom dimensjonen, hvis en av grunnpilarene er mindre vektlagt enn de andre, jfr. sammenhengen mellom dimensjonen som jeg skriver om i kapittel 4.2.

Tre-sirkel – modell

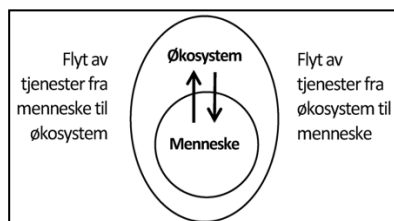


Figur 5: Tre-sirkel-modell

I tresirkel-modellen (venn-diagrammet), ses de tre dimensjonene i sammenheng, og gir dermed et bedre bilde av hvordan disse dimensjonene henger sammen og er avhengig av hverandre. Her kommer også forholdet mellom dimensjonene fram. (Adams, W.M. 2006). Men selv om tresirkelmodellen viser sammenheng mellom dimensjonene, er det en risiko for at de ulike

dimensjonene "lever sine egne liv" stikk i strid med intensjonen om en bærekraftig utvikling. Og en får en utvikling av "bærekraftig ditt og bærekraftig ditt", jfr. Lafferty (se sitat i kapt. 4.1) som mediene er full av: Bærekraftig velferd, innvandring, økonomi, kultur, ressursbruk, befolkningsvekst, matforbruk osv. Sammenhengen mellom utvikling og bærekraftig som var og fortsatt er grunnleggende i Vår felles framtid (1987), blir glemt, bevisst eller ubevisst.

Bærekraft-egget



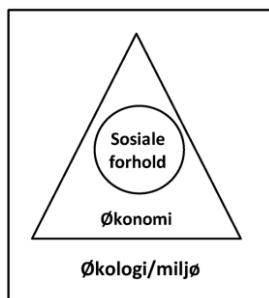
Figur 6: Bærekraft-egget

Denne modellen er et forsøk på å erstatte tre-pilar og tre-sirkelr modellen. Her vises forholdet og sammenhengen mellom natur og mennesker. Dette viser at menneske er avhengig av naturen, der sosial og økonomisk utvikling bare kan skje hvis en har tilgang på de nødvendige ressursene fra økosystemene. (Keiner, M, 2005).

Kritikken av denne modellen kan være at økonomi som verktøy for å formidle ressurser og behov mellom mennesker og økosystem ikke er synliggjort.

³⁸ TBL: en metode for næringslivet som ønsker å ta et helhetlig samfunnsansvar

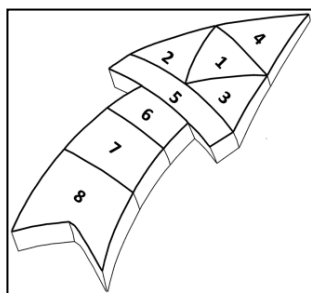
Bærekraft"egget" med økonomi



Figur 7: Bærekraft-
"egget" med økonomi

Busch-Lüthy (1995) har laget en modell som baserer seg på bærekraft-egget, men der mennesker er erstattet med sosiale forhold og økonomi. Denne modellen bruker Region Blekinge i Sverige som grunnlag for sin strategi for en bærekraftig utvikling (2014-2020). I denne modellen er forholdet mellom de tre dimensjonene tydelig. Kritikken her kan bestå i at noen mener at det er menneskene og/eller økonomien som gir rammene for bærekraftig utvikling. Dette er avhengig av hvilke verdigrunnlag og kunnskapstå-sted man har.

Bærekraftpila



Figur 8: Bærekraftpila,
enkel verdivalg (8).

Denne modellen er utviklet av Stiftelsen Idebanken³⁹ (Armann, K.A. Nakkerud, M.B. 2008). Her støttes og suppleres det økonomiske hensynet (1) av det sosiale (2) og økologiske hensynet (3) og tidsperspektivet inkluderer kommende generasjoner (4). Arbeidet er basert på bred deltakelse (5). For å få dette til, er det tre arbeidsformer som må brukes: utføre praktisk handling (6), utvikle ny kunnskap (7) og skape debatt om

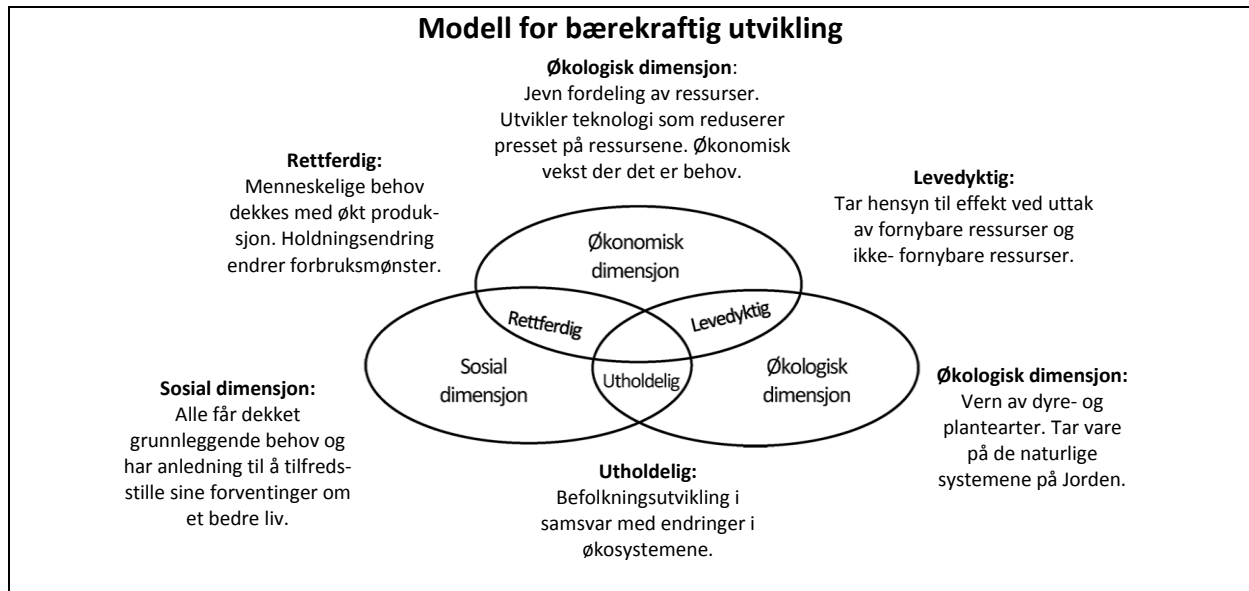
4.3.2 Valg av modell

Med den forståelsen jeg har av forholdet mellom økologi, menneske og økonomi, er jeg fristet til bruke Busch-Lüthy (1995) "bærekraftegg-modellen". Men da vil jeg fort havne i en verdi/system/struktur-diskusjon, og det er ikke hensikten med denne oppgaven. Jeg vil imidlertid bygge min analyse på tresirkelmodellen. Det gjør jeg ut fra at den er foreløpig mest brukt og Fredrikstad kommune bruker den som grunnlag for sin forståelse av bærekraftig utvikling.

Innholdet i "min" tresirkel-modell består av forutsetningene som bærekraftig utvikling bygger på, fra rapporten Vår felles framtid (1987) og som er nærmere beskrevet i kapittel 4.2. Jeg har plassert forutsetningene i forhold til de ulike dimensjonene etter eget hode og hjerte. Jeg velger å bruke dimensjoner om de tre begrepene bærekraftig utvikling som utgjør modellen, altså økologiske,

³⁹ Stiftelsen Idebanken en privat stiftelse som har som formål å fremme nyskapende løsninger som kan gi et bedre miljø og styrke globale og lokale fellesskap. Det gjør de ved å presentere gode eksempler fra virkeligheten, bidra til nye samtaler og utvikle positive framtidsbilder.

økonomiske og sosiale dimensjoner. Her forstås dimensjon som en side, et trekk eller et aspekt. (Wikipedia, 20. mar. 2014). I en del modeller og definisjoner brukes forhold, faktorer og hensyn om det samme. Noen modeller bruker også økologisk, økonomisk og sosial bærekraft. Jeg mener at det siste i for stor grad frister til å splitte begrepene fra hverandre. Det vil si at vi snakker om enten det ene eller det andre, og ikke ser de ulike forholdene i sammenheng slik det er ment.



Figur 9: Modell for bærekraftig utvikling, grunnlag for analyse og drøfting (Vår felles framtid, 1987)

4.4 Mange tilnærminger

Robert W. Kates m.fl. (2005) har i en artikkel drøftet ulike tilnærminger til begrepet som jeg synes er interessante og samtidig relevante for denne undersøkelsen. Han stiller som så mange før ham spørsmålet: What is sustainable development? Han påpeker mangfoldet av definisjoner som Brundtlandrapporten (1987) åpner for, for så å drøfte fem ulike måter å tilnærme seg bærekraftig utvikling på:

1. Er det et system i mangfoldet? Her viser Kates m.fl. (2005) til et studium⁴⁰ som har gått gjennom litteratur som handler om bærekraftig utvikling, for å se om det er et system i mangfoldet. Med utgangspunkt i bærekraft og utvikling, forholdet mellom dem og tidsperspektivet, er konklusjonen: Bærekraft handler om natur og miljø som grunnlag for vår eksistens (lifesupport) og utvikling

⁴⁰ Board on Sustainable Development of the U.S. National Academy of Science

handler om mennesker, økonomi og samfunn⁴¹. Sammenhengen mellom dem og tidsperspektivet varierer veldig.

2. En annen tilnærming er å se på hva bærekraftig utvikling skal oppnå, altså hvilke mål vi setter for denne type utvikling. Kates m.fl. (2005) viser til tre case der det er satt en rekke mål med ulik tidsperspektiv. De viser at målene er vanskelige å nå innen tidshorisonten som er satt, og de er kostbare å gjennomføre.
3. Å måle graden av bærekraftig utvikling ved hjelp av ulike indikatorer, er en tredje måte å definere begrepet på. Det er på dette området det er lagt ned mest arbeid (Kates, R.W. m.fl. 2005). Det finnes mange varianter der en har kombinert globale, nasjonale og lokale initiativ for å finne egnede indikatorer. En del av disse indikatorene er gjennomgått, og det viser to ting: Det er en veldig bredde i tema som relateres til bærekraftig og utvikling, og det er få av indikatorsystemene som er tydelig på tidsperspektivet.
4. Verdier som representerer eller støtter opp under bærekraftig utvikling er også en inngang (eks. Earth Charter⁴²). Men verdier har også mange tolkninger og meninger, på lik linje med begrepet de skal bidra til å definere.
5. Den viktigste måten å definere bærekraftig utvikling på mener Kates, er via handling. Handling inkluderer innsatsen som legges ned i å definere konsept, etablere mål, lage indikatorer og visjoner. Det inkluderer det å skape sosiale bevegelser, organiserer institusjoner, skape bærekraftig forskning og teknologi og å forhandle seg fram til kompromisser mellom de som er prinsipielt opptatt av natur og miljø, de som verdsetter økonomisk utvikling og de som er dedikert til å forbedre forholdene for menneskene.

Til tross for mangfoldet, så har det utviklet seg en kjerne av prinsipper og verdier basert på Brundtlandkommisjonens grunnleggende definisjon (1987). Ordene utvikling og miljø oppfattes som noe positivt for de fleste mennesker, og en kan nesten si et det er en universell enighet om at bærekraft er et viktig mål, skriver Kates. Men han understreker at disse grunnleggende prinsippene ikke er uforanderlige. De er et produkt av en global dialog om hva bærekraft utvikling betyr som nå har gått over mange år, der det er blitt et bredere perspektiv på økonomisk utvikling og miljøvern, som inkluderer ideer om utvikling som omhandler menneske og samfunn. "Thus, the concept maintains a creative tension between a few core principles and an openness to reinterpretation and adoption to different social and ecological context." (Kates, R.W. m.fl. 2005, s.20)

⁴¹ Økonomisk utvikling har hatt størst oppmerksomhet, mens det nå er en dreining mot en utvikling relatert til menneskelige behov som utdanning, likhet og muligheter, og samfunnets behov som verdien av sikkerhet, velferd og relasjoner i et samfunn. (Kates, R.W. m.fl. 2005)

⁴² <http://www.earthcharterinaction.org/content/>

Bærekraftig utvikling krever deltakelse fra ulike interessenter og perspektiver, der det bl.a. handler om å få fram ulike verdier og koordinere felles handling. Men fordi vi er ulike med ulike verdier og tilnærminger, er dette vanskelig. Kritikk er uansett en viktig del av en bevisst utvikling av begrepet, som Kates m.fl.(2005) mener vil bidra til en positiv forståelse for en verden der grunnleggende menneskelig behov dekkes uten at det naturlige systemet som vi er avhengige av, ødelegges. Bærekraftig utvikling er ikke et svar, men mer en dialog og en prosess som krever arbeid, kompromisser og vilje til forandring.

På bakgrunn av dette kapitlet – hva forventer jeg å finne i Fredrikstad? Jeg håper jeg finner en definisjon av begrepet bærekraftig utvikling, som viser en sammenheng mellom de tre dimensjonene, og der det er mulig å se hvordan de ulike dimensjonene vektlegges både når det gjelder forståelse av begrepet og hvilke tiltak som oppfattes som eksempler på bærekraftig utvikling. Og hvordan vil den sosiale dimensjonen framstå? Vil den være tilstede og i hvilken grad? Datagrunnlaget henter jeg fra intervjuer med ansatte, ledere, politikere og innbyggere i kommunen, samt i utvalgte planer i plan- og styringssystemet til kommune. Jeg bruker den valgte tresirkel-modellen i Figur 9 som grunnlag for analysen for å se hvilke uttrykk oppfattelsen av og arbeidet med bærekraftig utvikling har i Fredrikstad i dag.

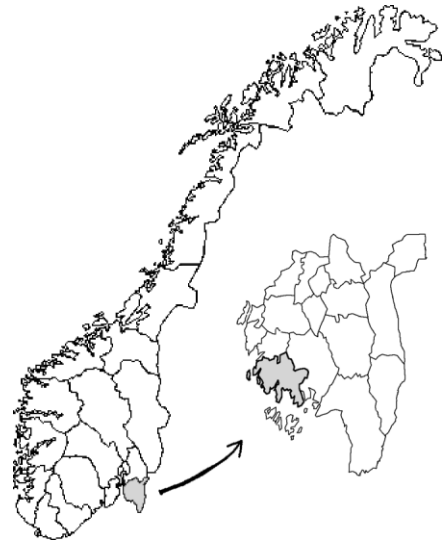
Jeg har også en forventning om å finne et mønster eller et bilde av hvilke tilnærming Fredrikstad har i sitt arbeid med bærekraftig utvikling. Er det for eksempel mål og indikatorer som blir vektlagt, eller er det handling, jfr. Kates sin tilnærming? Jeg har også spurt informantene og hva de mener er viktig at kommunen legger vekt på i det videre arbeidet med bærekraftig utvikling. Jeg er nysgjerrig på hva informantene vektlegger her, og hvordan det bildet ser ut sammenlignet med oppfatning av begrep og tiltak.

5. Historien om kommunen som vil være bærekraftig

Dagens virkelighet er utgangspunktet for å planlegge framtiden.

(Fredrikstads kommuneplan 2011-2023, s.11)

Fredrikstad, byen med om lag 78 000 innbygger og som ligger i Østfold ved utløpet av Glomma, har gitt familien min og meg mange fine opplevelser gjennom årene; Fra padling i skjærgården og gå- og sykkelturner i omland, til vandringer i gamlebyen og langs Glomma i sentrum. Fra et mer profesjonelt ståsted, har jeg som planlegger og miljøforvalter fulgt arbeidet til Fredrikstad både fordi de har vært aktive og jobbet med miljø og bærekraftig utvikling på mange arenaer i mange år, og fordi de har villet dele kunnskapen og erfaringen sin med andre. Da tema for denne oppgaven ble å se nærmere på kommunens ansvar for og arbeid med å fremme bærekraftig utvikling, var det derfor nærliggende for meg å bruke Fredrikstad som case. Det hjalp også på at kontaktpersoner i kommunen var nysgjerrige på temaet og var villig til å bruke tid på det.



Figur 10: Fredrikstad kommune i Norge og Østfold

I dette kapittelet beskriver jeg først fakta om kommunen og hvilke utfordringer den har slik det kommer fram i gjeldende kommuneplan (2011-2023). Jeg beskriver videre starten på arbeidet med bærekraftig utvikling, hva de har satset på opp gjennom årene, hvordan arbeidet er organisert og hvordan de definerer begrepet. Til slutt går jeg gjennom sentrale dokumenter i plan- og styringssystemet til kommunen for å se hvordan satsingen på bærekraftig utvikling kommer til uttrykk der og hvordan satsingen ser ut satt inn i bærekraftmodellen (Figur 9).

5.1 Fakta og utfordringer

Hvorfor vil jeg har med noe om utfordringene Fredrikstad kommune har? Jeg er jo i utgangspunktet kun interessert i hvordan kommunens arbeid med bærekraftig utvikling kommer til uttrykk. Men det er viktig ha dem med fordi det er interessant å se utfordringene i forhold til hva kommunen satser på for å få en ønsket utvikling – her en bærekraftig utvikling.

Kommunen er slått sammen i to omganger. Først i 1964, og den neste i 1994 da Borge, Kråkerøy, Onsøy og Rolvsøy ble slått sammen med Fredrikstad. Bakgrunnen for sammenslåingen var Buvikutvalgets arbeid med ulike byers utviklingsproblemer (NOU 1989:16). Konklusjonen var at de fem kommunene ville få en del stordriftsfordeler ved å slå seg sammen, og det ble vedtatt i 1992. Dette til tross for en folkeavstemning som viste et stort flertall for ikke å slå sammen kommunene. Som de fleste kommuner, har den en rekke utfordringer, som den i rollen som bl.a. samfunnsutvikler, produsent av tjenester og utøver av myndighet, søker å løse. Under kommer en oppsummering av disse utfordringene slik de blir beskrevet i gjeldende kommuneplan (2011-2023).

Kommunen har store utfordringer knyttet til levekår, der de sosiale forskjellene øker og fordeler seg ulikt i kommunen. Dette henger blant annet sammen med et lavt utdanningsnivå og forandring i næringsstrukturen (fra industriby til annen type virksomhet).

Det blir flere eldre, mens andelen yngre yrkesaktive synker. Det vil bl.a. føre til økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester fra flere eldre i framtiden, og behovet for denne type kompetanse vil øke. De ser også at de yngre drar ut for å ta en utdanning, men at de i mindre grad kommer tilbake. Men kommunen vokser i antall innbyggere, og det skyldes hovedsakelig innflytting av innvandrere. Med over 120 ulike nasjonaliteter, er integrering en utfordring for kommunen.

Fredrikstad har et allsidig sammensatt næringsliv, med stort innslag av tradisjonell industri, og er også en betydelig landbrukskommune. Men arbeidslivet er i endring. I industrien synker antall arbeidsplasser, mens det øker i handels- og servicenæringen og spesielt innen offentlig virksomhet. Det er derfor viktig at kommunen satser på verdiskaping med vekt på forsknings- og utviklingsarbeid, og det må satses på å skape nye arbeidsplasser for bl.a. å få bukt med arbeidsledigheten. Den er særlig høy blant innvandrere. Denne satsingen må gjøres i samarbeid med Nedre Glomma-regionen, Høgskolen i Østfold og næringslivet.

Kommunen har gode barnehager og høy trivsel i skolene, men flere skoler scorer under landsgjennomsnittet i de nasjonale prøvene. Brukerne av sykehjemmene er fornøyde, men det er for få plasser i forhold til andelen eldre. Hjemmetjenesten som er godt utbygd i dag, er ikke dimensjonert for å møte framtidige behov. Det har blitt færre mottakere av sosialhjelp, men mange av dem som er igjen i tjenesten har betydelige sosiale problemer, som for eksempel problemer med rus. Det er også en økning i antall personer med kroniske og sammensatte sykdomstilstander som kols, diabetes, demens, kreft og psykiske lidelser. Dette er grupper som har behov for at ulike fagmiljøer samarbeider.

Det bor dobbelt så mange innbyggere i omlandet som i sentrum. Det gjør at flere bruker bil enn kollektiv- og sykkel, sammenlignet med andre byer med samme folketall. Men aktiv satsing på areal- og transportplanlegging med fokus på fortetting, bidrar til at en økende del av befolkningen bor mer sentralt nå. Dette er et viktig tiltak i arbeidet med å motvirke klimaendringene.

Infrastrukturen har ikke holdt følge med veksten i kommunen og det skaper bl.a. køer, særlig på innfartsveiene i rushtiden. Fredrikstad ligger sentralt mellom Oslo og Gøteborg, men det er samtidig utfordrende på grunn av avstanden til E6 og veikvaliteten på tilførselsveiene, og at kommunen ikke tospors jernbaneforbindelse.

Fredrikstad kommune har en stram økonomi. Produksjonen av tjenestene skal holdes innenfor de frie inntektene (skatt og rammetilskudd), og eiendomsskatten brukes for å gi rom for å dekke økt etterspørsel etter tjenester. I tillegg er det behov for å effektivisere, omprioritere og omstille driften for å dekke nye behov. Fredrikstad har vært medlem av ROBEEK-registeret⁴³ fra 2002-2007. 2013 var det tredje året på rad kommunen har gått i pluss (årsrapport 2013).

Det er store endringer i bystrukturen, der bl.a. Værste (tidligere Fredrikstad mekaniske verksted) er sentral. Værste er under utvikling, og har et potensial for 2.500 nye arbeidsplasser og 3.000 fastboende. Det huser i dag bl.a. Høgskolen i Østfold og Helsehuset. Det ses på som et byutviklingsprosjekt, der det må tenkes og planlegges på lang sikt. Et mulighetsstudium⁴⁴ fra 2012 viser ulike muligheter for bærekraftig utvikling av området⁴⁵. Det blir konkretisert gjennom 6 deltema: marked, mobilitet, arealbruk, økologi, aktivitet og økonomi. Utviklingen kan legge grunnlaget for bl.a. gode gang- og sykkelforbindelser til dagens sentrum, et befolkningsgrunnlag for et kollektivtilbud som reduserer behov for bruk av privat bil, et lokalt basert næringsliv, bebyggelse med redusert energibehov og opplegg som kan redusere forbruk og avfallsmengder.

Fredrikstad har mange fortrinn med et rikt og mangfoldig kulturliv, og med en historie som gir kommunen helt spesielle kvaliteter. Dette brukes aktivt i arbeidet med å møte utfordringene kommunen står overfor.

⁴³ ROBEEK-registeret: Register om betinget godkjenning og kontroll, over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

⁴⁴ Studiet er et innspill til pågående og framtidige prosesser i Fredrikstad.

⁴⁵ Kriteriene mulighetsstudiet bygger på, er kriterier for bærekraftig byutvikling tilpasset norske forhold, supplert med BREEAM Communities.

5.2 Fredrikstads arbeid med bærekraftig utvikling

Fredrikstad kommune har hatt bærekraftig utvikling på dagsorden siden kommunesammenslåingen i 1994:

*(..) Da vedtak om storkommune ble fattet, ble det satt ned en gruppe (..) som skulle jobbe med rammeverket for politikken i kommunen. Det var da vi fikk vi inn begrepet BU som faktisk del av kommunens overordna mål. (..) Det at man endret noe så pass strukturelt som en kommunesammenslutning er, ga oss en anledning som var helt unik til å innføre en ny virkelighetsbeskrivelse – en annen kontekst - og det fikk vi jo til. Det har vi tatt med oss fra da.
(Informant)*

Kommunens arbeid med bærekraftig utvikling, kommer tydelig fram på kommunens nettside, og er godt oppsummert i bekreftelsen kommunen sendte på Miljøverndepartementets invitasjon om å delta i programmet Framtidens byer⁴⁶.

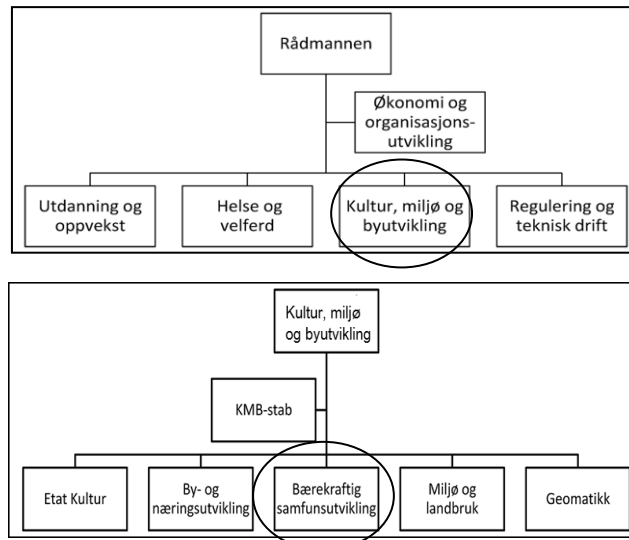
Arbeidet med bærekraftig utvikling i Fredrikstad:

- Har vært en satsing siden kommunesammenslåingen i 1994.
- Har vært og er et overordnet mål i kommuneplanen.
- Er konkretisert gjennom virksomhetenes daglige gjøremål i samarbeid med ulike parter.
- Har et internasjonalt perspektiv.
- Bygger på nasjonal politikk og de forutsetningene kommunen har til handling.
- Bygger på den kompetansen kommunen er tilført ved å delta i nasjonale programmer og prosjekter (Miljøbyprosjektet, Bærekraftige lokalsamfunn, Kommunal miljørevisjon, Livskraftige kommuner)

Eksempler på konkrete tiltak som de løfter fram, er bl.a. vennskapssamarbeid med St.Martin og Patzun i Guatemala, kulturliv med miljøvennlig profil, arbeidet med samordnet areal og transportplanlegging, avfallsproduksjon og behandling, sentrumsutvikling, levende lokalsamfunn, miljøvennlig forbruk, kommunens klimaplan og formidling.

Ansvar for arbeidet med bærekraftig utvikling er lagt til en egen avdeling for bærekraftig samfunnsutvikling i enhet for Kultur, miljø og byutvikling (Figur 11). Tema direkte knyttet til arbeidet med bærekraftig utvikling er bl.a. klima, miljøfyrtårn, miljøårshjulet, Framtidens byer, sykkelbyen, støtte til ladepunkt, svartelistede arter, helsevern, luftkvalitet og trygge Fredrikstad (fra kommunens nettsider, november 2014).

⁴⁶ Jeg antar at dette var i 2008 da programmet startet opp.



Figur 11: Organisasjonskart for Fredrikstad kommune og for Enhet for Kultur, miljø og byutvikling.⁴⁷

5.3 Begrepet bærekraftig utvikling i Fredrikstad

På en egen nettside om bærekraftig utvikling, tar Fredrikstad kommune utgangspunkt i

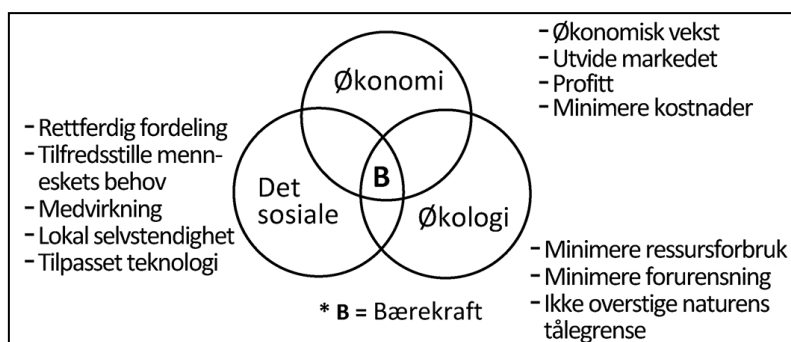
Verdenskommisjonen for miljø og utvikling sin definisjon: "En bærekraftig utvikling er en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at framtidige generasjoner skal få dekket sine behov."

Forenklet sier kommunen at det betyr tre ting:

- Å ta vare på naturen. Den trenger ikke oss, men vi trenger den.
- Å tilfredsstillte menneskenes behov i dag
- Å sikre at våre etterkommere kan få tilfredsstillt sine behov

De skriver videre at bærekraftig utvikling er et relativt nytt begrep, og at innholdet ikke er ferdig definert. Tre viktige dimensjoner spiller sammen i begrepet bærekraftig utvikling: Økologi, økonomi og sosiale faktorer (Figur 12). Disse tre dimensjonene må vurderes samtidig når de skal avgjøre hva som er bærekraftig. Det finnes ingen fasit. På veien mot et bærekraftig samfunn må det diskuteres hvor balansepunktet mellom disse tre dimensjonene skal ligge.

⁴⁷ Fra kommunens nettside og kommunens informasjonsavdeling, nov. 2014.



Figur 12: Fredrikstad kommunes modell for bærekraftig utvikling⁴⁸

Fredrikstad erkjenner at kloden har begrensede ressurser, og løfter fram viktige spørsmål i den forbindelse: Skal vi bruke ressursene, hva skal vi bruke dem til, hvem skal bruke dem, når?

For å få et mer bærekraftig Fredrikstad er kommunen avhengige av at alle gjør en innsats:

- Kommunen må gjøre sitt, både som samfunnsutvikler og tjenesteyter.
- Næringslivet må bidra når det gjelder produksjon av både varer og tjenester.
- Frivillige organisasjoner har en stor kontaktflate i befolkningen og har muligheter for å ta med bærekraftige verdier og handlinger inn i arbeidet sitt.
- Alle privatpersoner har et ansvar for å ta miljøhensyn hjemme, på jobb, i naturen og i butikken.
"Hvis alle gjør litt, kommer vi et godt stykke på vei!"

5.4 Bærekraft i Fredrikstads plan- og styringssystem

5.4.1 Om plansystemet⁴⁹

Ansvar for kommunens plan- og rapporteringssystem er delt på to enheter: Enhet for Kultur, miljø og utvikling som har ansvaret for kommuneplanen og Enhet for økonomi og organisasjonsutvikling som har ansvar for handlingsplan, budsjett og årsrapport (Figur 11). Denne delen av styringssystemet inkluderer balansert målstyring⁵⁰, kvalitetssystemet, avvikssystemet og økonomisystemet.

Kommuneplanen er den overordna planen og legger premissene for handlingsplanen. Hvor godt de får til det er bl.a. avhengig av hvor detaljert kommuneplanen er. Den kan bli både for konkret og for diffus.

⁴⁸ Fra kommunens nettside, november 2014

⁴⁹ Dette kapittelet bygger på en bearbeidet samtale med en informant.

⁵⁰ Balansert målstyring: et verktøy for systematisk måling av resultater.

Det er en opplevelse av at gjeldende kommuneplan er vel detaljert og derfor litt vanskelig å håndtere i handlingsplanen. En annen utfordring er at tjenestene til kommunen går på tvers av satsingene i kommuneplanen.

De overordna planene kan fort bli komplekse og mye å forholde seg til for politikerne, men overordna mål gir en retning, og en finner igjen "sitt" område. I diskusjonene i bystyret handler det fort om pengeflytting på kort sikt. Derfor innledes nå arbeidet med handlingsplanen med et strategidokument som diskuteres på våren.

Inngangen til kommuneplanen er kommunens rolle som samfunnsutvikler. Men det er utfordrende å fylle den rollen som en part i Fredrikstad-samfunnet. Det går fint å tenke kreativt sammen med folk på folkemøter og i

partnerskapsmøter, og kommunen møter utfordringene de har med mål for bl.a.

kommunens tjenester, klima, miljø og

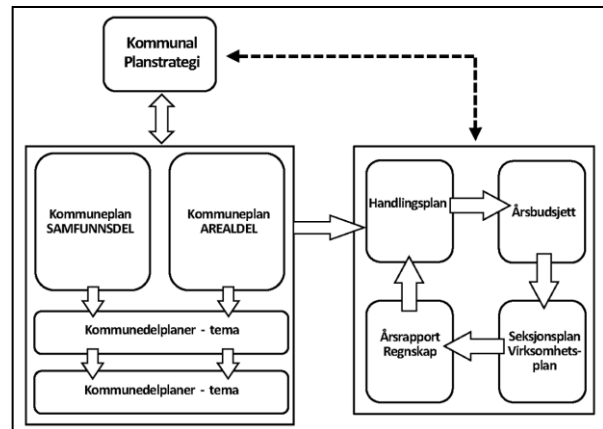
bærekraftig utvikling. Men når planen er vedtatt, er det en utfordring å følge den opp. I arbeidet med gjeldene kommuneplan, ble det lagt til rette for medvirkning med to folkemøter med kjente innledere, paneldebatter og gruppearbeid, og kronikker lokalavisa i forkant. Innspill på disse møtene ble drøftet og bearbeidet av referansegruppe og i administrasjonen og politisk styringsgruppe. Dette ble grunnlaget for et høringsutkast til kommuneplan (kommuneplanen 2011-2023).

Fredrikstad deltar i ASSS (aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner) sammen med de 10 største kommunen i Norge. Analyser og tallmateriale brukes for å sammenligne seg med andre.

Det ble jobbet mye med balansert målstyring i 2006 og 2007. Med et politisk skifte i 2008, ble det brukt noe mindre ressurser på dette i en periode, men arbeidet er tatt opp igjen nå. Kommunen opererer med et overordna målekort som er delt inn i 4 fokusområder: Brukere, medarbeidere, økonomi og interne prosesser. Det som omhandler samfunn er lagt inn i en utviklingstabell som i større grad viser utvikling over tid. Her er indikatorene relatert til de seks innsatsområdene i kommuneplanen (se kapittel 5.4.2).

5.4.2 Innholdet i planene

Med det første forskningsspørsmålet ønsker jeg å få fram et bilde av hvordan begrepet bærekraftig utvikling oppfattes. I kapittel 6 gir informantene et bilde av dette. I dette kapitlet gir jeg et bilde av



Figur 13: Oversikt over plansystemet til Fredrikstad kommune (Planstrategi, 2012-15, s.4)

hvordan bærekraftig utvikling kan oppfattes i kommunens plan- og styringssystem. Jeg tar utgangspunkt i gjeldende planstrategi, kommuneplan, handlingsplan og årsrapport. Det er sentrale styringsdokument for kommunenes langsiktige planlegging, og oppfølging og gjennomføring på kortere sikt.

Planstrategi

Planstrategien (2012-2015) kom inn som et nytt begrep i plan- og bygningsloven av 2008. Planstrategien skal sette søkelyset på de planoppgavene kommunen bør utarbeide eller videreføre for å få en ønsket utvikling i kommunen. Den er et hjelpemiddel for å fastlegge planarbeidet til kommunen.

(Lovkommentaren 2009)

Planstrategien 2012-2015 for Fredrikstad bygger på kommuneplanen (2011-2023) og de utfordringene⁵¹ som dras opp der. Utfordringene er gruppert i de seks innsatsområdene som denne kommuneplanen bygger på.

1. Befolkning, levekår og folkehelse
2. Identitet, kultur, by- og nærmiljø
3. Næringsliv og verdiskaping
4. Tjenester og befolkning
5. Klima og miljø
6. Infrastruktur og arealstrategi

Bærekraftig utvikling er satt opp som en utfordring knyttet til innsatsområde 5. Klima og miljø.

Kommuneplanen

Kommuneplanen er kommunens overordna plan for en langsiktig utvikling, og har et perspektiv på minst 12 år. I de planene jeg har valgt å gå gjennom her, er bærekraftig utvikling nevnt for første gang i kommuneplanen for perioden 1997-2008. Den ble vedtatt i 1996, 2 år etter at storkommunen var en realitet. Et av de overordna måla var: *Fredrikstad skal bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling ved å la miljøhensynene være en sentral del i alle beslutninger som berører transport, forurensende utslipp, støy, ivaretagelse av biologisk mangfold, friområder og andre naturverdier. (s.30)*

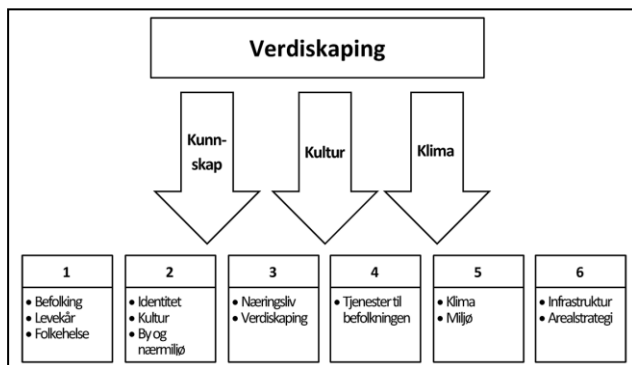
I neste kommuneplan (2002-2013) er bærekraftig utvikling med i visjonen: *Fredrikstad er et attraktivt samfunn hvor det er godt å bo for alle, hvor innbyggerne føler tilhørighet og har rike muligheter for utfoldelse og opplevelse. I Fredrikstad er det omstillingsevne, høy verdiskaping, et variert næringsliv og*

⁵¹ I tillegg kommer innsatsområdene Beredskap og sårbarhet i samfunnet, Sentrumsutvikling og regionalt samarbeid i Nedre Glomma og Verdiskaping i Fredrikstadsamfunnet. Disse tar jeg ikke med i undersøkelsen.

utviklingen går mot et bærekraftig samfunn. (s.18) Bærekraftig samfunnsutvikling er i denne planen et av fem fokusområder.

I kommuneplan 2006-2017, er bærekraftig samfunnsutvikling også med i visjonen: (...) I Fredrikstad er det omstillingsevne, et variert næringsliv og utviklingen går mot et bærekraftig samfunn. (s.20)

Fredrikstad har valgt kunnskap, kultur og klima som prioriterte drivere for samfunnsutviklingen i gjeldene kommuneplan (2011-2023). Disse preger planens seks innsatsområder og påvirker framtidens verdiskaping og tjenestebehov.



Figur 14: Strukturen til kommuneplanen til Fredrikstad kommune

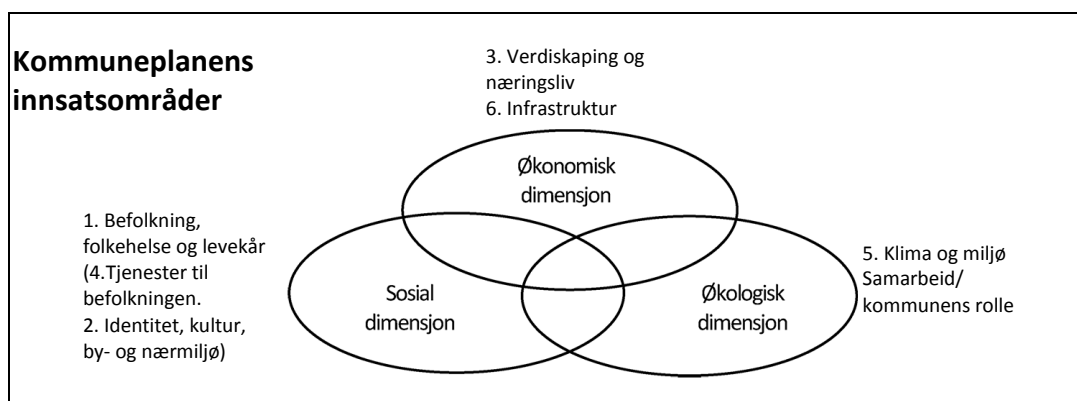
Bærekraftig utvikling er ikke nevnt direkte i visjon, utfordringer, overordna mål eller prioriterte innsatsområder. Derimot er klima synlig på alle nivå, sammen med miljø og folkehelse. Går en inn i gjeldende kommuneplan (2011-2023), er bærekraftig utvikling imidlertid nevnt i innledningen: *Kommuneplanens samfunnsdel rommer mål og viser hva som må til for å nå dem, slik at vi kan komme nærmere denne visjonen for hele Fredrikstad-samfunnet, og samtidig ha en bærekraftig utvikling. For at vi skal få til en slik ønsket utvikling må flere gode krefter dra sammen. (s.5)*

For å få til en bærekraftig samfunnsutvikling, forutsetter kommuneplanen at det satses på en rekke innsatsområder i tråd med strukturen vist i Figur 14:

- Innsatsområde 1: Befolkning, folkehelse og levekår: En bærekraftig samfunnsutvikling forutsetter at vi satser forebyggende på folkehelse og levekår. Det forutsetter også en balansert befolkningsutvikling. (Kommuneplanen 2011-2023, s. 22)
- Innsatsområde 3: Verdiskaping og næringsliv: I en bærekraftig samfunnsutvikling er verdiskaping en viktig byggesten og en forutsetning for et tjenestetilbud til befolkningen. Næringslivet må og være bærekraftig på lang sikt, allsidig og differensiert og i forkant når det gjelder satsing på og å ta i bruk kunnskap. (Kommuneplanen 2011-2023, s.29)

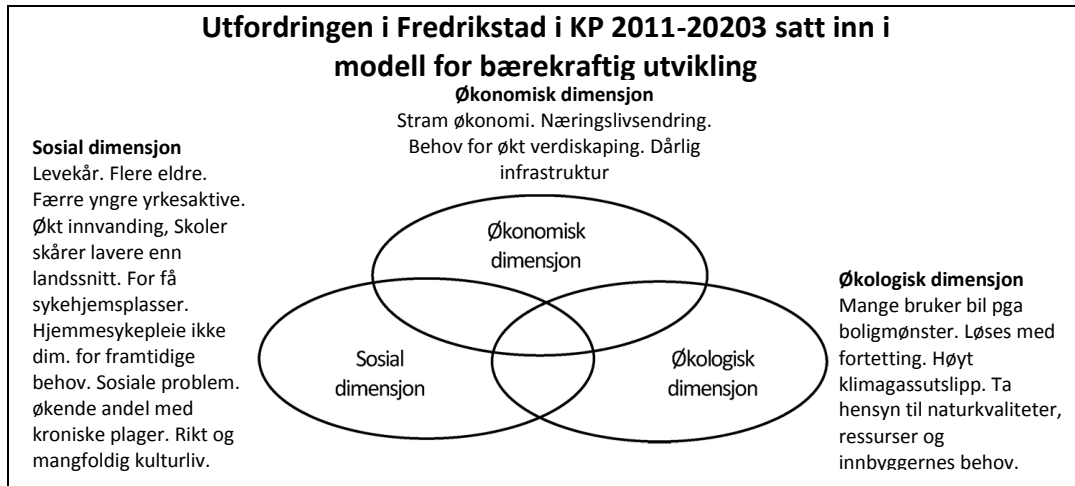
- Innsatsområde 5: Klima og miljø: For at samfunnsutviklingen skal bli bærekraftig er det viktig at alle bidrar på ulikt vis. (Kommuneplanen 2011-2023, s. 41) Her er samarbeidet med næringslivet og frivillig sektor viktig, og det utfordret bl.a. kommunens rolle som samfunnsutvikler, tjenesteprodusent, driftsansvarlig, saksbehandler og forvalter av lovverk samt deltaker i Framtidens byer.
- Innsatsområde 6: Infrastruktur: En bærekraftig samfunnsutvikling forutsetter en balansert og nøktern arealbruk og hensiktsmessig og ressursbesparende transporttilbud for personer, varer og tjenester. (Kommuneplanen 2011-2023, s. 46)

Innsatsområde 4, "Tjenester til befolkningen" er ikke nevnt spesifikt som en forutsetning for å få til en bærekraftig utvikling. Men det er nevnt i forbindelse med at nåværende organisering av helsesektoren ikke er bærekraftig med utgangspunkt i de utfordringene sektoren har. I tillegg er det nevnt som del av strategi for hva næringsliv og befolkning kan gjøre, der eldre og yngre blir utfordret til å delta aktivt i utviklingen av et bærekraftig samfunn ved å delta på ulike arenaer. Innsatsområdet 2, "Identitet, kultur, by- og nærmiljø" er heller ikke nevnt spesifikt som en forutsetning for å få til en bærekraftig utvikling. I Figur 15 har jeg laget et bilde av hvordan innsatsområdene fordeler seg i bærekraftmodellen. Figuren viser at alle dimensjonene er dekket. I den økonomiske dimensjonen har jeg plassert innsatsområdene Verdiskaping og næringsliv og Infrastruktur. I den sosiale dimensjonen står innsatsområdene Befolkning, folkehelse og levekår, Tjenester og befolkning og Identitet, kultur, by og nærmiljø. De to siste områdene er ikke nevnt spesifikt i kommuneplanene som innsatsområder for å få til en bærekraftig utvikling, men jeg har tatt dem med i denne sammenhengen, fordi de er viktige for denne dimensjonen, og sentrale ansvarsområder for kommunen. I den økologiske dimensjonen passer innsatsområde 5 Klima og energi.



Figur 15:Kommuneplanens (2011-2013) seks innsatsområder vist i modell for bærekraftig utvikling.

Kommunens utfordringer som jeg beskrev i kapittel 5.1, er oppsummert i Figur 16. Jeg tar med dette for å vise hvordan utfordringen fordeler seg. Figuren viser at hovedtyngden av utfordringene inngår i den sosiale dimensjonen.



Figur 16: Utfordringene til Fredrikstad (KP 2011-2023) vist i modell for bærekraftig utvikling.

Kommuneplanen har tatt med fire alternative retninger for samfunnsutviklingen (scenarier). Alle scenariene viser mulige fremtider for Nedre Glomma. Det er ikke de mest sannsynlige eller ønskelige fremtidene, men skal hjelpe kommunen til å forstå mulige konsekvenser av veivalg i dag. Jeg har valgt å ta dem med også, fordi det gir et interessant bilde av hva kommunen ser for seg av alternative utviklingsretninger på lang sikt.

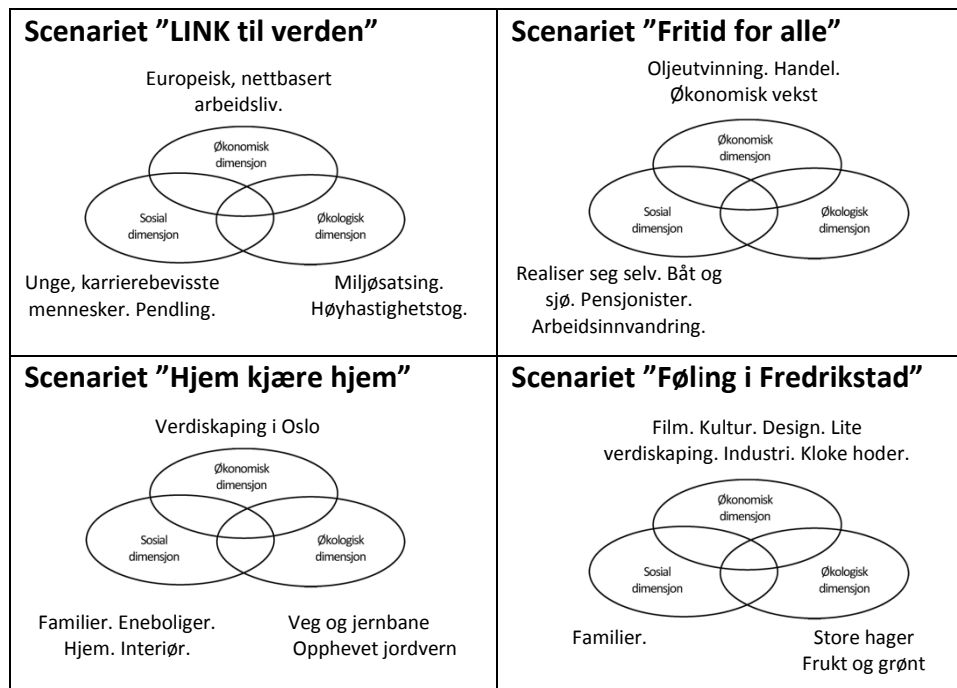
1. "LINK til verden" er en fortelling om en fremtid hvor fokus på miljø og en miljøavtale gjør at Europa går sammen om et høyhastighetstognettverk, LINK. Sarpsborg får en stasjon på dette tognettverket og gjennomgår store forandringer. Byen tiltrekker seg unge karrierebevisste mennesker som ønsker å bo nær toget, for å kunne delta i et europeisk nettverksbasert arbeidsliv.
2. Scenariet "Fritid for alle" er innbyggerne i Norge opptatt av å realisere seg selv gjennom fritidsaktiviteter. Nedre Glomma tiltrekker seg folk som liker båt og sjøliv, og mange av dem er pensjonister. Verden er preget av handel og økonomisk vekst, noe som særlig skyldes økonomisk fremgang i BRIKS-landene⁵². Fortsatt oljeutvinning gjør at Norge er et rikt land som også tjener på å tiltrekke seg arbeidsinnvandrere fra resten av Europa.
3. "Hjem kjære hjem" er scenariet der Nedre Glomma er knyttet sterkt opp mot Oslo gjennom en storstilt satsing på vei og jernbane på Østlandet. Regionen er preget av å være en forstad til

⁵² BRIKS-landene: Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika

hovedstaden. Jordvernet er opphevet og familier som ønsker seg store eneboliger bosetter seg her. Dette er et samfunn hvor folk er opptatte av hjem, familie og interiør.

4. I scenariet "Føling i Fredrikstad" tiltrekker Fredrikstad og Hvaler familier med alternativ livsstil, som ønsker seg store hager der de kan dyrke frukt og grønt. Film, kultur og design er sterke næringer i regionen, men disse fører ikke til mye verdiskaping. Det meste av verdiskapingen kommer fra de gjenværende delene av industrien og kloke hoder fra det norskasiatiske miljøet i regionen.

Hvordan ser disse scenariene ut når jeg setter dem inn i bærekraftmodellen?



Figur 17: De 4 scenariene i kommuneplanen 2011-23 vist i modell for bærekraftig utvikling.

Figur 17 viser hvilke dimensjoner som er vektlagt og hvordan de ulike dimensjonene er vektlagt. Der den sosiale dimensjonen i LINK til verden er preget av unge og karrierebeviste mennesker, fokuserer Føling i Fredrikstad på familier. Det samme gjør Hjem kjære hjem, mens Fritid for alle har pensjonistene som målgruppe, og med en stor andel arbeidsinnvandring. Den økonomiske dimensjonen har fokus på verdiskaping, og har også ulikt innhold, naturlig nok. LINK til verden baserer verdiskaping på et europeisk nettbasert arbeidsmarked. Fritid for alle satser på fortsatt oljeutvinning, handel og økonomisk vekst. I scenariet for Hjem kjære hjem skjer det meste av verdiskapingen i Oslo, mens i scenariet Føling i Fredrikstad er det fokus på film, kultur og design, men med lite verdiskaping utover det. Den økologiske dimensjonen er vektlagt i LINK til verden, der det satses på miljø og høyhastighetstog. I Fritid for alle er ikke den økologiske dimensjonen synlig. Det er den i Hjem kjære hjem, der det satset på veg og jernbane

og eneboliger framfor jordvern. I Føling i Fredrikstad kan denne dimensjonen beskrives med store eiendommer med mulighet og interesse for å dyrke frukt og grønt.

Handlingsplanen for 2014-2017

Handlingsplanen er planen for prioritering av oppgaver og gir grunnlag for budsjettering og gjennomføring av tiltakene. Hvordan kommer bærekraftig utvikling fram her? Et søk på bærekraftig utvikling i Handlingsplan for 2014, ga følgende resultat:

- Innledning: *Vi vil føre en politikk som er forankret i et levende folkestyre, en bærekraftig utvikling og et sosialt og samfunnskritisk engasjement med fokus på demokratiutvikling og åpenhet.* (s. 4)
- Arbeidet med en bærekraftig næringsutvikling skal prioriteres.
- En positiv utvikling i nettodriftsresultat gir uttrykk for en bærekraftig økonomi.

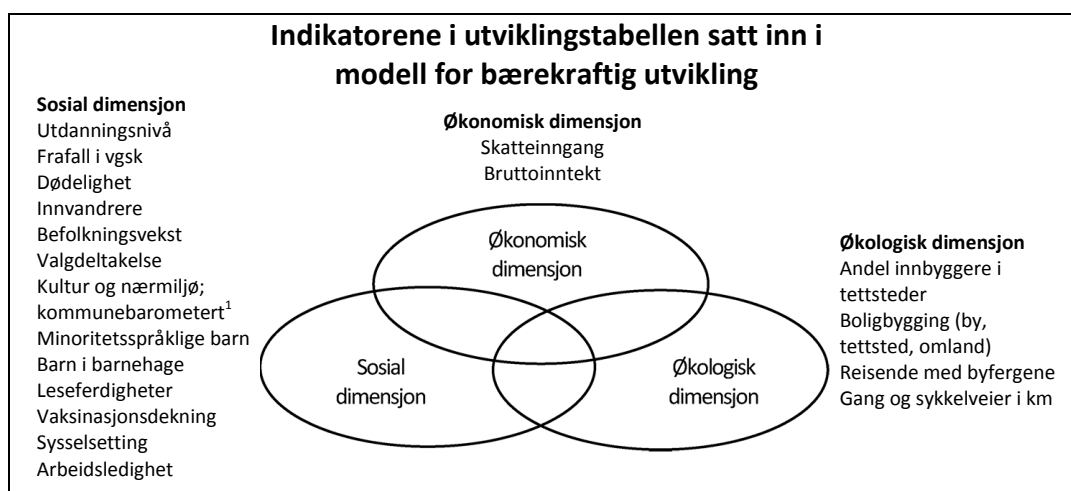
Målekart med måleindikatorer er sentralt i balansert målstyring, som kommunen tok i bruk tidlig på 2000-tallet. I handlingsplanen for 2014 ligger utviklingstabellen, som nå svarer til fokusområde Samfunn i målekartet. Hva har kommunen løftet fram som indikatorer for å måle utvikling/framgang i forhold til målene for de seks innsatsområdene?

Tabell 1: Utdrag av utviklingstabellen i handlingsplanen 2014-17, som viser indikatorer til fem av de seks innsatsområdene i kommuneplanen (2011-2023).

Utviklingstabell	
Innsatsområder i KP	Indikatorer
Befolkning, folkehelse og levekår	Utdanningsnivå Frafall i vgsk Dødelighet Antall innvandrere Befolkningsvekst
Identitet, kultur, by- og nærmiljø	Valgdeltakelse Kultur; kommunebarometeret Nærmiljø: kommunebarometeret
Verdiskaping og næringsliv	Skatteinngang Bruttoinntekt Arbeidsledighet Sysselsetting
Tjenester til befolkningen	Minoritetsspråklige barn Barn i barnehage Leseferdigheter Vaksinasjonsdekning
Infrastruktur og arealstrategi	Andel innbyggere i tettsteder Boligbygging Reisende med byfergene Gang og sykkelveier i km

Det er foreløpig ikke oppgitt indikatorer for innsatsområde Klima og energi. Det rapporteres i et eget vedlegg til årsrapporten i hovedkategorier: forbruksmateriell og utstyr, transport og reise, energi, bygg og infrastruktur samt kjøp av tjenester. Det rapporteres også på energiforbruk fordelt på tjenester: administrasjon, barnehage, skole, helse og sosial, vei, VAR, idrett og kultur.⁵³ Jeg har oppfattet det som at det er et ønske om, og at det jobbes med å få noen av disse kategoriene inn i utviklingstabellen.

Siden indikatorene er sentrale på dette nivået i plan- og styringssystemet i kommunen, er jeg nysgjerrig på hvordan de fordeler seg i bærekraftmodellen, Figur 18.



Figur 18: Indikatorene i utviklingstabellen i HP 2014-17 vist i modell for bærekraftig utvikling.

Årsrapporten 2013

Årsrapporten har en økonomisk vinkling, da den bygger på kommuneloven. Et søk på bærekraftig utvikling ga følgende resultat: *En økonomisk bærekraftig utvikling er avhengig av balanse mellom utviklingen i inntekter og netto finansposter.* (s.4)

Når det gjelder økonomiske resultat, er kommunen i den beste delen av en 13 års periode. Den var medlem av Robek-registertet tidlig på 2000-tallet, og har hatt pluss i regnskapet i 4 av disse årene. Det forteller historien om lave inntekter og høye ambisjoner, framfor ineffektiv drift og kostnadskrevende innbyggere, sier rådmannen i innledningen til årsrapporten (2013).

Helse og velferd er høyest prioritert i kommunen, der nye lokaler i helsehuset og nytt sykehjem som er i ferd med å reise seg er eksempler på det. Utleieboliger er ferdigstilt og brukertilfredsheten på dagsentrene er høy. Organisasjonsendringer i Seksjon for helse og velferd er gjennomført, og skal bidra

⁵³ Klimafotavtrykk-analyse

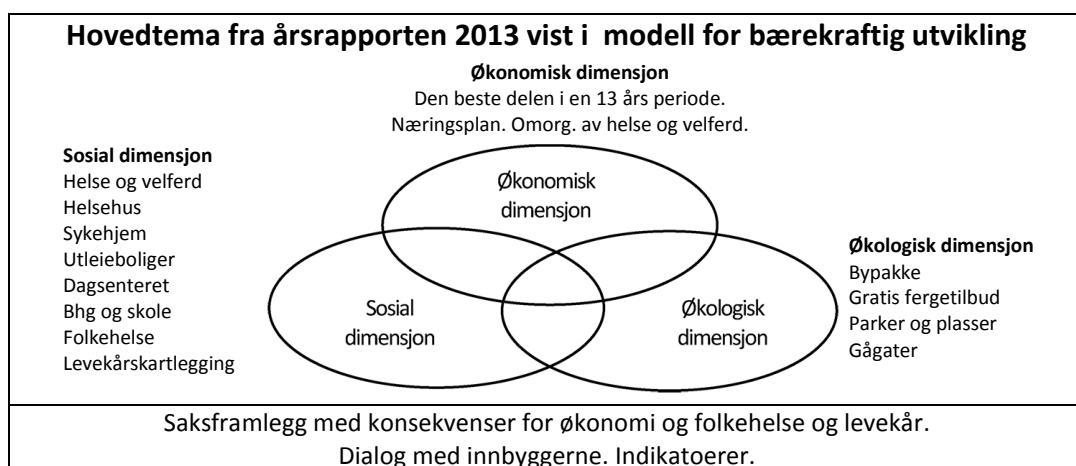
til bedre økonomi og kvalitet. Kommunen kan vise til høy brukertilfredshet i barnehagene og relativt gode resultater på elevundersøkelser og eksamener i skolene.

Miljø og samfunnsutvikling har vært synlig: Bypakken⁵⁴ er videreført og kommunen har fått belønningssmidler. Arbeidet med næringsplanen er i gang, og det samme gjelder kommunedelplan for folkehelse. Levekårskartlegging er gjennomført som del av den, og saksframlegg skal nå inneholde omtale av sakens betydning for folkehelse og levekår i tillegg til omtale av økonomiske konsekvenser. De jobber med å bedre muligheten for dialog med innbyggerne og har etablert elektronisk forhåndsstemming ved stortingsvalg, elektronisk overføring av politiske møter samt nettportalen BYPÅ Fredrikstad, et nettsamfunn for lag og foreninger.

Gratis fergetilbud i byen har satt en ny standard for å tenke kollektivtransport og bymiljø, byen parker og plasser har fått nye tilskudd og det er store endringer under bakken med etablering av gågater/tunell og annen infrastruktur. Fredrikstad holder kursen, avslutter rådmannen.

Kommunen bruker balansert målstyring for å vise utviklingen av resultatet på ulike områder. Utviklingen av samfunnsindikatorene fra 2012 til 2013 er ikke kommentert nærmere i årsrapporten 2013. Det kan ha sammenheng med at indikatorene for målekart samfunn er i endring og utvikling. Det vil si at indikatorene her har endret seg i handlingsplanen fra 2012, 2013 og 2014. I handlingsplanen 2014 er indikatorene koblet direkte til kommuneplanens innsatsområder. Dette er gjort for å kunne se utviklingstrekkene i Fredrikstad bedre fra år til år.

Jeg har i Figur 19 vist hvordan hovedtrekkene i årsrapporten for 2013 kommer til uttrykk i bærekraftmodellen.



Figur 19: Hovedtema fra årsrapport 2013 vist i modell for bærekraftig utvikling

⁵⁴ St.meld. nr. 16 (2008-2009) Nasjonal transportplan 2010-2019 sier følgende om bypakker: Målene for bypakker skal ta utgangspunkt i de overordnede nasjonale transportpolitiske målene om framkommelighet og miljø, herunder reduserte klimautslipp. Bypakker med samordnede tiltak på tvers av forvaltningsnivåene er nødvendig for å oppfylle målet om at veksten i persontransporten skal tas av kollektivtrafikk, gåing og sykling.

Jeg har med dette kapittelet forsøkt å vise hvorfor og hvordan Fredrikstad kommune har satset på bærekraftig utvikling. Samtidig har jeg gått gjennom utvalgte dokumenter i plan- og styringssystemet for å se hvordan satsingen kommer til uttrykk der.

Med en så langvarig satsing som kommunen har hatt på dette arbeidet, hadde jeg en forventning om at begrepet var tydeligere definert, at organiseringen med en egen avdeling for bærekraftig utvikling skulle vært mer overordnet og at satsingen skulle vært tydeligere og mer gjennomgående i plan- og styringssystemet enn det jeg opplevde at det er etter denne gjennomgangen. Dette skal jeg diskutere nærmere i kapittel 7.

6. Oppfattelsen av bærekraftig utvikling i Fredrikstad

Det er lett å si bærekraftig, men å gjøre det derimot ..

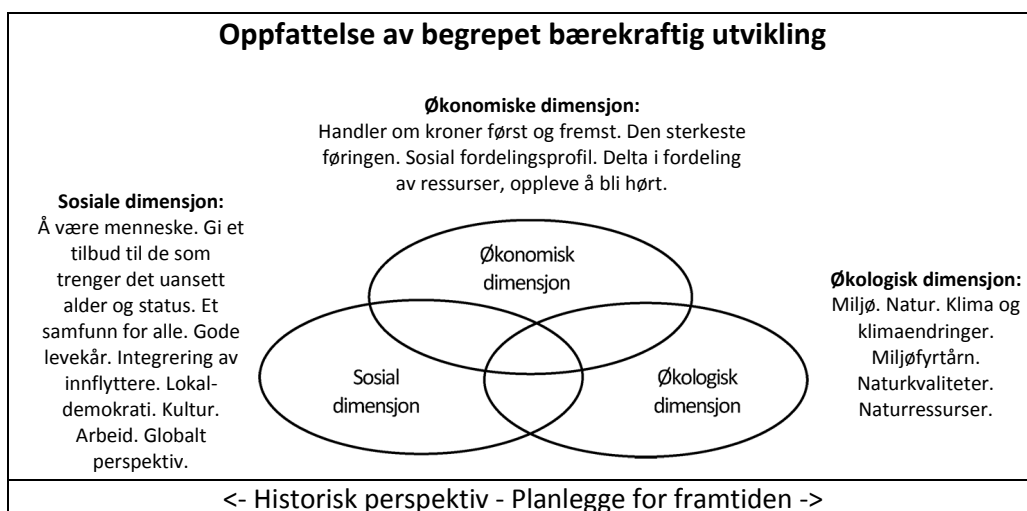
Fritt etter Marve Fleksnes

Problemstillingen som jeg søker å få svar på i med denne undersøkelsen er å få et bilde av hvordan arbeidet med bærekraftig utvikling kommer til uttrykk i Fredrikstad kommune som har hatt miljø og bærekraftig utvikling på dagsorden siden kommunesammenslåingen i 1994. Jeg legger særlig vekt på den sosiale dimensjonen.

To av forskningsspørsmålene⁵⁵ mine handler om hvordan begrepet bærekraftig utvikling og resultatet av kommunens arbeid med dette oppfattes. Grunnen til at jeg spør om dette, er at jeg ønsker å få fram et bilde av hva et utvalg av ansatte, ledere, politikere og innbyggere oppfatter som bærekraftig utvikling både når det gjelder selve begrepet og tiltak som bidrar til en bærekraftig utvikling.

6.1 Oppfattelse av begrepet

Jeg spurte først hva informantene oppfattet med selve begrepet bærekraftig utvikling, og supplerte så med et spørsmål om hva de la i de tre dimensjonene begrepet er satt sammen av: den økologiske, økonomiske og sosiale dimensjonen. Det ga en fordeling av svarene som vist i Figur 20.



Figur 20: Informantenes oppfattelse av bærekraftig utvikling, vist i modell for bærekraftig utvikling.

⁵⁵ De er operasjonalisert i vedlegg 1.

6.1.1 Oppfattelse av begrepet - den økonomiske dimensjonen

Den økonomiske dimensjonen handler først og fremst om kroner: - *Har man økonomien under kontroll, er det mulighet til å ha fokus på andre områder.* Det oppleves som at denne dimensjonen har den sterkeste føringen, dvs. at miljø og klima taper i konkurransen med økonomi, der konsekvensen er at en ikke har råd til å gjennomføre tiltak: - *Det er en ubalanse mellom de tre dimensjonene, hvor alt blir veid mot økonomi.* Det er derfor viktig av den økonomiske dimensjonen tar inn over seg de andre dimensjonene.

Vi kan ikke bare måle det i kroner og ører. Det er snakk om helheten. Vi skal leve her alle sammen. Ikke bare de som sitter med de økonomiske musklene.

Du tror du skal leve til verdens ende. Det går jo ikke det hvis en ikke forvalter det skikkelig. Det er ikke lett heller, for det er i konkurranse med mange andre. Bærekraftig fordi du tjener penger på det? Det synes ikke jeg. Jeg synes det er bærekraftig fordi det har kulturelle verdier - ikke bare økonomiske.

For å få større forståelse for dette, krever det at en lærer seg noen grep når en snakke med økonomer og andre som har denne virkelighetsforståelsen. En informant sa at det å få delta i fordeling av ressursene til kommunen i form av ulike tilskudd, var en del av den økonomiske dimensjonen. Det er viktig at en i slike prosesser får en opplevelse av å bli hørt.

6.1.2 Oppfattelse av begrepet - av den økologiske dimensjonen

Den økologiske dimensjonen handler for mange om miljø og variasjoner over dette temaet: - *Jeg tenker miljø med en gang, og den satsingen vi har på Miljøfyrtårn.* Andre stikkord er klima og klimaendringer og å ta vare på naturkvalitetene- og ressursene. Det ble påpekt at satsingen på miljø har vært mye tydeligere tidligere, men at den satsingen nå er overtatt av klimaarbeidet, og at det ikke bare er positivt. En opplevde at dette arbeidet ikke var særlig framtrødende i organisasjonen. Det ble også sagt at det var krevende å få satt gode mål på dette arbeidet og få det fram i plandokumentene.

6.1.3 Oppfattelse av begrepet - den sosiale dimensjonen

Den sosiale dimensjonen er den som dominerer dette bildet. En kommentar gikk på at det handler om det grunnleggende i det å være menneske: *Det handler om å ha frihet til å kunne realisere seg selv, finne ut hvem man er, forholde seg til kulturelle uttrykk, ha et sosialt liv, ha trygghet, ha muligheter.* (informant) Arbeidsplasser er sentralt her. Det ble påpekt at industriarbeidsplassene er i ferd med å

forsvinne fra Fredrikstad nå, og at det er krevende å utvikle nye arbeidsplasser. Næringsplanen som nylig er vedtatt, tar opp dette. En informant mente at bærekraft og grønn satsing manglet, og han lurte på hvordan en plan for næringslivet kunne sett ut i et bærekraftperspektiv.

Flere var inne på viktigheten av å ha fokus på svake grupper, som for eksempel de som sliter med rus og har psykiske problemer. Integrering av innflyttere til kommunen var også et tema.

Utfordringene kommunen har knyttet til den sosiale dimensjonen gir leveårskartleggingen et uttrykk for. Her kommer det bl.a. fram at Fredrikstad er en lavinntektskommune med høy leveårindeks. Det var flere av informantene som var innom dette. At kommunen har 130 familier som lever under fattigdomsgrensen ble nevnt som eksempel.

Å bidra i arbeidet med å styrke lokaldemokratiet ble nevnt som viktig del av denne dimensjonen. Det samme gjelder det globale perspektivet. Fredrikstad driver et omfattende internasjonalt arbeid, og har bl.a. vennskapskommuner i tredje verden. Her ble det påpekt at media kan ha en tendens til å framstille dette arbeidet som et "vi skal hjelpe dem-arbeid", men at det er like viktig å få fram at vi har noe å lære av dem. Det ble av en informant påpekt at helse- og sosialarbeidet i kommunen er for lite synlig i kommunens arbeid med bærekraftig utvikling. Kommunen har stor utfordringer her, og hvor blir det av det i bærekraftarbeidet, ble det spurt.

6.1.4 Helhetlig forståelse

Flere av de spurte formidlet en helhetlig forståelse av begrepet og formulerte det på ulike måter:

Det handler om hvor mye ressurser vi har, hvor mye vi kan bruke av dem og hvem som kan bruke dem.

Det å få til en bærekraftig utvikling, handler om barn, ungdom, skole, barnehage, tilrettelegging. Det handler om å ha et sted å skate. Det å ha ulike tilbud til de unge. Få dem til å trives. At den ene er like mye verdt som den andre. Det å se den enkelte og få dem opp - føle at de er verdt noe. Men så må du tilrettelegge for utvikling, for næring. Du må ha adkomst. Du kan ikke bare ha masse gågater hvor folk ikke kommer til med bil. Så har du det med kjøpesentra utenfor byen. Og bygger du ned jordbruksområder så har du ikke noe sted å dyrke korn (..)

6.1.5 Tidsperspektiv

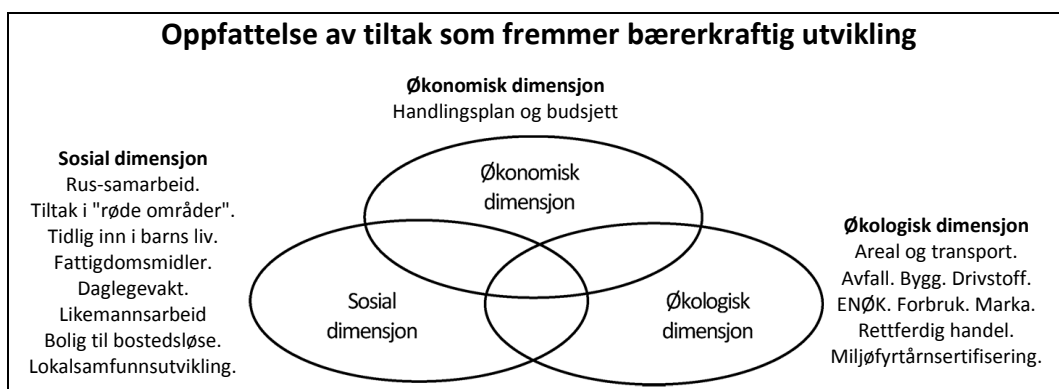
Et annet element som kom fram var tidsperspektivet, både bakover og framover i tid.

Det vil jeg kalle bærekraftig utvikling: å se bakover for å kunne se framover. Ikke bare fordi man blir gammel og alt var bedre før, men fordi man får korrektiv i forhold til fortiden.

En annen informant løftet fram kommunens ansvar for å planlegge på lang sikt som en viktig del av dette arbeidet.

6.2 Oppfattelse av tiltak som er bærekraftige

Ved starten av intervjurunden var det noen som antok at svarene på spørsmålet om hvordan bærekraftig utvikling oppfattes, ville domineres av miljø. Det opplevde jeg ikke var tilfelle når vi snakket om opplevelsen av begrepet og dimensjonene. Hvordan ville bildet se ut når jeg spurte dem om tiltakene? Svarene er sammenfattet i Figur 21.



Figur 21: Informantenes oppfattelse av tiltak som fremmer bærekraftig utvikling, vist i modell for bærekraftig utvikling.

6.2.1 Oppfattelse av tiltak - den økonomiske dimensjonen

Det var få av informantene som kom opp med tiltak relatert til den økonomiske dimensjonen. Det som ble nevnt, var at en måtte være oppmerksom på kommunens handlingsplan og budsjettarbeid, for det er der prioriteringene blir gjort, og som legger grunnlaget for å få gjennomført tiltakene.

Vi erkjenner at makta ligger i plan og budsjettarbeidet. (..) det å få arbeidet med bærekraftig utvikling integrert i organisasjonen, seksjonene, inn i virksomhetsmøtene, inn på ledermøtene, krever integrering i plan og budsjett. Det er der prioriteringene og pengene ligger.

6.2.2 Oppfattelse av tiltak - den sosiale dimensjonen

En god del av tiltakene som kom fram under samtalene, er relatert til den sosiale dimensjonen. Her er følgende tiltak tatt med som eksempler:

- Samarbeid med Blå Kors og Åpent hus knyttet til rusproblematikken.
- Tiltak i de "røde områder" etter levekårsundersøkelse, som for eksempel bedre lysforhold og lekeplasser

- Å komme inn så tidlig som mulig i barnas liv. Primærproblemet med barn som ikke finner seg til rette, er i mange tilfeller familien. Tiltak her er for eksempel familieveiledere og tilbud til 5-åringer som ikke har barnehageplass.
- Fattigdomsmidler; I Fredrikstad er det 130 familier som lever under fattigdomsgrensen.
- Daglegevakt, dvs. lege på dagtid for dem som ikke har fastlege, som studenter og nye landsmenn.
- Likemannsarbeid⁵⁶ med serviceskranke i helsehuset
- Å skaffe bolig til bostedsløse

Det var mange av informantene som nevnte kommunens satsing på lokalsamfunnsutvikling som et viktig tiltak som del av den sosiale dimensjonen, og som bidrar til en bærekraftig utvikling. Bakgrunn for etablering av Lokalsamfunnsmodellen var kommunesammenslåingen i 1994 og satsing på Lokal Agenda 21. Caset som er beskrevet under bygger på intervjuer og en oppgave utført ved Høgskolen i Nord-Trøndelag (Eidsvoll, C.S. 2006)

Case: Lokalsamfunnsutvikling

Da Fredrikstad ble slått sammen med fire andre kommuner i 1994, oppstod det en del gnisninger. Det ble bl.a. dannet et eget parti - Nei til storkommune - som satt i bystyret i mange år. For å øke identiteten og samtidig dempe støyen, ble det satset på å etablere lokalsamfunnsutvalg i beste Lokal Agenda 21-ånd. Startskuddet gikk i forbindelse med en kommuneplan, hvor man økte innsatsen og skulle ha med alle. Mandatet⁵⁷ for prosjektet var å fremme trivsel, livskvalitet og en bærekraftig utvikling. Virkemidlene var mobilisering til frivillighet og medvirkning i kommunale beslutningsprosesser, og midler til å oppnå dette. Midlene fordeles på grunnlag av deltakende budsjett.

Deltakende budsjett vil si at lokalsamfunnene får en viss sum penger, med noen retningslinjer for hva det skal brukes til. Så er det opp til hvert av de 21 lokalsamfunnene å forvalte de pengene. Det vi si at du gir innbyggerne rett til å bestemme over en viss sum penger. (..) Det gir engasjement i lokalsamfunnet, og det er det bærekraftige elementet jeg mener er viktigst.

I dag er det 21 lokalsamfunnsutvalg i kommunen. Alle innbyggere i lokalsamfunnet over 8. klasse er stemmebrettige. Utvalgets sammensetning skal så godt som mulig gjenspeile innbyggernes sammensetning som alder, kjønn, nasjonalitet etc. Utvalgene møtes med 4-6 ukers mellomrom og har saker som dekker et bredt spekter: nettsider og kommunikasjon, etablering av nye lekeplasser, lavvoer

⁵⁶ Med likemannsarbeid menes overføring av personlig erfaring med en bestemt type funksjonsnedsettelse til en annen person med samme type funksjonsnedsettelse, og mellom pårørende. (<http://www.helsebiblioteket.no>)

⁵⁷ Kommunestyrevedtak, 2001, Fredrikstad kommune.

og andre møteplasser, innspill til regulerings- og kommuneplaner, boligbyggeprogrammer og trafiksikkerhetsplaner. Innbyggerne som delta i disse utvalgene, er med på å forme kommunen på et bredere grunnlag enn tidligere. De aller fleste av utvalgene begynner nå å bli registrert i Brønnøysund-registeret.

Aktiviteten varierer fra maksimalt til nesten utdødd, og slike skal det være. Den dagen vi forventer noe annet, har vi feilet etter min mening. (..)

Inntrykket mitt er at lokalsamfunnene er veldig flinke til å være vaktbikkjer for styre og stell.

Noen av kommentarene kan vitne om en viss motsetning mellom sentrum og periferi i kommunen. Det er knyttet til bl.a. utbyggingen av Fredrikstad mekaniske verksted – Værste⁵⁸ og opprusting av Stortorvet i sentrum, og nedlegging av bibliotek i omlandet.

Det handler om å bygge litt ute i periferien, og ikke bare ha rasteplasser på Stortorvet i Fredrikstad. Det er viktig. (..) Vel og bra med Værste, men jeg ser det som negativt at for mye skal sentreres der.

I samarbeid med kommunen er det laget stedsanalyse⁵⁹ for alle lokalsamfunnene. Den tar for seg fakta om lokalsamfunnet, landskap, kulturminnevern, historisk utvikling, grønnsstruktur og brukermedvirkning. I tillegg er lokalsamfunnene utfordret til å lage fremtids- og tiltaksplaner, både i forhold til transport, boligbygging, lekeplasser o.a.

Arbeidet i lokalsamfunnet handler bl.a. om å ha kunnskap om det stedet du bor. (..) Jeg oppfatter lokalsamfunnet sånn at det er de som har skoen på ute i distriktene som kjenner hvor det trykker. Det synes jeg vi har vært flink til.

Noe av det viktigste med lokalsamfunnsmodellen er å bidra til å øke legitimiteten til bærekraftig utvikling. Det er definert ti punkter om bærekraftig utvikling som utvalgene skal bruke i forhold til tiltak. I samtaler med informantene, fikk jeg inntrykk av at det er særlig punkt 2, 3, 4 og 10 som kommunen og lokalsamfunnene er opptatt av. De ti punktene er:

1. Gi befolkningen økt kunnskap om behovet for en bærekraftig samfunnsutvikling.
2. Ivareta det folkelige engasjement og gi mulighet for deltakelse og medbestemmelse i saker som angår lokalmiljøet.
3. Trygge og inkluderende bomiljøer der folk omgås med respekt, viser omsorg, tar ansvar og gis anledning til å treffes i ulike sammenhenger.

⁵⁸ <http://www.vaerste.no/?pageid=100>

⁵⁹ Kulturhistorisk stedsanalysemetode (DIVE) er en kulturmiljøanalyse for landskap, byer og steder.

4. Redusere forhold som virker negativt på helsen, og fremme folkehelsen gjennom å legge til rette for en aktiv og sunn livsstil.
5. Mindre utslipp av klimagasser.
6. Mindre utslipp av miljøskadelige stoffer.
7. Redusert forbruk av ikke fornybare ressurser, herunder energi.
8. Redusert mengde av avfall og økt mengde av det som gjenvinnes.
9. Ta vare på natur- og kulturarven.
10. Økt internasjonal forståelse for fattige i utviklingsland. Vi har et nærmiljø med "global utsikt".

Det er nå opprettet et eget nettsamfunn - By på⁶⁰ - for lag- og foreninger og lokalsamfunn som skal samle all aktivitet som skjer i de ulike nærmiljøene. Men det uttrykkes behov for videre støtte fra kommunen: *Kommunens engasjement for arbeidet med lokalsamfunnene er helt nødvendig (..) Hvis du tok vekk den delen og vi satt helt alene her på skjæret, så tror jeg ikke det ville gå.*

Det er så vidt jeg vet, bare Fredrikstad som opererer med en slik lokalsamfunnsmodell i Norge, og det virker som det er politisk vilje til å satse videre på det. - *Det er fortsatt bevissthet blant politikere og i administrasjonen om viktigheten av lokalsamfunnene som aktivitet (..)*

Hvordan denne modellen vil utvikle seg er ikke mulig å svare på. Det aller viktigste vil være at både kommunen og innbyggerne er villig og har evnen til å evaluere modellen med jevne mellomrom, og dermed ikke miste muligheten til å oppnå en mer bærekraftig utvikling.

6.2.3 Oppfattelse av tiltak - den økologiske dimensjonen

Av tiltak knyttet til den økologiske dimensjonen, er areal – og transportplanlegging det store temaet. Her har kommunen virkemidler, og kan sammen med andre ta strukturelle grep som har stor betydning for miljø og klima. Dette handlingsrommet oppleves det som at Fredrikstad bruker. Kommunen får gode skussmål på kildesortering av avfall. Kommunens arbeid med forbruk og mobilisering til holdningsendringer blir også løftet fram: Garasjesalgdager, Earth hour og Verdens miljødag i samarbeid med skoler og barnehager. Dette er aktiviteter som inngår i Miljøårshjulet, og det oppleves som at det har blitt en institusjon som folk vet hva er og etterspør. Det er vanskelig å måle resultatene av dette arbeidet direkte, men engasjement og deltakelse kan måles til en viss grad. Disponering og tilrettelegging av marka og nasjonalparkene er også et tiltak som blir nevnt i denne sammenhengen. FREVAR er et kommunalt avfallsselskap som produserer biogass som avfallsbilene og bussene i regionen

⁶⁰ <http://www.fredrikstad.no/Sider/Om-ByP%C3%A5.aspx?u=635429917530000000>

går på. Disse er synlige og gjør at folk får det med seg. Kommunen har også fokus på ENKØ, og nye bygg bygges etter bærekraftprinsipper.⁶¹ Lisleby flerbrukshall er et eksempel på dette.

Mange av dem jeg snakket med, forbinder kommunens arbeid med Miljøfyrtårnsertifisering som et tiltak som kommer inn under den økologiske dimensjonen. Her presenterer jeg en erfaring med dette arbeidet som kom fram under en av intervjuene.

Case: Miljøfyrtårn – moro og slitsomt

På den virksomheten jeg jobba på før, ble vi Miljøfyrtårn. Det var en spennende og tøff reise å dra en svær virksomhet gjennom prosessen med å nå måla ut fra gitte kriterier. Hadde jeg visst hvor tøft det ble, så tror jeg ikke vi hadde gjort det. Jeg var nesten i ferd med å gi opp, for det ble så omfattende. Jeg tror vi har verdensrekord i å diskutere skylling av melkekartonger og syltetøyglass. Jeg syntes jo det var spennende å sertifisere en stor virksomhet, for alt vi gjør blir det mye av, og effekten av økt bevissthet om det ville bli stor både økonomisk og miljømessig: Vi handler inn mye, det blir mye avfall av alle typer, vi bruker mye energi, vann osv. Ta for eksempel matavfall. Vi hadde god kildesortering, og oppdaget at det var veldig mye matavfall. Vi gikk inn og så på hva grunnen kunne være til det, og fant ut at det ble bestilt for mye mat og kasta for mye mat. Så det gjorde vi noe med, og sparte masse ressurser. Men en del så altså ikke hensikten. Det var mange diskusjoner om det var noe vits, når vi måtte bruke varmt vann for å skylle emballasje. Men vi ble Miljøfyrtårn til slutt, og vi er det fortsatt. Men den som leder virksomheten nå, er usikker på om de skal fortsette. Grunnen er at de opplever at de ikke får hjelp til å ta ned søpla, fordi teknisk sier de ikke har ressurser. Da må personalet gjøre det, og det har ikke de ressurser til. Det er jo trist at vi ikke kan være sertifisert av den grunn. Hva er det å være bærekraftig da tenker jeg, når vi ikke greier det innad i kommunen?

6.2.3 Tiltak som dekker alle dimensjonene

For å få tak i om informantene forstod helheten i begrepet bærekraftig utvikling, spurte jeg om de kunne komme med eksempler på tiltak som dekker to eller tre dimensjoner.

Miljøårshjulet kom fram som et eksempel. Det tar opp forbruk, og det oppleves som at det dekker den sosiale og økologiske dimensjonen. Den økologiske dimensjonen handler om gjenbruk av ressurser. Den sosiale dimensjonen handler om å delta på arenaer der andre deltar, og at det gir en anerkjennelse for en verdi som er viktig for den som deltar. Det skaper tilhørighet. Det ble antydnet at det ikke bidro positivt til den økonomiske dimensjonen, på grunn av at kommunen bidro med økonomiske støtte til arrangementene.

⁶¹ Jfr. kriterier i Framtides byer.

Malen for saksframlegg er et relevant tiltak i denne sammenhengen. Der skal det nå redegjøres for konsekvenser for økonomi samt folkehelse og levekår, og dette dekker to av de tre dimensjonene i bærekraftbegrepet.

Kommunens plan- og styringssystem ble også nevnt som et relevant tiltak som skal dekke helheten i begrepet bærekraftig utvikling. I forbindelse med at kommunen bruker balansert målstyring⁶², er det nå laget en utviklingstabell (se Tabell 1) med data om samfunnsutviklingen. Her kan en se utviklingen av et sett med indikatorer over tid. Det oppleves som at denne utviklingstabellen ikke har så mye fokus politisk foreløpig, men den er forholdsvis ny, og det tar tid å innarbeide nye data i beslutningsgrunnlaget. Det jobbes med å få inn flere og aktuelle data her. Det gjelder særlig indikatorer om klima og energi.

Det var en del som syntes det var vanskelig å komme med eksempler på tiltak som dekker alle dimensjonene. Det ble imidlertid påpekt at der etter så mange år med miljø og bærekraftig utvikling på dagsorden, har mange ansatte i kommunen dette i bakhodet og tar det med i vurderinger som gjøres i de ulike saker det er aktuelt for.

Det var et tiltak som ble presentert for meg, som jeg mener er et godt eksempel på et tiltak som dekker de tre dimensjonene i bærekraftig utvikling i en eller annen grad. Kvernhuset ungdomsskole sto ferdig i 2003, og det går 500 elver der.

Case: Kvernhuset ungdomsskole

Vi hadde god tid på å planlegge den nye ungdomsskolen til erstatning for den gamle sentrumsskolen. Vi visste ikke helt hvordan vi skulle vinkle skoleanlegget, men så ble det helt selvfølgelig etter hvert: "Vi er jo en miljøby så da må vi bygge en miljøskole."⁶³

Den økologiske dimensjonen

Vi knadde på begrepet bærekraftig: Hvordan kunne begrepet bærekraftig brytes ned og gjelde et skoleanlegg? Vi kom fort inn på det med bygget: Ta hensyn til naturen, valg av materiale, minimere transport under bygging osv.

Det som kjennetegner Kvernhuset ungdomsskole som et bærekraftig skolebygg er:

⁶² Balansert målstyring: et verktøy for systematisk måling av resultater.

⁶³ Fredrikstad kommune var med i Miljøbyprogrammet fra 1993 til 2001.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/veiledninger/2001/t-1352-anbefalingene-fra-miljobyprogramm.html?id=87733>

- Steinen i fasaden er selve kollen som er sprengt, knust på stedet og lagt tilbake igjen. Fjellet som alltid har vært her, er altså gjenbrukt som fasade i ny form.
- Skolen er bygd av materialer som gjør at den skal kunne rives, kildesorteres og kjøres vekk uten at det må tas hensyn til at noe av avfallet er giftig og lignende.
- Skolen er planlagt for og tilpasset til omgjøring. Kun ytterveggene er bærevegger, og all teknisk installasjon ligger der. Så selv om bygget ser massivt og tung ut, vil det i praksis si at alle innervegger kan flyttes uten å måtte flytte én stikk-kontakt. Bygget kan derfor med forholdsvis enkle grep tilpasses en ny undervisningsform eller en helt ny funksjon.
- Registrering av naturmangfold var en del av grunnlaget for plassering av bygninger, uteområder, og gang og sykkelvei innefor tomta, og for hvor maskinene kunne kjøre i anleggsperioden.
- Avløpet renses i et naturbasert renseanlegg på skoletomta.
- Bergvarme tas ut fjellet rett bak skolen.
- Plasseringen av skolen gjør at behovet for transport av elever er redusert fra to busser pr dag til 2-7 elever som trenger skyss. - *Da vi planla skolen, så satte vi passeren på de tre skolene vi får elever fra, med en skyssgrense på 4 km. Der ser vi alle som er innenfor 1 km unna skolen som er grensen for der vi ikke trenger kjøpe skyss.*
- Gang- og sykkelveinett er bygd med skolen i sentrum og kobler omliggende boligfelt til skolen. Det er turveier for innbyggerne, og parkeringen ved skolen gjør det enkelt for folk å komme ut i marka.

Den sosiale dimensjonen

Vi snakket også en del om den sosiale dimensjonen som del av bærekraftig pedagogikk. Det å vokse, å bli trygge på hverandre. Mobbing, eller aller helst mangel på mobbing. Det å kvalifisere dem til å fungere ute i samfunnet etterpå. Forberede dem på livet der ute. Øve seg på å komme inn i nye situasjoner. Tåle å ta noen valg.

Det er mye kunnskap om levekårene i Fredrikstad. Det er store forskjeller på korte avstander i kommunen, og dette spennet gjelder også elevgruppa på skolen. Skolen har diskutert rollen den har i nærmiljøet: Hvordan kan skolen være en mulig samlingsplass utover det å være en skole? Planløsning og låsesystem har ikke gjort det mulig.

En gang/måned har hvert trinn kulturtime hvor elever framfører noe for andre elever. Der øver de seg i å stå foran andre, og å gi respons på andres prestasjoner. Det er mange måter å løfte fram elever på gjennom kulturuttrykket. Bygget har triggja noen som ikke var med på planleggingen, til å bli med på videre utvikling og synliggjøring. Det ser de bl.a. ved at noen lærere har sett muligheten i å pynte og

dekorere skolen med elevprodukter. I elevundersøkelsene som gjennomføres hvert år, scorer skolen høyt på hvor fornøyd elevene er med skoleanlegget og hvordan de trives.

Så begynte vi å kna på begrepet bærekraftig pedagogikk. Kan vi si at pedagogikk er bærekraftig? Og hva slags pedagogikk er i så fall det? Vi hadde en intensjon om at elever som gikk her skulle bli mer miljøbevisst etter 3 år, enn det de ville blitt på en annen skole. Vi ville gjøre ting på denne skolen, slik at elevene ble bevisste på bl.a. forbruksmønsteret. Det er en type bevissthet de kan ha med seg senere i livet, som grunnlag for valg de gjør og som påvirker andre.

Bygget som læremiddel⁶⁴ er her definert som en del av bærekraftig pedagogikk. Hvordan kunne ungdom lære å bli mer miljøbevisste bare ved hjelp av bygget? Hvordan kunne læreren få hjelp i arbeidet sitt ved hjelp av bygget? Det er derfor bygd en del lærestoff inn i skolen, og driften og livet i skolen er gjort synlig for elevene.

Dørhåndtakene på inngangsdørene er et eksempel. De er helt vanlige, men det er noen streker på dem. Det er opprisset til det gyldne snitt. Det tar elevene på gang etter gang, og etter hvert lurere de kanskje på hva det er for noe. Det er en type undring skolen ønsker å få fram. Bergartene i Norge er støpt ned i gulvet som Norgeskartet for å vise hvor de ulike bergartene hører hjemme. Hvordan ser grunnfjellet ut i Østfold? Det ser de i trappa opp til 2.etasje. I et rom har de 7 vanligste skogsdyrene i Norge satt fotavtrykkene sine på kryss og tvers i rommet. Skolen har flere akvarier, inkludert et lite saltvannsakvarium. Det er en del av en spenstig naturfagavdeling, men naturfaget skal ikke ta seg av miljøbegrepet. Det skal inngå som del av hele den bærekraftige pedagogikken. Elevene er også med ned i renseanlegget, tar vannprøver i filterbassengene og måler fosformengden, og det er kikkehull i vegger så de kan se hva som er bak fasadene.

Via SD-anlegget⁶⁵ kan det tas ut informasjon om hvilke skolefløyer som bruker hvor mye energi til enhver tid. Det er planer om å sette opp en skjerm som viser hvordan strømforbruket utvikler seg. Det er også installert et solcellepanel som viser at sol også produserer strøm. Dette er kunnskap som kan bidra til å bevisstgjøre elevene: Det er alltid nok strøm, men hvor kommer den fra og er den alltid der?

Den økonomiske dimensjonen

Utviklingen og bygging av skolen, ble sett i sammenheng med drift av bygget: Hva slags energitilførsel har vi, hva slags vedlikeholdsprogrammer må vi ha? Det er driftskostnader som ofte ikke blir tatt med i investeringskostnadene, men her ble det sett i sammenheng.

⁶⁴ http://webfronter.com/fredrikstadgs/KVE/menu/mnu3.shtml#m-liid_556312

⁶⁵ Sentralt driftsanlegg: Skolens datasentral i forhold til all drift.

Fra et økonomisk ståsted, vil nok en del si at Kvernhuset ungdomsskole er mest kjent for at det var en del overskridelser, for det var det som fikk mye oppmerksomhet⁶⁶. Men i et lengre perspektiv vil dette bygget også være økonomisk bærekraftig.

Medvirkning/deltakelse

Brukermedvirkning var en viktig del av miljøskolebegrepet. *De stakkene som du ser her, er det ungdommer som skulle begynne her som fikk være med å barke. En gang- og sykkelvei som skulle inn hit gikk over en steinalderboplass. Der fikk elevene være med å grave opp flintspiser og lignende. Vi tok med elevene inn på områder der de kunne bidra med noe.*

Formidling

Det er usikkert hvor mange skoler som Kvernhuset ungdomsskole som finnes i Norge. Men skolen har hatt mange besøk fra andre som har planlagt skole, eller som vil ha ideer om skole. De første besøkene var mest opptatt av det bygningsmessige. Noen skulle i gang med å bygge skole, og noen kom for å få pedagogisk inspirasjon. Nå er det flere som er interessert i hvordan skolen driftes og hvordan de fanger opp elever som ikke finner seg til rette. Skolen har så langt ikke vært gjenstand for forskning med gjentakende undersøkelser.

Det er mye som vi ikke har gjort enda av alt det vi snakket om den gangen vi planla. Mye av miljødelen som vi holdt veldig høyt under planleggingen, har vi klart å realisere. Men vi har eksempler og ønsker og morsomheter som vi ikke har vært i nærheten av å ha fått gjort enda. Men hverdagen med å drive skole, tar det meste av tiden vår.

6.2.4 Arbeidsform for bærekraftig utvikling

Under noen av intervjuene kom det fram at kommunen har en strategi for hvordan de jobber med bærekraftig utvikling og som har vært til stede siden oppstarten av arbeidet i 1994. Den ble presentert fragmentert, og av flere, og det jeg presenterer her er min oppfattelse av hva denne strategien består av. Jeg har valgt å kalle det Fredrikstads strategi for arbeidet med en bærekraftig utvikling.

Case: Fredrikstads strategi for arbeidet med bærekraftig utvikling

Denne strategien kjennetegnes med følgende:

⁶⁶ <http://m.journalisten.no/node/21991>.

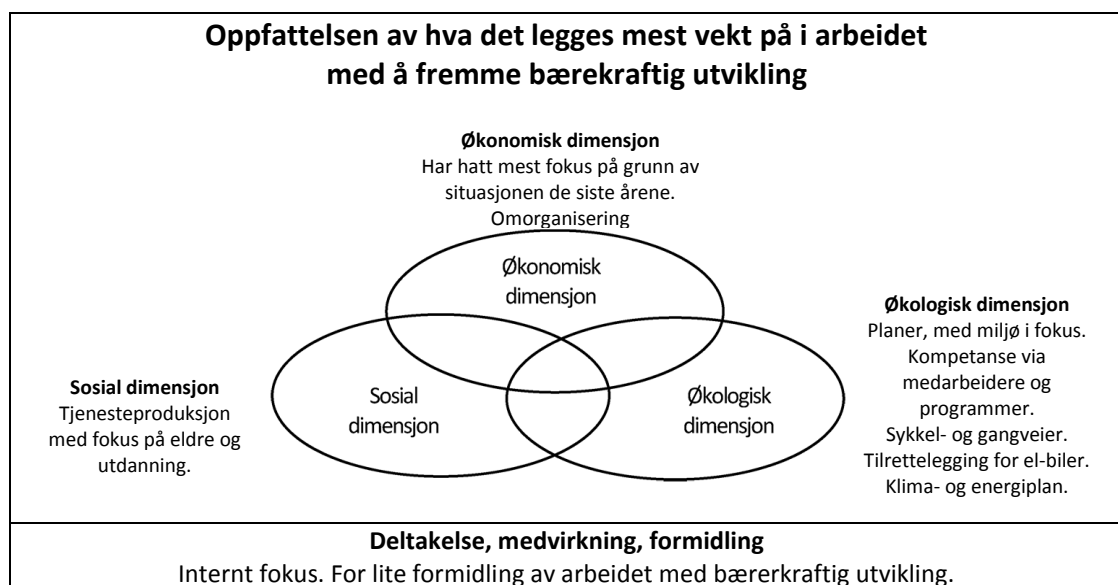
1. Forklarer gjennom handling. Det vil si at kommunen ikke bruker tid og energi på å forklare bærekraftig utvikling som oppleves som vanskelig å forklare. Svarene ligger ikke implisitt i begrepet, men utvikles og finner sine løsninger kontinuerlig gjennom tiltakene. Hovedsatsingsområdene har vært og er fortsatt den fysiske planlegginga (arealplanlegging) og Lokal Agenda-21 (forbruk)
2. Bruker ulike samarbeidsformer: Når kommunen ikke har 100 % myndighet til å gjennomføre tiltak, samarbeides det via partnerskap eller staten må overta. Det forutsetter at alle nivå må erkjenne sitt handlingsrom.
3. Ulike roller, ulike tilnærminger: Satsingen på bærekraftig utvikling, er avhengig av hvilke rolle man har for eksempel i en organisasjon som kommunen. Det vil derfor være ulik tilnærming i avdeling for samfunnsplanlegging, teknisk, barnehager, skoler osv.
4. Å nå ulike aktører: Kommunens arbeid med bærekraftig utvikling er preget av at de skal prøve å få alle mulige aktører til å tenke miljø. Det å få like til å snakke med like er et grep de praktiserer. Å henvende seg til ulike grupper er et annet.
5. Å være klar over de politiske omkostningene: En del politiske enkeltvedtak som danner grunnlaget for en mer bærekraftig utvikling, kan oppfattes som kontroversielle på kort sikt. Kommunen tilstreber å få denne type vedtak integrert i større og mer helhetlig prosjekter, som for eksempel Framtidens byer.
6. Ressurser, tid og størrelse når mange: Fredrikstad har hatt en bevisst satsing på dette arbeidet både i form av tid og penger over mange år. Dette sammen med at de er en by med over 70 000 innbyggere, gjør at de opplever at de når mange i dette arbeidet. - *Når skoler og barnehager tenner, blir mange med.*
7. Fra tilskuer til deltaker: Alle aktivitetene der folk deltar, gir en følelse av å være deltaker framfor tilskuer. Da kan det også bli lettere å forstå og godta andre tiltak som ikke er så populære og hyggelige som eksempelvis Garasjesalgdagen er.
8. Alle monner drar: Selv om noen tiltak kommunen setter i gang, kan virke små i den store sammenhengen, er det en bevissthet om at alle monner drar.
9. Går rundt motstandere: Det brukes lite energi på å overbevise motstandere av ulike tiltak. Er det tiltak som ikke blir gjennomført på grunn av det, - *rapporterer vi at vi ikke har noe å rapportere. Det er mye mer virkningsfullt å jobbe med dem som vil, kanskje vil eller har potensial til å ville være med.*
10. Bevissthet om ulike begrepsvirkeligheter: - *Vi har ulike begrepsvirkeligheter. Den naturvitenskaplige, kommunikative og økonomiske begrepsverden ser ting på ulike måter, forklarer det på ulike måter og har ulike løsninger. I arbeidet med bærekraftig utvikling må vi bruke alle disse begrepsvirkelighetene avhengig av hvilke problemstilling vi har. Utfordringen er å få dette til å gå hånd i hånd.*

6.3 Framtidige viktige tiltak

For å få fram hva informantene mener er viktig for at kommunen skal kunne fremme en bærekraftig utvikling videre, spurte jeg først om hva de mener kommunen legger mest vekt på i arbeidet i dag med å få til en slik utvikling (Figur 22). Jeg spurte også om hva de mener er det viktigste kommunen må gjøre for fortsatt å fremme en bærekraftig utvikling, se Figur 23.

6.3.1 Legger mest vekt på

Informantene svar på hva de mener kommunen legger mest vekt på i arbeidet med å fremme bærekraftig utvikling, gir følgende bilde:



Figur 22: Informantenes oppfattelse av hva kommunen legger mest vekt på i arbeidet med bærekraftig utvikling, vist i modell for bærekraftig utvikling.

Den økonomiske dimensjonen:

Økonomi har vært mest i fokus på grunn av utviklingen i kommunen de siste åra. I den sammenheng er deler av organisasjonen blitt omorganisert.

Den sosiale dimensjonen:

Her mente en at utdanning og eldreomsorg har vært mest vektlagt.

Den økologiske dimensjonen

Det er jobbet mye med kommuneplanen som den overordna planen for kommunens arbeid. Her er en del av "disse tingene nedfelt" med de tre driverne kultur, kunnskap og klima. Dette skal gå igjen i handlingsplan og andre planer. Men det oppleves som at det er miljø som har størst fokus. Klima og energiplanen oppleves som bra, men at det har vært lite involvering i utarbeidelsen av den.

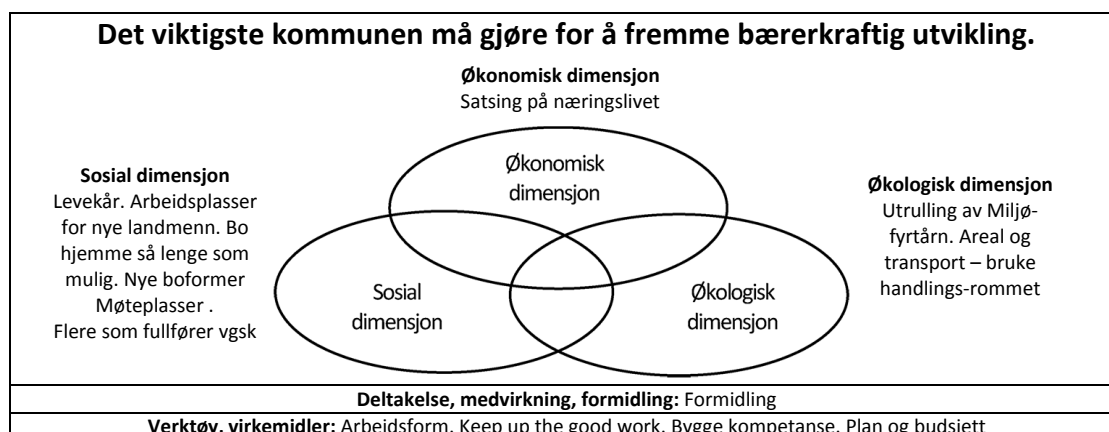
Kommunen er bevisst på arbeidet med miljø og utvikling, og at de har dyktige medarbeider som jobber med det i bl.a. programmet Framtidens byer, i lokalsamfunnene, frivillige lag og foreninger og på kultursiden. Kompetanse som kombinerer teori og praksis, det abstrakte med det konkrete er viktig. Ansatte som har fartstid i dette arbeidet, er viktige fordi de har bygd opp et renommé, er anerkjente og blir lyttet til. Deltakelse i ulike programmer som Framtidens byer har gitt kommunen viktig kompetanse om passivhus, tilrettelegging for kollektivtrafikk osv. Det har vært satset stort på utvikling av sykkelveier og tilrettelegging for el-biler, der det ble sagt at Fredrikstad har det eneste innendørs lade-anlegg i Norge pr. dd. Kommunen har en egen avdeling for bærekraftig samfunnsutvikling. Så lenge kommunen har den, vil kommunen til enhver tid ha evnen til å reflektere over hva arbeidet med bærekraftig utvikling innebærer.

Medvirkning, deltagelse, formidling

Det oppleves som at det legges mest vekt på arbeidet internt på rådhuset og ikke ut mot innbyggerne. Arbeidet med Fredrikstad-erklæringen, Miljøbyen og LA21 var utadrettet, men nå oppleves arbeidet med bærekraftig utvikling og klima mer som et arbeid som skjer mellom ulike fagmiljø, enn ut mot og sammen med innbyggere og andre. Det ble også stilt spørsmål ved om arbeidet med bærekraftig utvikling kommer så godt fram i offentligheten som det burde.

6.3.2 Det viktigste kommunen må gjøre framover

Informantenes svar på hva de mener er det viktigste kommunen må gjøre for fortsatt å fremme en bærekraftig utvikling, gir dette bildet som vist i Figur 23. Det inkluderer tiltak knyttet til det jeg har valgt å kalle deltagelse, medvirkning og formidling, samt verktøy og virkemidler.



Figur 23: Informantenes oppfattelse av hva som er det viktigste kommunen må gjøre framover for å fremme en bærekraftig utvikling, vist i modell for bærekraftig utvikling.

Den økonomiske dimensjonen

Tilrettelegging for næringslivet blir løftet fram som et viktig tiltak som del av den økonomiske dimensjonen.

Den økologiske dimensjonen

Det er et klart ønske om å få integrert Miljøfyrtårn bredere i organisasjonen enn det de har fått til hittil. Det er også kommet fram ønske om en "grønnere" tråd mellom Miljøfyrtårnarbeidet i barnehagene og skolene. Nå stopper arbeidet opp når barna begynner på skolen, i og med at det er få skoler som er sertifiserte. Kommunen må fortsatt utnytte det handlingsrommet den har, for eksempel innen areal og transportplanlegging. Det er viktig at en i dette arbeidet, ikke bygger ned jordbruksarealene, elvebredden, strandsonen osv.

Den sosiale dimensjonen

Med utgangspunkt i levekårsindeksen må kommunen jobbe for å bedre levekårene for dem som har det dårligst og unngå at det blir så store sosiale forskjeller. Et eksempel er å fange opp alle de 100 bostedsløse som ikke greier å bo.

- Du kan ikke bare lukke øynene og tenke at de får ordne seg selv. De er en del av oss. Og jo mer vi ikke tar i tu med det, jo verre blir det. Det blir ikke bærekraftig da.

Etablere grendehus og evt. ta i bruk skolene etter skoletid samt bistå nye landsmenn som ikke er i jobb, ble løftet fram som et tiltak for å få til mer og bedre integrering.

Å styrke folks mulighet til å bo hjemme så lenge som mulig, og det å tenke nye boformer som bofellesskap/kollektiv for eldre var aktuelle tiltak. For den yngre generasjon, er det å jobbe for at flere fullfører videregående skole sett på som viktig av flere.

Medvirkning, deltakelse, formidling

Det ble etterlyst økt bevissthet og kunnskap om hvordan kommunen framstiller arbeidet sitt med bærekraftig utvikling - hvordan de selger "budskapet". Anbefalingen var å bruke gode formuleringer, gjøre det enkelt, løfte blikket fra det tekniske, få fram de store bildene, vise retningen.

En informant stilte spørsmålet om kommunen er for lite flink til å fortelle om det den gjør?

Akkurat det du snakker om der, har vi snakka om. Når vi er på ulike konferanser og hører hva andre legger fram, så tenker vi: "Jammen, dette gjør jo vi like bra". Hvorfor er ikke vi mer frampå og forteller om det vi er stolte av?

Det er en opplevelse av at det er lite framsnakking av det kommunen holder på med. Lokalavisa skal ikke alltid være grei med kommunen, men det oppleves som at det blir vel mye negativ omtale.

Jeg sender solskinnshistorier til kommunalsjefen for å synliggjøre hva vi får til. For å få fram at ikke alt er trist og at alt handler om økonomi, høyt sykefravær og at folk er misfornøyde. Du må jo få fram det som er positiv.

Verktøy og virkemidler

Det var mange av informantene som kom med utsagn som sier noe om en type forventning til hvordan en ser for seg at kommunen bør jobbe, heller enn hva den bør jobbe med.

Fredrikstad skal fortsette der hvor de er. De skal i alle fall ikke slå seg på brystet og si at "vi er så gode at nå kan vi lene oss tilbake". Det tror jeg ikke Fredrikstad gjør. De må fortsette den nitidige jobbinga.

Vi må fortsatt ha fokus på disse tingene. Via satsing på klima, kultur og kunnskap. I skolene. Holde fokus på tankegangen som ligger til grunn for politikken. Implementere det i organisasjonen.

Vi må fortsette å jobbe med alle de små tingene vi gjør som til sammen blir store. Vi har jobbet her lenge, vi jobber utadvendt, vi kjenner mange, folk kjenner oss.

Vi må få de ulike aktørene i kommunen til å måtte forholde seg til bærekraftig utvikling, og konkretisere det på et visst nivå. Det må bli etterspurt (..) For eksempel må saksbehandlingen speile noen kvalitetskriterier: Er det klokt på lang sikt?

Å bygge miljøkompetanse i befolkningen, drive politikeropplæring for å få en felles forståelse av hva bærekraftig utvikling er. Det samme gjelder intern i kommunen og ut til innbyggerne. Å gi ord mening.

Det ble vektlagt at arbeidet med bærekraftig utvikling må synliggjøres i de sammenhengene som er viktig. Det vil si å få det inn i kommuneplanen, som er tydelig på bærekraftig utvikling, og å få fram tydeligere satsinger i handlingsplanen og rapportere på de resultatene som oppnås. Eksempel på det er klimarapporteringen som nå er et vedlegg til årsrapporten. Det er et ønske å få inn klimaindikatorene i balansert målstyringssystemet i utviklingstabellen.

7. Diskusjon

Undersøkelse tar utgangspunkt i kommunens ansvar for å fremme bærekraftig utvikling basert på plan- og bygningsloven. Jeg ser nærmere på hvordan dette arbeidet kommer til uttrykk i Fredrikstad kommune, med vekt på den sosiale dimensjonen i begrepet. Hvordan arbeidet kommer til uttrykk, søker jeg å få fram ved å se på fire områder: forståelsen av begrepet bærekraftig utvikling, planlegging i et helhetlig perspektiv, hvilken tilnærming kommunen har valgt i arbeidet sitt og hva som oppfattes som viktig i kommunens videre arbeid med å fremme en bærekraftig utvikling.

Forventningene mine til de fire områdene, bygger på kunnskapen jeg hadde om Fredrikstad kommunes arbeid med bærekraftig utvikling da jeg startet undersøkelsen. Den bygger også på de teoretiske innfallvinklene jeg har valgt å bruke for å belyse problemstilling. I dette kapitlet drøfter jeg det i sammenheng med det jeg har hentet inn av data via intervjuer og et utvalg planer og rapporter.

7.1 Forståelsen av begrepet

Med en så langvarig satsing som Fredrikstad har hatt på bærekraftig utvikling, forventer jeg at begrepet er tydelig definert. Jeg forventer også at det er forståelse for og kunnskap om de tre dimensjonene, men at det legges ulik vekt på dem i tråd med Hofstads avhandling (2012). Dataene i undersøkelsen vil vise at arbeidet med å fremme en bærekraftig utvikling i Fredrikstad bygger på en forståelse av sammenhengen mellom dimensjonene. Det vil også komme fram i de tiltakene som informantene oppfatter som eksempler på bærekraftig utvikling samt i utvalgte planer og rapporter som inngår i Fredrikstads plan- og styringssystem. Jeg tar utgangspunkt i en definisjon som baserer seg på tresirkel-modellen, vist i Figur 9.

7.1.1 Informantenes oppfattelse av begrep og sammenheng

Hvordan oppfattes bærekraftig utvikling, og hvordan framstår den sosiale dimensjonen i Fredrikstad? Vil den være til stede, og i så fall i hvilke omfang? Og hvordan plasserer den seg i forhold til den økonomiske og økologiske dimensjonen, jfr. Hofstads funn om at den sosiale dimensjonen er den som blir rangert lavest av de tre? (2012). I dette kapitlet drøfter jeg de funnene jeg gjorde i intervjuene.

Alle informantene har en eller annen oppfatning av hva bærekraftig utvikling er, med utgangspunkt i Brundtlandrapportens definisjon (1987). Dette var som forventet, i og med at kunnskap om kommunens arbeid med bærekraftig utvikling var et av to kriterium for valg av informanter. Men det var få som hadde en umiddelbar og klar beskrivelse av begrepet. Det kom imidlertid fram mange kloke

betraktninger, der informantene oppfattet begrepet som viktig og positivt. Jeg oppfatter at informantene ikke kan forklare begrepet så godt, men at de har en fornemmelse av at det handler om noe riktig og viktig, og at det må prioriteres på en eller annen måte. Dette er i tråd med Kates m.fl. (2005) betraktninger om at begrepet tross mange og ulike definisjoner, oppfattes som noe viktig og positivt. For begrepet trenger ikke nødvendigvis oppfattes som det, jfr. Laffertys uttalelse om at bærekraftig utvikling nå omtales mer som bærekraftig ditt og datt, og der man er nærmest litt flau over å bruke begrepet. (2012)

Burde flere av informantene hatt begrepet mer klart for seg? Jeg hadde forventet det. Fredrikstad har holdt på med dette i mange år, og har bl.a. en egen avdeling for bærekraftig samfunnsutvikling, egne nettsider om kommunens arbeid med denne utviklingen. Det er et begrep som går igjen i flere kommuneplaner og de har deltatt i mange og store programmer der vinklingen har vært bærekraftig utvikling. En forklaring på den uklare oppfatningen kan være en noe "endimensjonal" satsing på miljø og klima fra stat og kommune. Samtidig har Fredrikstad valgt å ikke bruke tid på å forklare begrepet, men å gjøre det via handling, jfr. strategi for arbeidet med bærekraftig utvikling som jeg beskriver i kapittel 6.2.4.

Hvordan kommer den sosiale dimensjonen til uttrykk? Alle informantene skjønte hva jeg mente når jeg spurte dem direkte om det, men noen hadde behov for en innledning om hva jeg la i det før de kunne svare på spørsmålet. Men da kom det ofte gode svar. En av informantene skjønte ikke helt hvorfor jeg skulle snakke med ham om bærekraftig utvikling, men når det kom til stykke så var det denne informanten som hadde mest å bidra med på når det gjaldt nettopp den sosiale dimensjonen, og som også uten å bli spurt direkte om det, ga et godt bilde av hva helheten i arbeidet går ut på.

Figur 20 og Figur 21 viser hvordan begrepet og tiltakene blir oppfattet av informantene, der det ut fra min måte å analysere svarene på, gir flest "treff" på den sosiale dimensjonen. Fordelingen på dimensjonene kan ha sammenheng med at jeg var særlig opptatt av å få fram nyansene, med vekt på den sosiale dimensjonen, men samtidig viser det meg en kunnskap om og forståelse for den sosiale dimensjonen hos informantene. Jeg oppfatter at alle informantene har kunnskap om de utfordringene kommunen har med bl.a. levekårene i kommunen, der det er nokså store forskjeller i kommunen. I tillegg nevnte flere de svake gruppene i samfunnet som viktig del av den sosiale dimensjonen.

Tiltakene som ble nevnt som eksempler som inngår i den sosiale dimensjonen ga også et bilde av en forståelse for denne delen av begrepet. Mange av informantene nevnte kommunens satsing på lokalsamfunnsutvikling som et godt eksempel på et tiltak her. Eksempler på andre relevante tiltak som

beskriver forståelsen, er tiltak i de "røde områdene" i kommunen (jfr. levekårsundersøkelsen), fattigdomsmidler og tilrettelegging for likemannsarbeid.

Noen informanter mente at miljø ville bli mest vektlagt i denne delen av undersøkelsen, men det viste seg altså at bildet var mer nyansert. Men inngangen for de fleste var at bærekraftig utvikling har noe med miljø å gjøre. Hvorfor det er sånn, kan dette sitatet illustrere:

For Norge så er det nærliggende å ta utgangspunkt i den dimensjonen som dekker miljø og ha et spesielt fokus på det. Det sosial/kulturelle og økonomiske aspektet er jo ganske godt ivaretatt innefor det norske systemet.

Den økonomiske dimensjonen oppfattes som noe som er overordnet, men beskrives med få ord av informantene. Den kan beskrives som en slags 7.far i huset; den minst synlige, men den med mest myndighet til å avgjøre hva som skal gjøres: - *Det er en ubalanse mellom de tre dimensjonene, hvor alt blir veid mot økonomi.* Samtidig gir en del av informanten uttrykk for at de er klar over at kommunen fortsatt har økonomiske utfordringer.

Sammenhengen mellom dimensjonene er som tidligere beskrevet i kapittel 4.2, grunnleggende for bærekraftig utvikling. Det var få av informantene som kunne forklare helheten i begrepet, noen uttrykte også at det var vanskelig. Det var også vanskelig å få eksempler på tiltak som dekker de tre dimensjonene. Miljøårshjulets ulike aktiviteter, mal for saksframlegget og plan- og styringssystemet ble nevnt. Miljøårshjulet mente en informant dekker to dimensjoner, den sosiale og økologiske. Det samme gjelder mal for saksframlegg, som nå har med konsekvensene for økonomi samt folkehelse og levekår. Jeg velger også å ta med Kvernhuset ungdomsskole som jeg mener i stor grad dekker de tre dimensjonene. Denne usikkerheten om sammenhengen mellom dimensjonene, kan bunne i Fredrikstads "løse" definisjon av begrepet, der de forklarer begrepet med handling og at de har hatt mest fokus på miljø.

7.1.2 Begrepet i plan- og styringssystemet

Hvilke bilde gir et utvalg av plan og rapporter av begrepet bærekraftig utvikling? I dette kapittelet drøfter jeg funnene jeg gjorde i et utvalg av planer og rapporter (kommuneplanen 2011-2023, handlingsplan 2014-2017, årsrapport 2013) i lys av valgt modell (Figur 9), og Hofstads (2013) konklusjoner om en rangering av dimensjonene i begrepet.

Planstrategien (2012-2016) gir et bilde av de utfordringene kommunen har og som skal løses med ulike planer. Bærekraftig utvikling er ikke nevnt overordnet, men som del av innsatsområde 5, Klima og miljø, altså som del av den økologiske dimensjonen. Hva betyr det? At bærekraftig utvikling ikke er så viktig på dette nivået? Utgangspunktet for nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011) er å fremme bærekraftig utvikling i tråd med plan- og bygningloven, og er grunnlaget for kommunens arbeid med planstrategien. Hvorfor er ikke dette mer synlig i planstrategien? Det kan henge sammen med at planstrategien bygger på kommuneplanen. Den ble vedtatt året etter at kommuneplan 2011-2023 var vedtatt. Her er bildet av arbeidet med bærekraftig utvikling mer nyansert.

Flere informanter svarte at de mener at kommuneplanen er planen for bærekraftig utvikling. Jeg har gått gjennom de fire kommuneplanene i perioden 1996 og fram til i dag. Det virker som bærekraftig utvikling har vært tydeligere framme i de første planene, men at det er dempet til fordel for klima, miljø og folkehelse i gjeldende kommuneplan. Men det er med i innledningen:

Kommuneplanens samfunnsdel rommer mål og viser hva som må til for å nå dem, slik at vi kan komme nærmere denne visjonen for hele Fredrikstad-samfunnet, og samtidig ha en bærekraftig utvikling. For at vi skal få til en slik ønsket utvikling må flere gode krefter dra sammen. (Kommuneplan 2011-23, s.5)

De seks innsatsområdene i kommuneplanen (jfr. Figur 14), er forutsetninger for å få til denne utviklingen. Eller rettere sagt fire (Befolkning, folkehelse og levekår, Verdiskaping og næringsliv, Infrastruktur og Klima og miljø), fordi innsatsområdene "Tjenester til befolkningen" og "Identitet, kultur, by- og nærmiljø" er ikke nevnt spesifikt som forutsetning for å få til en bærekraftig utvikling slik de andre er det. Det jeg synes er interressant i denne sammenhengen, er at innsatsområde "Tjenester til befolkningen" som dekker bl.a. helse og sosial og skole og barnehage, og som tar mellom 60 og 80 % av kommunens budsjett, i stor grad inngår i den sosiale dimensjonen av begrepet. Uttalelsen om at miljø har mest oppmerksomhet i bærekraftarbeidet til Fredrikstad, fordi det sosial/kulturelle og økonomiske aspektet er ivaretatt innefor det norske systemet, kan være forklaringen her også. En annen forklaring kan være at innsatsområdet "Befolkning, folkehelse og levekår" er tatt med som en forutsetning for å få til en bærekraftig utvikling, og at det dekker den sosiale dimensjonen i tilstrekkelig grad. Dette er i tråd med Hofstads (2012) konklusjon. Hun ser en begynnende strukturering av folkehelse og sosial bærekraft, der målsettinger for disse temaene er nedfelt i planer, men der institusjonaliserte praksiser er vanskelig å få øye på (kapittel 4.2.1). Det vil bl.a. si at dette innsatsområdet kan stå i fare for å bli sett på som en lettvekt sammenlignet med arbeidet innefor "Tjenester til befolkningen". I arbeidet med å fremme en bærekraftig utvikling, der det "årnær sæ" for alle, jfr. visjonen til Fredrikstad, er det viktig at innsatsområde "Tjenester til befolkningen" også oppfattes som en forutsetning for å få til en slik utvikling. Et annet argument for å ta med tjenester til befolkningen her, er at sammenhengen mellom

de tre dimensjonene er helt grunnleggende for en bærekraftig utvikling. Da bør et tema som i så stor grad inngår i den sosiale dimensjonen, synliggjøres i kommuneplanen som en forutsetning for en bærekraftig utvikling på lik linje med de andre innsatsområdene.

En tredje forklaring på at "Tjenester til befolkningen" ikke blir sett på som en forutsetning for en bærekraftig utvikling, er at dette innsatsområdet er nært knyttet til rollen kommunen har som tjenesteprodusent. Rollen som samfunnsutvikler er imidlertid knyttet til arbeidet med å fremme en bærekraftig utvikling. Jeg går ikke nærmere inn på dette, mer enn at jeg konstaterer at noe av forklaringen kan ligge her også.

Jeg stusser også over at innsatsområdet "Identitet, kultur, by- og nærmiljø" ikke er nevnt som en forutsetning for å få til en bærekraftig utvikling. Dette innsatsområdet viser fram mye positivt ved Fredrikstad, og blir i mange sammenhenger brukt som et redskap for bl.a. å skape identitet, tilhørighet og bidra til å gjøre kommunen mer attraktiv, og er en av tre drivkrefter som skal brukes i arbeidet med utviklingen av Fredrikstad kommune (Kommuneplanen 2011-2023). Noen av informantene løfter fram nettopp det å bruke historien som en rettesnor for videre utvikling og kultur som et virkemiddel for å fremme en sån type utvikling. Nordisk ministerråd har i sin definisjon løftet fram kultur som viktig i arbeidet med bærekraftig utvikling:

(..) Selv kulturen har stor betydning for de nordiske vurderingene. Det gjelder for eksempel valg av livsstil, konsumentmønster, forhold til natur og aksept for forandingsprosesser i samfunnet. Derfor er det viktig å inkludere kulturelle spørsmål i arbeidet for en bærekraftig utvikling. (Nordisk strategi för hållbar utveckling, 2013, s.7)

Så hvorfor er ikke "Identitet, kultur, by- og nærmiljø" en forutsetning for bærekraftig utvikling i Fredrikstad? Det kan henge sammen med at det er en usikkerhet om sammenhengen mellom dimensjonene i begrepet bærekraftig utvikling, som beskrevet over. Det kan også ha sammenheng med at Fredrikstad har valgt å satse mest på miljø i dette arbeidet ut i fra at det kulturelle er nok ivaretatt. Men med definisjonen til Nordisk ministerråd, mener jeg at innsatsområdet "Identitet, kultur, by- og nærmiljø" bør være en tydeligere forutsetning for en bærekraftig utvikling.

Kommuneplanen 2011-2023 har tatt med fire scenarier som jeg også vil drøfte i denne sammenhengen. Scenariene er framtidbilder som viser alternative fortellinger om mulige framtider, basert på dagens trender og drivkrefter som man antar også vil gjelde framover. (Kommuneplanen, 2011-2023). Hva uttrykker de sammenlignet med modellen for en bærekraftig utvikling, med vekt på den sosiale dimensjonen, jfr. Figur 17? Jeg kjenner ikke til hvilke grunnlag scenariene bygger på, men jeg opplever

at ingen av scenariene er i tråd med min valgte modell for bærekraftig utvikling. Til det er den sosiale dimensjonen for lite vektlagt sammenlignet med de utfordringene Fredrikstad kommune har i dag. Jeg savner den alternative fortellingen om et samfunn som er mer i tråd med visjonen til kommunen: "Fredrikstad – hvor det årnær sæ for alle", og som jeg tolker har mye av av den sosiale dimensjonen i seg.

Handlingsplanen 2014-2017 løfter fram bærekraftig utvikling i innledningen. I tillegg er det nevnt direkte i forbindelse med næringsutvikling og økonomi. Indikatorene i utviklingstabellen (Tabell 1) er fordelt på 5 av de seks innsatsområdene i kommuneplanen (2011-203). Det er to ting som jeg synes er interessant med handlingsplanen og som jeg vil drøfte nærmere. Det ene er at når jeg setter indikatorene i utviklingstabellen inn i modellen for bærekraftig utvikling (Figur 2), viser det at tyngden av indikatorene ligger i den sosiale dimensjonen. Det at hovedvekten av disse indikatorene viser til aktivitet på innsatsområdet "Tjenester til befolkningen" er interessant, i og med at dette innsatsområdet ikke er tatt med som en forutsetning for bærekraftig utvikling i kommuneplanen. Det andre jeg synes er interessant her, er at næringsutvikling er et av to tema⁶⁷ som er nevnt i forbindelse med bærekraftig utvikling i handlingsplanen. "Verdiskaping og næringsutvikling" er et av de seks innsatsområdene i kommuneplanen som er en forutsetningen for en bærekraftig utvikling i kommunen. En av informantene nevner også dette som et viktig satsingsområde, men etter å ha lest høringsutkastet til næringsplanen, var vedkommende ikke imponert.

(..) mye av det fine som kommunen har gjort med bærekraftig utvikling kunne vært lagt til grunn i næringsplanen til Fredrikstad kommune. Den har nettopp vært ute på høring. Der står BU nevnt en gang. Jeg meldte tilbake at jeg synes det er dårlig at man ikke tenker mer visjonært om en kommune som går mot et grønt skifte. BU handlet ikke om involvering av næringslivet (..). Det var bare et ord som passet.

Det jeg synes er interessant her, er at et av de innsatsområdene som er tatt med i kommuneplanen som en forutsetning for en bærekraftig utvikling, ikke oppleves å bidra til nettopp en slik utvikling. Det vitner også om ulik tilnærming til bærekraftig utvikling på strategisk nivå (kommuneplanen), og hva kommunen gjør på det operative nivået (handlingsplanen). Det kan forklares med en ubevisst holdning til eller manglende kunnskap om hva næringsutviklingen i Fredrikstad bør inneholde for at den skal bidra til en bærekraftig utvikling.

Årsrapporten 2013 tar utgangspunkt i kommunens økonomi. Den ses i sammenheng med budsjett og årsregnskap som kommunen skal utarbeide i tråd kommuneloven. Det er to områder som jeg oppfatter

⁶⁷ Det andre er økonomi. Det går jeg ikke inn på her.

rådmannen er spesielt opptatt av i sin innledende kommentar. Det er den økonomiske situasjonen, som nå er i en bedre periode enn tidligere, samt helse og velferd som er kommunens viktigste utfordringer. Fordelingen av temaene rådmannen har tatt med i innledningen i modell for bærekraftig utvikling (Figur 19), viser en hovedvekt på den sosiale dimensjonen av begrepet, og bekrefter at helse og velferd er som rådmannen skriver, høyest prioritert i kommunen.

Hvordan kommer så arbeidet med bærekraftig utvikling til uttrykk i et utvalg av kommunens overordna planer og rapporter? I kommuneplanen er bærekraftig utvikling forholdsvis tydelig. Men det er to innsatsområder som inngår i den sosiale dimensjonen som ikke er tatt med som forutsetning for en bærekraftig utvikling. Når en så kommer til handlingsplanen, er bærekraftig utvikling fortsatt sentralt, men det som er tydelig er at hovedtyngden av indikatorene måler utvikling innenfor den sosiale dimensjonen, som ikke er så tydelig i kommuneplanen. Den sosiale dimensjonen er også tydelig i årsrapporten, der det som løftes fram som det viktigste i kommunens arbeid, er arbeidet med helse og velferd. Her er bærekraftig utvikling nevnt i forbindelse med økonomien.

Det jeg ser, er en gradvis endring fra overordnet, strategisk plan, via handlingsplanen på det operative nivået til årsrapporten: Fra en samfunnsorientering om en bærekraftig utvikling og hva som skal til for å få det til, til en tjenesteorientering som i stor grad er knyttet til helse og velferd og kommunens økonomiske evne til å møte et økende behov for disse tjenestene.

Årsaken til dette kan handle om en ubevissthet om hva bærekraftig utvikling faktisk betyr og innebærer. Det kan også handle om at kommunen ikke har tatt innover seg at dimensjonene må ses i sammenheng, der tjenester og kultur inngår som del av den sosiale dimensjonen. En tredje forklaring kan være forholdet mellom de to ulike rollene kommunen har som samfunnsutvikler og tjenesteprodusent. En siste forklaring jeg tar med, er at det kan være plan- og styringssystemet som ikke fanger opp helheten godt nok enda. Mer om dette i neste kapittel.

7.2 Helhetlig planlegging

Hvilke forventninger har jeg til kommunens plan- og styringssystem sammenlignet med en helhetlig planlegging som bærekraftig utvikling krever og som Amdams modell for kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid viser? (Figur 3) Jeg forventer en forankring i lokale utfordringer og nasjonale forventninger i planstrategien, stor grad av medvirkning i utarbeidelse av kommuneplanen samt klare mål og strategier for en bærekraftig utvikling. Jeg forventer også samsvar mellom kommuneplan, handlingsplan og tiltak. I tillegg forventer jeg en årsrapport som viser resultat sammenlignet med mål og strategier i kommuneplanen. Dette er grunnlag for politiske prioriteringer underveis i planperioden og i arbeidet med rullering av kommuneplanen. Det er denne siste delen jeg er særlig opptatt av.

Amdams modell (Figur 3) for kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid kjennetegnes ved elementene institusjonell planlegging (legitimitet som variabel), strategisk planlegging (mobilisering som variabel), taktisk planlegging (organisering som variabel) og operativ planlegging (gjennomføring som en variabel), samt rapportering (evaluering og læring som variabel). Dette er elementer han mener må være tilstede i kommunal planlegging som møter de utfordringene vi står overfor både globalt og lokalt. Elementene samsvarer med de planverktøyene som inngår i plan- og bygningsloven og kommuneloven, og som jeg bruker som grunnlag for denne drøftinga: gjeldende planstrategi (2012-2015), kommuneplan (2011-2023), handlingsplan (2014-2017) og årsrapport (2013). Dette er sentrale styringsdokument for kommunenes langsiktige planlegging samt oppfølging og gjennomføring på kortere sikt.

Rammen for kommunes planlegging (institusjonell planlegging) er klar i plan- og bygningsloven. Forventingene fra staten ble i plan- og bygningsloven (2008) enda tydeligere med den siste revisjonen. Nå utarbeides det nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging som et grunnlag for de kommunale og regionale planstrategiene. Fredrikstad har tatt inn over seg ansvaret plan- og bygningsloven gir, og har innarbeidet et plan- og styringssystem i tråd med dette, jfr. Figur 13. Noen informanter gir kommunen honnør for å være gode på nettopp planlegging. Planstrategien er utarbeidet når den skulle – innen et år etter konstituering av kommunestyret, og bygger på nasjonale forventninger og lokale utfordringer slik jeg ser det. Og den viser hvilke planer kommunen mener som må rulleres og utarbeides for å møte utfordringene og innfri forventningene fra staten.

På det neste nivået i modellen, strategisk planlegging, er mobilisering en variabel som sier i hvilken grad en lykkes med å gi bl.a. innbyggerne et eierforhold til utfordringer og utvikling av kommunen. Kommuneplanens visjon om "Fredrikstad – hvor det årnær se for alle!", har tre drivere – kultur, klima og kunnskap skal bidra til dette. Planen har seks innsatsområder, der fire er forutsetninger for en bærekraftig utvikling. Til de seks innstasjonsområdene er det knyttet opp om lag 90 mål og 170 strategier. I utarbeidelsen av kommuneplanen ble det lagt til rette for medvirkning (kommuneplanen 2011-2023). I hvilke grad innbyggerne har et eierforhold til visjon, utfordringer, mål og strategier, kan ikke undersøkelsen si noe detaljert om. Men flere av informantene mener at det er kommuneplanen som er planen for bærekraftig utvikling, og som legger føringer for kommunens videre arbeid. Flere av dem jeg jeg snakket med har klare formeninger om utfordringene til kommunen som er i tråd med utfordringene kommuneplanen beskriver.

Samtidig oppleves kommuneplanen som forholdsvis detaljert, jfr. antall mål og strategier, og den er derfor krevende å følge opp og rapportere på i handlingsplan og årsrapport. Det kan ha sammenheng med at den skal favne alt og alle, jfr. Plan- og bygningslovens § 1 Formål og § 3 Hensyn og oppgaver i planleggingen.

Handlingsplanen som i tråd med Amdams modell, er den delen av plan- og styringssystemet som organiserer og koordinerer oppgaver før de faktisk gjennomføres. Jeg sitter med lite informasjon om hvordan dette arbeidet gjøres. Det jeg vet, er at i strategien for Fredrikstads arbeid med bærekraftig utvikling (kapt.6.2.4), legges det opp til ulike samarbeidsformer (eks. partnerskap) for å få gjennomført ulike tiltak. Strukturen fra kommuneplanen er brutt ned på virksomhetsområder i handlingsplanen. Dette sammen med at kommuneplanen er forholdsvis detaljert, kan gjøre det vanskelig å utarbeide et forslag til en handlingsplan som egner seg som et dokument for politisk diskusjon om organisering og prioritering av oppgaver. Dette har kommunen løst med å utarbeide et mer strategisk dokument som grunnlag for politisk diskusjon om handlingsplanen. En annen ting som kan være utfordrende i denne sammenhengen er at indikatorene i utviklingstabellen

Tabell 1), foreløpig ikke dekker alle innsatsområdene.⁶⁸ Indikatorer for innsatsområde Klima og energi er så langt jeg kan se ikke med. Det kan gi noen utfordringer, bl.a. når det skal rapporteres på utviklingen i kommunen. Det skriver jeg mer om lengre nede i kapitlet.

I arbeidet med å konkretisere bærekraftig utvikling, var det flere som pekte på handlingsplan, økonomiplan og budsjett som de viktigste virkemidlene. Gjennomføring av tiltak mangler det ikke på. Det vitner innspillene fra informantene om. Et bredt samarbeid med mange aktører både lokalt, regionalt og nasjonalt bidrar til å realisere tiltakene. Men kommunen er fortsatt en økonomisk krevende situasjon. "I handlingsplanen framkommer det et betydelig gap mellom kommunens finansielle evne til å produsere tjenester og Bystyrets ambisjoner for tjenesteproduksjonen." (Rådmannens kommentar til vedtatt handlingsplan 2015-2018, Fredrikstad kommunes nettside pr. 28.10.2014 14:30.). Dette er informantene klar over.

Hvordan rapporteres det så på alle disse tiltakene i forhold til alle målene og strategiene i kommuneplanen, og hvordan korrigeres det underveis i planprosessen fram mot rullering av kommuneplanen? Handlingsplanen inneholder en rekke indikatorer knyttet til utviklingen av samfunnet, jfr. utviklingstabellen i Tabell 1. Men de dekker ikke alle innsatsområdene, og er så langt jeg kan se ikke rapportert på i årsrapporten. Årsaken til dette kan være arbeidet med balansert målstyring ble satt på

⁶⁸ Grunnen til dette kan være at arbeidet med balansert målstyring som indikatorene er en del, ble nedprioritert i en periode. Arbeidet er tatt opp igjen de siste årene.

vent en periode. Dette er en type arbeid som krever kontinuitet for å kunne utvikle indikatorer som det kan rapporteres på, som viser resultater over tid og som kan brukes som grunnlag for politiske diskusjoner, prioriteringer og vedtak⁶⁹. Jeg sitter med forholdsvis lite informasjon om hvilken evaluering og læring som pågår gjennom årene fram mot utarbeidelse av ny planstrategi og evt. rullering av kommuneplanen. Jeg spurte noen informanter om det forelå noe form for regnskap basert på mål og strategier i kommuneplanen. En informant var kjent med at en slik type regnskap ble gjort for politiske program, men han kjente ikke til om dette ble gjort med kommuneplanen. En annen informant ga et inntrykk av at kommuneplanen er for detaljert. Det preger også handlingsplanen og det gjør det vanskelig å rapportere på alle målene i kommuneplanen. En tredje viste til klimaregnskapet som nå er et vedlegg til årsrapporten.

Hvordan oppfatter jeg at plan- og styringssystemet til Fredrikstad kommune fungerer sammenlignet med Amdams modell? Det mangler ikke på vilje. Utfordringen slik jeg ser det, er at planlegging med utgangspunkt i plan- og bygningsloven skal favne alt og utfordrer kommunens mange roller. Jeg oppfatter at Fredrikstad kommune har et bevisst forhold til plan- og styringssystemet, men jeg hadde en forventning om at det var mer sammenheng og ikke minst et bedre grunnlag for evaluering og læring enn det som jeg har sett. En årsak til dette kan være som nevnt en planlegging som favner alt. Det krever ressurser, kompetanse og ikke minst kontinuitet i utviklingen av plan- og styringssystemet. En annen årsak kan være at plan- og styringssystemet er delt på to lovverk; Kommuneloven og plan- og bygningsloven, der plan- og bygningsloven tar for seg den strategiske delen og der kommuneloven tar for seg den operative delen. Ansvaret for disse lovene har også vært delt mellom to departementer. Kommunal- og regionaldepartementet med ansvar for Kommuneloven og bygningsdelen av plan- og bygningsloven og Miljøverndepartementet med ansvar for plandelen av plan- og bygningsloven. Fra høsten 2013 overtok Kommunal- og moderniseringsdepartementet hele ansvaret for plan- og bygningsloven. En tredje årsak kan være at ansvaret for plan- og styringssystemet i Fredrikstad er fordelt på ulike virksomheter i kommunen, noe som kan gjøre det mer krevende å se sammenhengen mellom de ulike planene og rapportene.

Hensikten med denne type helhetlig planlegging er som Amdam skiver (2011), å bygge opp en kapasitet for å respondere på utfordringene en står overfor både lokalt, nasjonalt og globalt. Jeg mener at kommunen er på god veg, men systemer og planer kan utvikles videre. Samtidig skal det skal bli interessant å se hva som kommer ut av at ansvaret for plan- og bygningsloven nå er samlet i et departement.

⁶⁹ Dette oppfatter jeg at de får til med ASSS (aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner) der analyser og tallmateriale brukes for å sammenligne seg med de ti største kommunene i Norge.

7.3 Ulik tilnærming

På min jakt etter en definisjon av bærekraftig utvikling, kom jeg over en artikkel av R.W.Kates m.fl. (2005). Den definerer begrepet bærekraftig utvikling som ulike tilnærminger, for eksempel som mål, indikatorer og handling. Synspunktene fra en informant, gjorde at jeg ville drøfte dem i lys av denne artikkelen, for å se hvilke tilnærming Fredrikstad kommunene har i sitt arbeid med bærekraftig utvikling.

Fredrikstad har slik jeg velger å se det, en "løs" definisjon av begrepet. Det vil si at de på den ene siden har valgt en modell for arbeidet sitt (Figur 12), mens de på den andre siden sier at innholdet ikke er ferdig definert (kapittel 5.3). På denne måten bidrar Fredrikstad med en av de mange definisjonene av bærekraftig utvikling (Kates R.W. et.al. 2005. Langhelle, O. Lafferty, W. 1995).

Målene for arbeidet konkretiseres i kommuneplanen, og er knyttet til seks innsatsområder. Det er mange mål, og i hvilke grad de faktisk nås kan jeg ikke si noe om på grunnlag av denne undersøkelsen. Men nettopp det at det er så mange mål, kan indikere at en god del av dem er krevende å nå. Dette skriver Kates m.fl. (2005) ofte er tilfelle med en måltilnærming.

Fredrikstad har som andre kommuner satset på resultatledelse og balansert målstyring der ulike måleindikatorer er sentrale. Kates m.fl. (2005) skriver at det er på dette området det er lagt ned mest arbeid både lokalt, nasjonalt og globalt, der indikatorene bl.a. viser en veldig bredde. Fredrikstad har utarbeidet et sett med indikatorer relatert til innsatsområdene, men der klima og energiindikatorene ikke er med foreløpig. Arbeidet med balansert målstyring ble nedprioritet noen år, men er nå tatt opp igjen. Det kan være en av grunnene til at indikatorsettet ikke er komplett. På nasjonalt nivå er det også utviklet et sett med indikatorer som skal si noe om Norges bidrag til en bærekraftig utvikling (Nasjonalbudsjettet 2014). De er ment å være et hjelpemiddel for dem som skal utforme og følge opp en politikk for bærekraftig utvikling. Med et slikt utgangspunkt, kunne jeg sett for meg en sammenheng mellom nasjonale og lokale bærekraftindikatorer, men en kjapp sammenligning viser at det ikke er tilfelle. Når Nasjonalbudsjettet for 2015 har utelatt dem helt, gjør jeg meg noen tanker om hvor viktige eller ikke viktige disse nasjonale indikatorene er, men jeg skal ikke gå inn på det i denne oppgaven.

Kates m.fl. (2005) løfter fram handling som den viktigste måten å definere bærekraftig utvikling på, og dette er helt i tråd med det jeg finner hos Fredrikstad. De sier det litt vagt på nettsidene sine, det kommer ikke fram i plan- og styringsverktøyet, men det ble klart uttalt under et intervju, og suppleres av

andre at kommunen har en strategi for arbeidet med bærekraftig utvikling. Stikkordene for strategien slik jeg tolker den, er:

- Å forklare begrepet gjennom handling.
- Å bruke ulike samarbeidsformer for å gjennomføre tiltak.
- Å være bevisste på at ulike roller og fagområder har ulik tilnærming til bærekraftig utvikling.
- Å nå ulike målgrupper ved at like snakker med like.
- Å være bevisst på og ta hensyn til de politiske kompromissene i arbeide for en bærekraftig utvikling.
- Å sette av tid og ressurser for å nå mange i en stor kommune.
- Å legge til rette for aktiviteter som gjør at folk blir deltakere framfor tilskuere.
- Å satse på mindre tiltak sett ut i fra at alle monner drar.
- Å gå rundt motstanderne og finne medspillerne.
- Å være bevisst på at vi har ulike oppfatninger av hva som er virkeligheten.

Kates m.fl. (2005) definerer handling som den innsatsen som legges ned i å etablere visjoner og mål og lage indikatorer. Det inkluderer det å skape sosiale bevegelser, organiserer institusjoner, skape bærekraftig forskning og teknologi og å forhandle seg fram til kompromisser mellom de som er prinsipielt opptatt av natur og miljø, de som verdsetter økonomisk utvikling og de som er dedikert til å forbedre forholdene for menneskene.

Jeg mener at Fredrikstad i arbeidet sitt med å utvikle plan- og styringssystemet er i god gang med å etablere visjoner, mål og indikatorer som bidrar til en bærekraftig utvikling. Lokalsamfunnsutvalgene er et eksempel på en sosial bevegelse som bidrar til å fremme en bærekraftig utvikling. Men det krever at de får rom og støtte til å utvikle seg, for det går ikke av seg selv, jfr. en informant. Kommunen har etablert institusjoner som bidrar til en bærekraftig utvikling som for eksempel Miljøårshjulet med alle aktivitetene og Kvernhuset ungdomsskole. Å skape bærekraftig forskning og teknologi er viktig. Her har Fredrikstad behov for og skal satse på verdiskaping og næringsutvikling. Det er bl.a. et av innsatsområdene i kommuneplanen. Et siste punkt Kates nevner er evnen til å forhandle seg fram til kompromisser mellom de ulike tilnærmingene til bærekraftig utvikling: de som er prinsipielt opptatt av natur og miljø, de som verdsetter økonomisk utvikling og de som er dedikert til å forbedre forholdene for menneskene. Dette er for så vidt i tråd med strategien til Fredrikstad. Den bygger bl.a. på en bevissthet om at ulike roller og fagområder har ulik tilnærming til bærekraftig utvikling, og at det finnes mange ulike oppfatninger av hva som er virkeligheten. Men samtidig har de begrenset arbeidet sitt med bærekraftig utvikling til å handle om miljø og de temaene som det dekker.

7.4 Hva er viktigste kommunen gjør videre?

Hva er det viktigste kommunen gjør for å fortsette arbeidet med å fremme en bærekraftig utvikling? Det var et av de siste spørsmålene jeg stilte informantene. Svarene satte jeg inn i modellen for å se hvordan svarene fordelte seg (Figur 23). Mye var i tråd med det de hadde sagt tidligere og fordelte seg fint på de tre dimensjonene i modellen. Men i tillegg kom det fram andre ting som ga et mer nyansert bilde og som ikke passet inn i modellen. Dette kom også fram i svarene på en del av de andre spørsmålene. Dette oppsummerer jeg i følgende åtte punkt:

1. Den økonomiske dimensjonen har hatt og har mest fokus på grunn av situasjonen de siste årene (Robek-kommune, jfr. S.48), og er den viktigste faktoren for å få gjennomført tiltak. Flere mente at satsing på næringslivet var viktig i denne sammenhengen.
2. Den økologiske dimensjonen nevnes først av informantene når de blir spurt om hva bærekraftig utvikling er. De nevner planer med tema miljø og klima, bygging av kompetanse via medarbeidere og programmer, satsing på sykkel- og gangveier og å tilrettelegge for el-biler som ting som er vektlagt til nå. Viktig framover er å innføre Miljøfyrtårn i hele organisasjonen, som bl.a. vil gi en kobling mellom miljøfyrtårn i barnehager og skoler. Det kan også bidra til å opprettholde dagens miljøfyrtårn, jfr. case som er beskrevet i kapittel 6.2.2. Det oppleves som svært viktig at kommunen fortsatt jobber med tiltak knyttet til areal og transport.
3. Når det gjelder den sosiale dimensjonen, har tjenesteproduksjon med fokus på eldre og utdanning hatt mest oppmerksomhet. Det som er viktig i det videre arbeidet er å gjøre noe for å bedre levekårene der det er behov for det, skaffe arbeidsplasser, særlig til innflyttere, bidra til at flest mulig får bo hjemme så lenge som mulig, skape nye boformer for den eldre generasjon, og skape møteplasser som bidrar til bedre integrering.
4. En del informanter nevner tidsperspektivet i arbeidet med bærekraftig utvikling. Det vil si både å tenke bakover for å ha med seg historien som en rettesnor og som grunnlag for identitet og utvikling, samt å ha et langt perspektiv framover for å planlegge for en utvikling som kommer kommende generasjoner til gode.
5. Flere informanter opplever at kommunen de siste årene har jobbet for mye internt i kommunen sammenlignet med tidligere, der deltakelse og involvering opplevdes som mer framtrødende. Men samtidig er det lagt vekt på medvirkning i arbeidet med bl.a. kommuneplanen. Mange av tiltakene relatert til arbeidet med bærekraftig utvikling handler nettopp om å få folk til å delta, framfor å være tilskuere. Dette er tydelig i kommunens strategi for bærekraftig utvikling.
6. Kommunen har valgt praktisk handling for å vise hva bærekraftig utvikling er, i stede for å bruke mye energi og tid på å forklare hva det betyr og innebærer, jfr. strategi for bærekraftig utvikling.

7. Kommunen har deltatt i mange nasjonale programmer og satsinger opp gjennom årene som har tilført kommunen kunnskap. I tillegg har de en egen avdeling for bærekraftig samfunnsutvikling med medarbeidere som kan mye om dette og har vært med lenge. De har teoretisk og praktisk kunnskap som gir trygghet og autoritet i arbeidet med bærekraftig utvikling. Kunnskapen formidles i en viss grad, og er knyttet til ulike aktiviteter, men flere av informantene mente at dette kunne kommunen bli bedre på. Ikke bare mellom fagmiljø i ulike programmer, men også utad.
8. Kommuneplanen er rullert og skal fortsatt rulleres. Her legges det til rette for medvirkning og mulighet for å skape debatter og dialoger om en ønsket utvikling og hvilke valg kommunene må ta for å komme dit.

Dette er punkt som har kommet fram i denne undersøkelsen og som jeg mener viser hvordan arbeidet med bærekraftig utvikling kommer til uttrykk i Fredrikstad kommune. Men når jeg setter dette inn i modellen jeg har valgt for bærekraftig utvikling, så er det kun de tre første punktene som passer inn i denne modellen. Finnes det modeller som kan fange alle punktene? Jeg mener at det er det, og bærekraftpila (Figur 24) utviklet av Stiftelsen idebanken er en slik modell:



Figur 24: Bærekraftpila

Modellen har utviklet seg på følgende måte (Armann, K.A. Nakkerud, M.B. 2008): Følgene av den industrielle revolusjonen begynte på 1950- og 60-tallet å vise seg i form av forurensing, overforbruk av begrensa ressurser og økende fattigdom, og det kom til en erkjennelse av at forbruk og økonomisk vekst (1) måtte ta hensyn til økologiske (2) og sosiale forhold (3), og ha et mer langsiktig perspektiv (4). Dette ble 1987 lansert som forutsetninger for bærekraftig utvikling i rapporten Vår felles framtid (1987). Dette krever imidlertid deltakelse fra alle lag av

samfunnet (5), og ble introdusert med Agenda 21 i 1992⁷⁰. Men for å få til en utvikling som er bærekraftig, må tiltak følges opp i praksis (6). Her ble kommunene utfordret via Lokal Agenda 21, en dugnad for å samle lokale krefter til felles innsats. Et resultat av FNs neste toppmøte i 2002, kom det fram en erkjennelse av at for lite var gjort, og det ble understreket at det var viktig å satse på utdanning for bærekraftig utvikling (7). Et sitat fra Vår felles framtid, setter fingeren på det siste punktet, debatt om verdivalg (8): "(..)Problemene er ikke primært vitenskaplige eller teknologiske.

⁷⁰ FNs konferanse om miljø og utvikling, Rio-konferansen.

Vitenskapen har kunnskapen og teknologien. Problemet er først og fremst politiske, økonomiske og kulturelle.”(Vår felles framtid, s.244).

Jeg mener at denne modellen dekker det jeg ser kommer til uttrykk i Fredrikstad kommunes arbeid med å fremme en bærekraftig utvikling, slik jeg har beskrevet det i punkt 1-8. Det som jeg ikke synes kommer nok fram i beskrivelse av modellen, men som modellen illustrerer med Jorda som bakgrunn, er det globale perspektivet. Det var utgangspunktet for bærekraftig utvikling i Brundtlandrapporten. Her var det helt sentralt å få til en utvikling som fordeler ressursene på en mer rettferdig og langsiktig måte enn det som er tilfelle i dag. Dette er et aspekt ved utviklingsdelen av begrepet som har endret seg og som Langballe og Lafferty påpekte allerede i 1995. De mener å se at begrepet nå brukes mer om forholdet mellom generasjoner, og ikke i generasjoner, og i sin ytterste konsekvens kan det bety at nord-sør perspektivet blir definert ut av begrepet. Dette gjør det enklere å forholde seg til begrepet for eksempel kommunene som i utgangspunktet har nok med sin egen utvikling. (Hofstad, H. 2012) I Fredrikstad har de imidlertid vært opptatt av dette området også. I avdeling for bærekraftig samfunnsutvikling jobbes det bl.a. med internasjonalt samarbeid. En spørreundersøkelse som ble gjennomført høsten 2011, viser at 42 av kommunens virksomheter er engasjert i 27 forskjellige land med ulike prosjekter og kontakter som varierer fra store interreg prosjekter til kontakt med fadderbarn.

8. Oppsummering og avslutning

Kommunene har et ansvar for å fremme en bærekraftig utvikling på grunnlag av plan- og bygningsloven. Hensikten med denne oppgaven har vært å se på hvilke uttrykk dette arbeidet har i Fredrikstad kommune. De har hatt bærekraftig utvikling på dagsordenen siden kommunesammenslåingen i 1994. Jeg har vært nysgjerrig på hvordan kommunen løser dette store og komplekse oppdraget. Var det i det hele tatt mulig å finnes en problemstilling som kunne tilfredsstillte denne nysgjerrigheten?

Problemstillingen jeg valgt i dette casestudiet ble: *Hvordan kommer arbeidet med bærekraftig utvikling til uttrykk i Fredrikstad, som har hatt bærekraftig utvikling på dagsordenen siden kommunesammenslåingen i 1994?* Jeg la i utgangspunktet mest vekt på den sosiale dimensjonen i begrepet. Det er fordi det er den lavest prioriterte av de tre dimensjonene (Hofstad, H. 2012). Samtidig er det den dimensjonen der helse og velferd inngår, og som er en stor del av kommunens ansvarsområder. Men etter hvert som undersøkelsen utviklet seg, kom andre elementer til som jeg mente var viktig å ta med. Den sosiale dimensjonen er fortsatt en viktig del av undersøkelsen, men ikke så tydelig som jeg hadde tenkt.

Hvordan arbeidet med bærekraftig utvikling uttrykker seg i Fredrikstad har jeg søkt å få svar på ved hjelp av fire forskningsspørsmål. Kunnskapen om kommunens arbeid med å fremme bærekraftig utvikling, bygger hovedsakelig på informasjon fra informanter og aktuelle planer og rapporter. Dette har jeg sett i sammenheng med en valgt modell for bærekraftig utvikling) og ulike teorier jeg mener har vært relevante å se informasjonen i lys av. Konklusjonen min bygger på en diskusjon der jeg har sett informasjon, modell og teori i en sammenheng.

8.1 Oppfattelse av begrep og tiltak⁷¹

Hvordan oppfatter informantene begrepet bærekraftig utvikling? Og hvilke tiltak oppfatter de som resultat av Fredrikstads arbeid med å fremme bærekraftig utvikling?

Jeg oppfatter at informantene har god kunnskap om og forståelse for begrepet og de ulike dimensjonene. Det samme gjelder for tiltakene. Men selv om modellen viser en tendens til at både begrep og tiltak har størst vekt i den sosiale dimensjonen, er det en oppfattelse av at miljø er det som inngår i kommunens arbeid med bærekraftig utvikling. Dette er i tråd med strategien til kommunen som legger vekt på fysisk planlegging/areal og transport og endring av forbruk (LA21). Økonomi er den avgjørende faktor for gjennomføring av tiltak. Dette bekrefter rangeringen til Hofstad (2012): Først

⁷¹ Det første forskningsspørsmålet har jeg valgt å dele i to i dette kapitlet.

økonomi, så miljø og så det sosiale. Jeg understreker at dette gjelder kommunens konkrete arbeid med bærekraftig utvikling. En årsak til denne rangering kan være som en informant sa det: - *Det sosial/kulturelle og økonomiske aspektet er jo ganske gode ivaretatt innefor det norske systemet.* Jeg kan forstå et slikt valg på bakgrunn av det synet vi hadde på natur og miljø da bærekraftig utvikling ble introdusert på slutten av 1980-tallet. Men bevisstheten og kunnskapen om miljøutfordringene har endret seg, og nå er det kan hende på tide å inkludere alle dimensjonene og se dem i sammenheng slik rapporten Vår felles framtid utfordret oss til å gjøre?

I kommunens øvrige arbeid, er det tjenestene som inngår i den sosiale dimensjonen som er rangert høyest. Planene jeg har gått gjennom viser en gradvis endring fra strategisk nivå (kommuneplan) via operativt nivå (handlingsplan) til rapportering (årsrapport). Det er en endring fra en samfunnsorientering om en bærekraftig utvikling og hva som skal til for å få det til, til en tjenesteorientering som i stor grad er knyttet til helse og velferd og kommunens økonomiske evne til å møte det økende behov for disse tjenestene. Dette kan ha ulike årsaker. En årsak kan være konflikten som oppstår i møte mellom kommunens to ulike roller som samfunnsutvikler og tjenesteprodusent. En annen årsak kan være at plan- og styringssystemet er delt mellom to lovverk (kommuneloven og plan- og bygningsloven).

8.2 Helhetlig planlegging

Hvordan fungerer Fredrikstads plan- og styringssystemet som et system som bidrar til å fremme en bærekraftig utvikling? Jeg oppfatter at kommunen har vilje til å tenke helhetlig planlegging, men det er krevende. Flere av informantene mente at kommuneplanen er kommunens plan for bærekraftig utvikling og medvirkning er viktig i Fredrikstads planarbeid. Partnerskap og samarbeid med regionalt og statlig nivå er sentralt i arbeidet med å organisere arbeidet for å få gjennomført tiltakene. Men en innholdsrik og detaljert kommuneplan, skaper utfordringer lenger ned plansystemet. Når handlingsplanen også har en annen struktur enn kommuneplanene er det krevende å få fram grunnlag for helhetlige diskusjoner om hva som bør prioriteres og satses på av tiltak. Det er også krevende å rapportere på et sånt grunnlag. Det vil si at læring og evaluering underveis i prosessen og fram mot rullering av kommuneplanen ikke blir god nok. Blir grunnlaget for politiske diskusjoner, prioritering og vedtak godt nok? Min oppfattelse er at det er vilje til å utvikle plan- og styringssystemet, men det krever kunnskap, kontinuitet og ressurser for å få det til.

8.3 Bærekraftig utvikling i praksis

Bærekraftig utvikling defineres på mangfoldige måter. Fredrikstad har valgt å ikke bruke tid på å forklare hva ordet betyr. De har valgt å vise hva det betyr gjennom handling, jfr. strategi for kommunens arbeid med bærekraftig utvikling. Dette er den viktigste måten å definere begrepet på (Kates, R.W. m.fl. 2005) Elementer som inngår i dette er bl.a. å etablere visjoner, mål og indikatorer, etablere sosiale bevegelser og institusjoner, bidra til bærekraftig forskning og teknologi samt utvikle evne til å inngå kompromisser. Dette er elementer som dekkes i arbeidet til Fredrikstad: De utvikler plan- og styringssystemet med visjon, mål og indikatorer som bidrar til en bærekraftig utvikling. Lokalsamfunnsutvalgene er et eksempel på en sosial bevegelse som bidrar til å fremme en bærekraftig utvikling. Kommunen har etablert institusjoner som bidrar til en bærekraftig utvikling som for eksempel Miljøårshjulet og Kvernhuset ungdomsskole. Å skape bærekraftig forskning og teknologi er et av innsatsområdene i kommuneplanen. I arbeidet med bærekraftig utvikling har kommunen en bevissthet om at det finnes ulike begrepsvirkeligheter. Det er viktig ha med seg i arbeidet der det finnes mange ulike tilnærminger til bærekraftig utvikling.

8.4 Hva er viktig i det videre arbeidet?

Hva oppfattes som viktig for at Fredrikstad skal kunne fremme bærekraftig utvikling videre? Ut av svarene jeg fikk, så jeg to ting. Det ene var at de svarene jeg fikk, ikke passet inn i den modellen jeg hadde valgt for analyse og drøfting. Det resulterte i at jeg måtte ta i bruk en ny modell. Det andre jeg så var at denne nye modellen også kan brukes som konklusjon for oppgaven og som innspill til kommunens videre arbeid med bærekraftig utvikling.

Informantene hadde mange meninger om hva de mener er viktig i de videre arbeidet, og mange av meningene passet fint inn i modellens tre dimensjoner. Den økonomiske dimensjonen er fortsatt viktig for å få gjennomført tiltak. Av tiltak som dekkes av den økologiske dimensjonen, er utrulling av Miljøfyrtårn i hele organisasjonen samt arbeidet med areal og transport viktig. Den sosiale dimensjonen rommer tiltak som for eksempel bedrer levekårene i kommunen, skaper flere arbeidsplasser, bidrar til at flest mulig kan få bo hjemme lengre og skaper møteplasser som sikrer integrering. Men så kom det fram en del tiltak som ikke passer inn i modellen min. Tidsperspektiv både bakover og framover, deltakelse og medvirkning, praktisk handling samt mer kunnskap og behov for dialog og debatter. Da valgte jeg å ta i bruk en ny modell: Bærekraftpila (Armann, K.A. Nakkerud, M.B. 2008) Den kan med fordel slik jeg ser det, supplere modellen jeg har brukt som grunnlag for analyse og drøfting. (Figur 9)

8.4.1 Bærekraftpila

Jeg mener at den gir et mer helhetlig bilde av det informantene oppfatter som viktig i kommunens videre arbeid med bærekraftig utvikling: Å se de tre dimensjonene i sammenheng (1-3), tenke langsiktig



(4), legge til rette for deltakelse og medvirkning (5), utvikle praksis (6) utvikle kunnskap om bærekraftig utvikling (7) ha verdidebatter (8) med et globalt perspektiv (9). Dette er ikke nye elementer i arbeidet med bærekraftig utvikling. Men de er satt sammen på en måte som viser bedre helheten i arbeidet. Den kan fungere som en sjekkliste, eller som et grunnlag for en evaluering av arbeidet. Den kan også være grunnlag for en debatt om det videre arbeidet med den bærekraftige utviklingen. Her kommer noen refleksjoner jeg

har gjort meg om noen av elementene i pila sett i sammenheng med Fredrikstad sitt arbeid.

Hva hadde arbeidet med bærekraftig utvikling inneholdt og uttrykt hvis den sosiale dimensjonen hadde vært en større del av Fredrikstads arbeid, enn det som kommer til uttrykk i dag? Fredrikstad har valgt miljø som hovedinnholdet i arbeidet med bærekraftig utvikling, og gjør en stor innsats på dette området. Men jeg mener de kan møte flere av utfordringene kommunen har ved å ha et videre perspektiv på arbeidet med bærekraftig utvikling. Å se den økologiske, økonomiske og sosiale/kulturelle dimensjonen i sammenheng, slik det er tenkt.

I boka si "Making better places", argumenter Patsy Healey (2010) for at ideen med planlegging er et sosialt prosjekt for å fremme mer bærekraftige forhold for mange og ikke bare for de få. Hovedfokuset hennes er hvordan ideer om livskvalitet (liveability) og bærekraft blir realisert. Det er dette som skaper virkninger som har effekt på levevilkår og lokalt miljø. Fredrikstad sin visjon "Fredrikstad - der det årnær se for alle!" mener jeg er i tråd med dette. Hvordan hadde et Mulighetsstudiet for Værste sett ut med et slikt perspektiv? Værste ligger bare et steinkast unna legevakten på Helsehuset. Under et intervju fikk jeg beskjed om at jeg kunne sitte der ei natt hvis jeg ville se hvordan det står til med dem som sliter. Og hvordan hadde et av scenariene i kommuneplanen sett ut, hvis et hadde hatt bærekraftig utvikling som mål, der alle dimensjonene inngikk? Svenske kommuner har tatt den sosiale dimensjonen i bærekraftbegrepet innover seg. De ser at segregeringen i samfunnet øker. Skal de få gjort noe med det kan de ikke, satt på spissen, bare tenke miljø, forbruk og teknologisk løsninger i bærekraftarbeidet. Menneskenes behov må med også. Hyldebjerg⁷² er et boligområde i Albertslund kommune i Danmark. Her har de fått til noe av dette. Tidligere flyttet de som kunne, der i fra. Nå både vil og kan et mangfold

⁷² <http://hylidenet.dk/?id=248714>

av mennesker bo der. Grunnlaget ble lagt via Lokal Agenda, med medvirkning, miljø og menneske i sentrum.

Ved å inkludere den sosiale dimensjonen i arbeidet med bærekraftig utvikling, tror jeg også flere med ulik fagbakgrunn og interesser vil få et større eierforhold til arbeidet som helhet. Da tenker jeg særlig på ansatte i kommunen. Kanskje blir resultatet at andre og flere fagområder blir mer interessert i ulike miljøinitiativ? Det kan for eksempel bli lettere å etablere og opprettholde flere miljøfyrtårn. Da blir det ikke som en informant sa, at miljø – det er noe de holder på med på rådhuset det.

Fredrikstad har et langsiktig perspektiv i arbeidet sitt, og de er god på planlegging. Men min erfaring så langt er at plan- og styringssystemet må utvikles videre. Strategisk og operativ plan må ses mer i sammenheng. Og årsrapporter må i større grad gi grunnlag for løpende evaluering og læring sett i sammenheng med måla og strategiene kommuneplanen. Fredrikstad utvikler ulike indikatorer for å kunne måle resultat sammenlignet med en ønsket utvikling. Et bærekraftbarometer⁷³ på lik linje med folkehelsebarometer⁷⁴ kunne vært på sin plass. Da kunne kommunen både sammenlignet seg med andre kommuner og hatt et grunnlag for å si noe om utvikling i egen kommune. Men da må staten finne ut hva de vil med "sine" bærekraftindikatorer (se kapittel 1.1)

Fredrikstad er opptatt av medvirkning – at alle skal med. Men noen av informantene har svart at de savner at kommunen er mer utadvendt. De har erfaring med at kommunen var mer aktiv på dette området tidligere. Men det legges fortsatt opp til aktiviteter i for eksempel Miljøårshjulet der folk får mulighet til å være deltakere framfor tilskuere. Deltakende budsjett er også et slikt eksempel. Det gir et eierforhold til aktivitetene, og en større forståelse for arbeidet. Dette er eksempler på at Fredrikstad praktisert bærekraftig utvikling i stede for å prate om det. Dette får de honnør for, og flere av informantene oppfordrer kommunen om å fortsette det gode arbeidet. Men det var flere som savnet at arbeidet ble formidlet på ulike måter. Det er viktig for bl.a. å bygge kunnskap om arbeidet med bærekraftig utvikling. Det gjelder både hos innbyggere, politikere og ansatte.

Når kommuneplanen rulleres, legge det til rette for diskusjoner om utfordringer kommunen har, hvilken utvikling en ønsker seg og hvordan en kommer dit. Går det an å tenke seg at Fredrikstad i større grad

⁷³ NIBR NOTAT 2003:124:Bærekraftbarometer for norske byer. Et par kommuner har vurdert å bruke det i sin tid.

⁷⁴

http://www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=239&trg=List_6212&Main_6157=6261:0:25,6852&MainContent_6261=6464:0:25,7308&List_6212=6218:0:25,7309:1:0:0:::0:0

også invitert inn til mer grunnleggende verdidebatter i slike sammenhenger? Et utgangspunkt for en slik debatt kan være Michael Jacobs (1999) to hovedkonsept for bærekraftig utvikling. Den sterke fortolkningen av bærekraftig utvikling problematiserer økonomisk vekst og forbruk, spesielt i de rike landene, og legger vekt på global rettferdighet og fordelingsproblematikk, samt livskvalitetsspørsmål om rettferdighet og fordelingsproblematikk. Den svake tolkningen av bærekraftig utvikling karakteriseres ved at det bare er nødvendig med mindre justering av eksisterende politikk. Det vil bl.a. si at den økonomiske veksten også i de rike landene kan fortsette, og at den globale fordelingsproblematikken og bredere vurdering av livskvalitet i liten grad inngår i problematikken. Det blir spennende å se hva neste kommuneplanrullering byr på i denne sammenheng.

I dette perspektivet dukker slagordet fra LA21-tiden opp: Tenke globalt, handle lokalt. Dette har endret seg mer mot å tenke lokalt, handle lokalt. Det er vanskelig å stå i mot, for utfordringene er store nok lokalt mange ganger. Fredrikstad har den fordelen at de jobber med det globale perspektivet også.

Fredrikstad har god forståelse for helheten i dette arbeidet. Jeg lar rådmannens kommentar til forslag til revidert Handlingsplan 2015-2018 og budsjett 2015 avslutte denne delen av oppgaven⁷⁵ (Fredrikstads nettside, 28/10-2014):

Også Fredrikstadsamfunnet i sin helhet står overfor store utfordringer. Utviklingen de siste årene går ikke i bærekraftig retning, og det er nødvendig å ta grep for å endre på dette. Vi har en voksende befolkning, men en avtagende sysselsetting. Andelen uføre øker sammenlignet med landsgjennomsnittet, og vi har klare opphopninger av levekårsutfordringer i enkelte områder av kommunen. Det er derfor nødvendig med enda mer og systematisert innsats på tvers av sektorer. Kunnskap spiller en nøkkelrolle i dette bildet. For å snu utviklingen må vi jobbe på flere fronter samtidig: Vi må bli enda bedre på tidlig- og gry-tidlig innsats for å bryte den sosiale arven. Vi må bli bedre tilretteleggere for næringslivet og bidra til at flere inkluderes i arbeid, og vi må ha et folkehelseperspektiv i alt vi gjør. Dette bør få betydning for innretningen av planstrategien og kommuneplanen som skal vedtas i neste bystyreperiode.

8.5 Noen tanker til slutt

Denne undersøkelsen har på ingen måte vært en total gjennomgang eller evaluering av Fredrikstads arbeid med å fremme bærekraftig utvikling. Den har heller ikke gitt noen konkrete svar. Den har vel

⁷⁵ <https://www.fredrikstad.kommune.no/no/Nyheter/Budsjett-og-handlingsplan-2015--radmannens-forslag/>

heller ført til flere spørsmål. Hensikten min har heller ikke vært på noen måte å "henge ut" Fredrikstad. Hvis noe av det jeg har skrevet, kan oppfattes slik, beklager jeg det. Det jeg har villet, er å få en økt forståelse for arbeidet med bærekraftig utvikling i kommunen. Resultatet fra undersøkelsen, kan kanskje brukes som innspill til en diskusjon om kommunes videre arbeid med bærekraftig utvikling.

Det har vært en lærerik og krevende reise. Jeg har lært mye om hvordan vitenskaplig kunnskap blir til. Jeg har også lært mye om bærekraftig utvikling generelt og om Fredrikstad kommunes arbeid med å fremme bærekraftig utvikling spesielt. Det har vært krevende fordi problemstilling stadig har utfordret evnen min til å avgrense meg. For det er mange tema jeg har vært innom i denne oppgaven som kunne vært tema for nye oppgaver.

En av ideene jeg hadde da jeg startet arbeidet med å finne en problemstilling for denne oppgaven, var å gjennomføre en komparativt studie. Hensikten var å sammenligne flere kommuner som har bærekraftig utvikling på dagsorden.⁷⁶ Det ble for stort til å kunne gjennomføres innen for rammen av en masteroppgave. Men et kvalitativt casestudie som det jeg har gjennomført nå, kan danne grunnlag for et slikt komparativt studie.

Fredrikstad kommunes arbeid med bærekraftig utvikling startet med kommunesammenslåing i 1994. En informant beskriver det på denne måten:

(..) Da vedtak om storkommune ble fattet, ble det satt ned en gruppe (..) som skulle jobbe med rammeverket for politikken i kommunen. Det var da vi fikk vi inn begrepet bærekraftig utvikling som faktisk del av kommunens overordna mål. (..) Det at man endret noe så pass strukturelt som en kommunesammenslutning er, ga oss en anledning som var helt unik til å innføre en ny virkelighetsbeskrivelse – en annen kontekst - og det fikk vi jo til. Det har vi tatt med oss fra da.

I dag er det på gang en kommunereform der målet er å gi mer makt og myndighet til mer robuste og færre kommuner. Ekspertutvalget (2014) har foreslått et sett med kriteriene for god kommunestruktur fordelt på kommunens ulike roller. Hadde kriteriene hatt en annen utforming hvis bærekraftig utvikling hadde vært utgangspunktet? Og hva hadde det hatt å si for den bærekraftige utviklingen lokalt og globalt?

"Lik det eller ei, bærekraftig utvikling er med oss for all tid."

Timothy O`Riordan

⁷⁶ For eksempel Øko-kommunen Tingvoll i Sør-Trøndelag, Sokndal i Vest-Agder som er en Cittaslow-kommune og Sagene bydel i Oslo som deltar i nettverket Transition town.

Litteraturliste

Adams, W.M. (2006) *The Future of Sustainability. Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*. Department of Geography, University of Cambridge.

Amdam, Roar (2011) *Planlegging og prosessleing. Korleis lykkast med utviklingsarbeid?* Oslo: Det norske samlaget.

Armstrong, K.A. Nakkerud M.B. (2008) *Bærekraftig utvikling – en liten innføring i et stort grep*. Oslo: Stiftelsen Idebanken.

Attraktiva Blekinge. Blekingestrategin 20014-2020.

Berg, Bruce L. (2009): *Casestudies*. I: Berg, Bruce L: *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Allyn & Bacon.

Busch-Lüthy, C (1995). "Nachhaltige Entwicklung als Leitmodell einer ökologischen Ökonomie." in Fritz, P.: *Nachhaltigkeit in natuwissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Perspektive*. Stuttgart, pp. 115-126.

Caspersen, Thorgeir: <http://slideplayer.no/slide/2016093/>. Et øyeblikksbilde 14. okt 2014

CIENS (2010) *Planlegging for en bærekraftig utvikling*. CIENS-rapport 4-2010.

Dawe, Neil K. Ryan, Kenneth L. (2003) "The Faulty Three-Legged-Stool Model og Sustainable Development." *Conservation Biology*. Volume 17, No. 5: 1458–1460

Descombe, Martyn (2010) *Ground Rules for Social Research. Guidelines for Good Practice*. Berkshire: Open University Press.

Ekspertutvalget (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. Delrapport.

Eidsvold, S. Camilla. (2006) *Bærekraftig utvikling – bare ord eller en reell mulighet?* Høgskolen i Nord-Trøndelag.

Flyvbjerg, Bent (1991) *Rationalitet og magt: Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*. København : Akademisk Forlag

Fredrikstad kommune: *Bekreftelse på deltakelse i programmet Framtidens byer*. 2008.

Fredrikstad kommune: *Planstrategi 2012-2015*

Fredrikstad kommune: *Kommuneplan 1997-2008/2002-2013/2006-2017/2011- 2023*

Fredrikstad kommune: *Handlingsplan 2014-2017*

Fredrikstad kommune: *Årsrapport 2013*

Healey, Patsy (2010). *Making Better Places. The Planning Project in the Twenty-First Century*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Hofstad, Hege (2012). *Håndtering av "wicked problems" i kommunalplanlegging*. Lokal oversettelse av målsettingene om bærekraftig utvikling og bedre folkehelse i ulike planleggingspraksiser. NIBR.

Indikatorer for bærekraftig utvikling. <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/nokkeltall/indikatorer-for-barekraftig-utvikling#tabell>

Jacobs, Michael (1999) Sustainable Development as a Contested Concept, in Dobson A. *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press. .

Kalleberg, Ragnvald. Holter, Harriet (1996) *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kates, Robert W. Parris, Thomas M. Leiserowitz, Anthony A. (2005) "What is sustainable development? Goals, indicators, values and practice." *Environment. Science of policy for sustainable development*. 47(3), 8-21. 2005.

Keiner, Marco (2005). *History, Definitions(s) and Models of "Sustainable Development"*. ETH, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich.

Kjeldstadlid, Knut (1997): Å identifisere skriftlige kilder. I: Fossåskaret, Erik., Fuglestad, Otto Laurits og Aase, Tor Halfdan: *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kleven, Terje (2011). *Fra gjenreising til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir Akademiske forlag.

Kommunal planstrategi (2011). T-1494. Miljøverndepartementet.

Kvale, Steinar. Brinkmann, Svend (2. utgaven 2012): *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag.

Lafferty, William M. (2012) "Governance for sustainable development: the impasse of dysfunctional democracy." i Meadowcroft, James (red) *Governance, democracy and sustainable development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Lafferty, William, M. Aall, Carlo. Høyer, Karl Georg (2002). *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling. Lokale agendaer, tiltak og ufordringer i kommunene*. Oslo: Gyldendal norske forlag.

Langhelle, Oluf. Lafferty, William. (1995) *Bærekraftig utvikling. Om utviklingens mål og bærekraftens betingelser*. Ad Notam Gyldendal. Norge.

Larsen, Ann Kristin. (4. opplag 2012) *En enklere metode, Veiledning i samfunnsvitenskaplig forskningsmetode*. Fagbokforlaget. Bergen.

Lindén, Anna-Lisa. (2007:1) *Sociala dimensjoner i hållbar samhällsplanering*. Lund university: Department of Sociology.

Lovkommentaren til plan- og bygningsloven. (2009) Miljøverndepartementet.

Malterud, Kirsti. (2011) *Kvalitative metoder i medisinsk forskning. En innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 1989:16. Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest (Buvik II).

Nasjonalbudsjettet 2014. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2013-2014/meld-st-1-2013-2014/7.html?id=741796>

Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging. (2011). Miljøverndepartementet.

Norsam. Norconsult. Vista Analyse. COWI. Alt Arkitektur. 2012. *Mulighetsstudium FMV*.

Nordisk ministerråd. (2013) *Ett godt liv i ett hållbart Norden. Nordisk strategi för hållbar utveckling*.

Nystad, Øystein. Jaminon, Jean. Jakobsen, Ove: "Er målsettingen om økonomisk vekst forenelig med kravet om bærekraftig utvikling?" *Magma*, 4/2008

Plan- og bygningsloven (2008). www.lovedata.no

Resultatledelse. Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor. (2004) Kommunal og regionaldepartementet.

Retningslinjer for kjelde- og litteraturbruk. (2006) Høgskolen i Volda

Ringholm, Toril. Aarsæther, Nils. Nygaard, Vigdis. Selle, Per. (2009) *Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Norut Tromsø. Rapport nr.8/2009.

ROBEK-registert: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?id=449305>

Ruud, Ekne, Marit. (2010). *Indikatorer for sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder*. NIBR-notat: 2010:10

Ruud, Audun. Sharma, Sanjay. (2003) *On the path to sustainability: integrating social dimensions into the research and practice of environmental management*. DOI: 10.1002/bse.366

Stedsanalyser. 5.februar 2014.

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/stedsutvikling/prosess/stedsanalyser.html?id=524610>. Sist oppdatert

Swedish Standard Institute SiS (2014) SS 85 40 00. Ledningssystem för hållbar utveckling i kommuner, landsting och regioner. SS 85 40 00

Sørbo, Jan Inge. 2013. Forelesning 27/8: Retorisk analyse. Høgskolen i Volda.

Tvilde, Dag (2012). "Norsk planlegging i et europeisk perspektiv." *Plan*. 6: 12-17.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. (1987) *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden Norsk forlag.

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods* (2nd. ed.) Beverly Hills, CA: Sage.

Vedlegg

Vedlegg 1: Operasjonalisering av forskningsspørsmål 1

Forskningsspørsmål: Hvordan oppfattes/tolkes begrepet bærekraftig utvikling i dag?

Intervjuspørsmål:

1. (Har du hørt om begrepet bærekraftig utvikling?)
2. Med utgangspunkt i din rolle/ditt ansvarsområde: Hva legger du i begrepet? Hva betyr bærekraftig utvikling for deg?
3. Kan du utdype hva du legger i de tre dimensjonene i bærekraftbegrepet: økologisk, økonomisk, sosial?

Forskningsspørsmål 2: Hvilke tiltak oppfattes som et resultat av kommunens arbeid med å fremme bærekraftig utvikling?

Intervjuspørsmål:

1. Hvorfor er det viktig at kommunen har et ansvar for å fremme bærekraftig utvikling?
2. Kan du gi noen eksempler på tiltak kommunen gjør som du mener er særlig gode tiltak som bidrar til en bærekraftig utvikling generelt?
3. Kan du gi noen eksempler på bærekraftige tiltak innenfor ditt fagområde/ansvarsområde/interesseområde?
4. I hvilken grad opplever du at kommunen har klart å dekke alle dimensjonene i begrepet BU? (Nytt spørsmål under 1.intervju.)

Forskningsspørsmål 3: Hva oppfattes som viktig for at kommunen skal kunne fremme en bærekraftig utvikling videre?

1. Hva mener du kommunen legger mest vekt på i arbeidet med å fremme bærekraftig utvikling? (type tiltak og/eller dimensjon)
2. Hva mener du er det viktigste kommunene gjør for å fremme en bærekraftig utvikling, med utgangspunkt i din rolle/ditt ansvarsområde? Eks. tiltak, prosesser, deltakelse i program, planer, involvering osv.
3. Hva oppfatter du som hovedplanen for kommunens arbeid med BU? (Nytt spørsmål under 1.intervju.)
4. Er dere avhengig av idealistene, eller har dere etter 20 år klart å bygge en plattform "Det er sånn vi jobber for å fremme BU? (Nytt spørsmål under 1.intervju.)

Vedlegg 2: Intervjuguiden

”Historien om kommunen som vil være bærekraftig”.

Pr. 31.august 2014

Introduksjon

Hensikt: Få informanten til å føle seg trygg og få forståelse av hva intervjuet går ut på og hva det skal brukes til.

- Presentasjon av meg, studiet, relevant erfaring:
 - Solveig Viste, 50 år. Lett blanda vestlending, bor på Ås i Akershus.
 - Tar en mastergrad i samfunnsplanlegging og ledelse på deltid, ved Høgskolen i Volda. Oppgaven skal leveres til jul.
 - Er Høgskolekandidat i natur- og miljøvern fag fra Høgskolen i Bø – nå Telemark. Arbeidserfaring med miljøforvaltning, mobilisering av frivillige, planlegging og kompetansebygging fra organisasjonslivet (Naturvernforbundet) forvaltningen (Ås kommune, Miljøverndepartementet, Miljødirektoratet), det privat (KS, Frameworks).
- Målet med samtalen – hva jeg skal bruke informasjonen til.
 - Å framskaffe data til undersøkelsen som oppgava skal bygge på. Jeg vil se nærmere på kommunens ansvar for å fremme en bærekraftig utvikling, med utgangspunkt Fredrikstad kommune som har jobbet med miljø- og bærekraftig utvikling i 20 år.
 - Nærmere bestemt vil jeg undersøke:
 - Hvordan oppfattes/tolkes begrepet bærekraftig utvikling i dag?
 - Hvilke tiltak oppfattes som et resultat av kommunens arbeid med å fremme bærekraftig utvikling?
 - Hvilke kriterier oppfattes som viktig for at kommunen skal kunne fremme en bærekraftig utvikling videre?
 - Bakgrunnen til valg av tema, er jeg er opptatt av bærekraftig utvikling og kommunens rolle i og ansvar for å fremme denne type utvikling.
 - (Se sammenhengen mellom dimensjonen, og særlig den sosiale dimensjonen.)
- Hvorfor jeg snakker med akkurat denne personen
 - Målgruppa er ansatte, ledere, politikere (ulike fagområder) og innbyggere.
 - De kan evt. vise meg videre til andre informanter (skjønnsmessig utvelgning, snøballmetoden).

- Kriterium for valg av informanter:
 - Ansatte, ledere, politikere og innbyggere som på en eller annen måte har vært involvert i kommunens arbeid med bærekraftig utvikling (planarbeid, praksis, prosesser).
 - Erfaring fra områder som ikke er bare knyttet til den økonomiske og fysiske planleggingen/miljø-dimensjonen, men også knyttet til den sosiale dimensjonen i begrepet.
- Form: åpent intervju, assosiasjon.
- Dokumentasjon: diktafon, nedskrivning
- Anonymisert : Viser kun til ansatt, leder, politiker, innbygger.

Bakgrunn:

Hensikt: Kunnskap om personen.

Navn:

Stilling/rolle:

Hvordan har du vært engasjert i kommunens arbeid med miljø og bærekraftig utvikling?

SPØRSMÅLENE

Forskningsspørsmål	Intervju spørsmål
Hvordan oppfattes/tolkes begrepet bærekraftig utvikling i dag	1. (Har du hørt om begrepet bærekraftig utvikling?) 2. Med utgangspunkt i din rolle/ditt ansvarsområde: Hva legger du i begrepet? Hva betyr bærekraftig utvikling for deg? 3. Kan du utdype hva du legger i de tre dimensjonen i bærekraftbegrepet: økologisk, økonomisk, sosial?
Hvilke tiltak oppfattes som et resultat av kommunens arbeid med å fremme bærekraftig utvikling?	1. Hvorfor er det viktig at kommunen har et ansvar for å fremme bærekraftig utvikling? 2. Kan du gi noen eksempler på tiltak kommunen gjør som du mener er særlig gode tiltak som bidrar til en bærekraftig utvikling generelt? 3. Kan du gi noen eksempler på bærekraftige tiltak innenfor ditt fagområde/ansvarsområde/interesseområde? 4. I hvilken grad opplever du at kommunen har klart å dekke alle dimensjonene i begrepet BU?
Hvilke kriterier/Hva oppfattes som viktig for at kommunen skal kunne fremme en bærekraftig utvikling videre?	1. Hva mener du kommunen legger mest vekt på i arbeidet med å fremme bærekraftig utvikling? (type tiltak og/eller dimensjon) 2. Hva mener du er det viktigste kommunene gjør for å fremme en bærekraftig utvikling, med utgangspunkt i din rolle/ditt ansvarsområde? Eks. tiltak, prosesser, deltakelse i program, planlegging, involvering osv. 3. Hva oppfatter du som hovedplanen for kommunens arbeid

	med BU? 4. Er dere avhengig av idealistene, eller har dere etter 20 år klart å bygge en plattform "Det er sånn vi jobber for å fremme BU?"
--	---

Oppsummering/avslutning

Transkibere/skrive ut intervjuet.

Er det andre ting som burde vært tatt med, som ikke er spurt om?

Anonymt

Hvis bruk av sitat, du skal få lese det.

Andre aktuelle informanter?

Vedlegg 3: E-post til informantene

Hei!

Jeg heter Solveig Viste, er en godt voksen student som nå skriver en masteroppgave i samfunnsplanlegging og ledelse.

I oppgaven ser jeg nærmere på kommunens ansvar for å fremme en bærekraftig utvikling, med utgangspunkt i Fredrikstad kommune som har jobbet med miljø og bærekraftig utvikling i 20 år.

Nærmere bestemt så vil jeg undersøke:

- Hvordan oppfattes begrepet bærekraftig utvikling i dag?
- Hvilke tiltak oppfattes som et resultat av kommunens arbeid for å fremme bærekraftig utvikling?
- Hvilke kriterier oppfattes som viktige for at kommunen skal kunne fremme en bærekraftig utvikling videre?

Jeg intervjuer ansatte, ledere, politikere og innbyggere om dette.

Grunnen til at jeg kontakter deg, er at jeg ønsker å intervju deg som innbygger og engasjert i et lokalsamfunnsutvalg. Jeg har fått navnet og e-posten din via xxx. Jeg har så langt intervjuet ansatte og ledere i kommunen, og har avtaler med bl.a. xxx og xxx. Intervjuet tar maks 45 minutter, og du trenger ikke forberede deg på noe. Jeg er fleksibel og kan tilpasse meg en tid som passer deg best, men dager som passer fint for meg er:

- 11/9 etter kl. 15 - da er jeg i Fredrikstad.
- 15/9 - hele dagen og ettermiddagen.

- 16/9 - hele dagen og ettermiddagen.
- 22/9 etter kl. 1130 – da er jeg i Fredrikstad.
- 23/9 – hele dagen og ettermiddagen.

Litt om meg selv: Jeg bor på Ås i Akershus, og har lang erfaring fra arbeid med frivillighet, planlegging og miljøforvaltning både i kommune, stat og privat.

Jeg håper du har lyst og anledning til å bli med på det slikt intervju.

Vennlig hilsen Solveig Viste