

Masteroppgave

IPA308

Hvordan forståes bærekraft i norske kommuner?

En komparativ kombinasjonsstudie om hvordan norske kommuner forstår og følger opp bærekraftsmål.

Leni Ailin Krogsæter Skjegstad

Samfunnsplanlegging og ledelse

2024

Tall ord: 25 704



HØGSKULEN
I VOLDA

Sammendrag

Denne studien handler om hvordan norske kommuner forstår begrepet bærekraft i sine kommuneplaner, samt hvordan de følger opp det som forespeiles i planene med utgangspunkt i bærekraftsmål 11 – *Bærekraftige byer og lokalsamfunn* (FN-sambandet, 2024b). Det uttrykkes gjennom problemstillingen:

Hvordan forstås bærekraft i norske kommuner?

Dette er en komparativ studie der jeg sammenligner Arendal og Tønsberg sin kommuneplan for perioden 2020 til 2033. Forskningsspørsmålene brukes for å operasjonalisere problemstillingen, og er som følger:

- Hvordan forstår norske kommuner bærekraft i sine kommuneplaner?
- Hvordan jobber norske kommuner med bærekraftsmål 11 i praksis, slik det kommer til uttrykk i statistikken?
- Hvordan henger forståelsen sammen med praksis?

Det teoretiske kunnskapsgrunnlaget er teori om planlegging og bærekraft. Spesifikt Campbell (1996) sitt planleggingstriangel, kommunelov- og planprosess, samt bærekraftstesene til Holden og Linnerud (2022).

Dette er en kombinasjonsstudie der analysen består av deskriptiv analyse, refleksiv tematisk analyse, frekvenstabeller, og statistikkstabeller. Dette for å få et helhetlig innblikk i planene og et breiere sammenligningsgrunnlag mellom dem.

Resultatet av analysene viser hvordan to lignende kommuner forstår bærekraft, hva de har til felles og hvordan de skiller seg fra hverandre. Samt hvordan de følger opp planen sin med utgangspunkt i bærekraftsmål 11 i starten av planperioden. Dette for å undersøke en global utfordring fra et lokalt perspektiv.

Abstract

This study is about how Norwegian municipalities understand the concept of sustainability in their municipal plans, as well as how they follow through on what is envisaged in the plans based on the 11th. sustainability objective – *Sustainable cities and local communities* (FN-sambandet, 2024b). Expressed through the problem statement:

How is sustainability interpreted in Norwegian municipalities?

This is a comparative study in which I compare Arendal and Tønsberg's municipal plans for the time period 2020 to 2033. The research questions are used to operationalize the problem statement, and are as follows:

- How does Norwegian municipalities interpret sustainability in their municipal plan?
- How does Norwegian municipalities work towards reaching the 11th sustainability objectives in praxis, as reflected by statistics?
- What is the relation between interpretation and praxis?

The theoretical knowledge in this study builds on theories of planning and sustainability. Specifically, Campbell's (1996) planning triangle, the Norwegian municipal law and the municipal planning procedure, as well as the sustainability thesis of Holden and Linnerud (2022).

This is a combination study where the analysis consists of descriptive analysis, reflexive thematic analysis, frequency tables and statistical tables. To achieve a holistic view of the plans and a broader basis for comparison between the municipalities.

The results of the analysis show how two similar municipalities interprets sustainability, what they have in common and how they differ from each other. As well as how they work toward achieving what the plans envisage, based on sustainability objective 11 at the beginning of their planning period. To examine a global challenge from a local perspective.

Forord

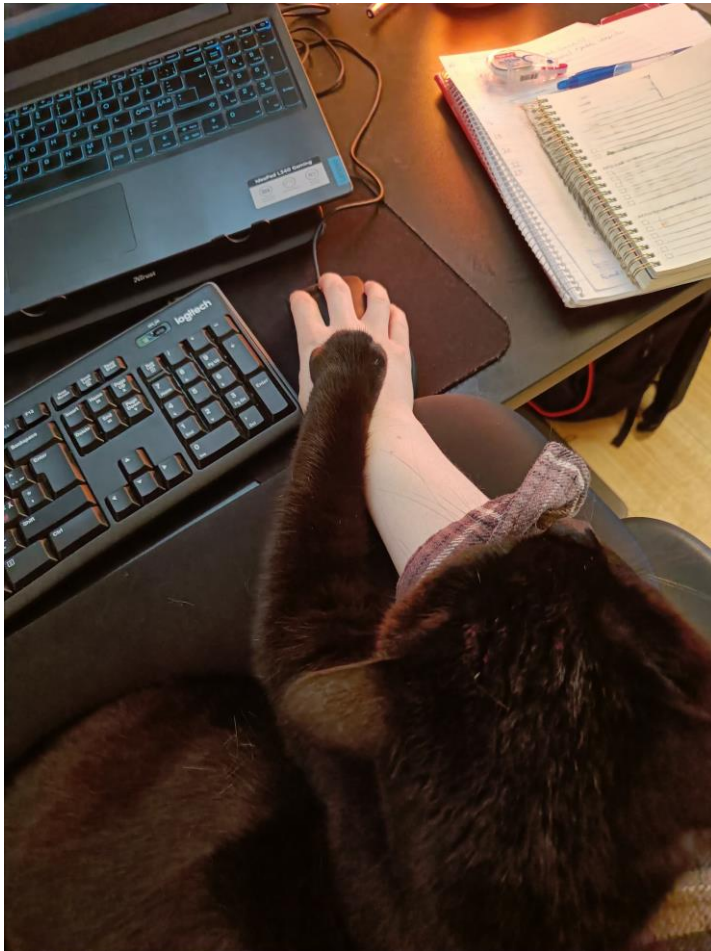
Utviklingen av denne studien og skriveprosessen har vært både lærerikt og krevende. Det har gitt meg innsikt i mer enn kun teori, forskningsmetode, og akademisk skriving, men også hvordan man planlegger og gjennomfører et forskningsprosjekt.

Det hadde ikke vært mulig uten hjelp fra alle de som har bidratt. Jeg vil takke veilederen min, Bjarte Folkestad, for faglig diskusjoner, råd og ikke minst oppmuntring gjennom prosessen. Jeg setter pris på alle råd, konstruktiv kritikk, og positive tilbakemeldinger underveis.

Takk til mine medstudenter for faglige diskusjoner, tilbakemelding på ideene mine, og tips til informasjonskilder.

En spesiell takk til Liv og Annegrete for hjelp med retting og drøfting av ideer. Samt positivitet og oppmuntring rundt studien og arbeid mitt.

Til slutt vil jeg takke min «medforfatter» og moralske støtte gjennom hele skriveprosessen, katten min Rufus.



Innhold

Sammendrag	1
Abstract	2
Forord	3
Innhold	4
Kapittel 1: Innledning.....	7
Tema.....	7
Problemstilling og forskningsspørsmål.....	7
Formål	8
Avgrensing	9
Kontekst	9
Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023.....	10
Struktur i studien	13
Kapittel 2: Teoretisk rammeverk.....	15
Planleggingsteori.....	15
Den kommunale planleggingsprosessen	15
Campbell planleggingstriangel.....	17
Bærekraft.....	19
Implementering av bærekraft	19
Hva er bærekraftig utvikling?	20
Bærekraftsmål 11	23
Kapittel 3: Metode.....	25
Formål og forskningsdesign	25
Utvalg og datainnsamling.....	26
Gjennomføring av litteratursøk	26
Utvalg av bærekraftsmål 11	27
Utvalg av empiri.....	28

Analysestrategier	29
Kvalitativ metode	29
Kvantitativ metode	32
Forskningsetikk og kritiske refleksjoner	33
Reliabilitet	33
Validitet	34
Kritiske refleksjoner rundt prosjektdesign og utvalgsprosesser	35
Kapittel 4: Analyse	37
Presentasjon av deskriptiv analyse og kommuneplan	37
Informasjon om Arendal	37
Deskriptiv analyse av Arendal sin plan	38
Informasjon om Tønsberg	40
Deskriptiv analyse av Tønsberg sin plan	41
Presentasjon av refleksiv tematisk analyse	46
Tabeller og tematisk sammenligning av kommunene	46
Presentasjon av frekvenstabeller for begrep i planene	57
Presentasjon av statistikkstabeller - oppfølging av bærekraftsmål 11	60
Grønn mobilitet	61
Freda areal	63
Rekreasjon og folkehelse	65
Kapittel 5: Drøfting	68
Drøfting og oppsummering av sentrale funn	68
Deskriptiv analyse og kommuneplan	68
Refleksiv tematisk analyse	72
Frekvenstabell	75
Statistikktabell	77
Drøfting av funn fra et teoretisk ståsted	79

Hvordan forstår norske kommuner bærekraft i sine kommuneplaner?	80
Hvordan jobber norske kommuner med bærekraftsmål 11 i praksis, slik det kommer til uttrykk i statistikken?	85
Hvordan henger forståelsen sammen med praksis?	87
Oppsummering av drøfting	89
Hvordan forstås bærekraft i norske kommuner?	89
Kapittel 6: Avslutning	92
Oppgavens bidrag	92
Videre forskning	93
Referanser	95

Kapittel 1: Innledning

Tema

Bærekraft er et begrep med mye mediedekning. Det omtales både politisk og i hverdagslivet til folk, men hva betyr det egentlig? Er det kun et motebegrep, og hvordan følges det opp av kommuner rundt om i landet? Dette studiet handler om forståelsen av bærekraft i samfunnsplan, og hvordan det følges opp i norske kommuner. Bærekraftsmålene har blitt en sentral del av kommuneplanen etter nye statlige retningslinjer, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging i 2019 – 2023* beskriver dette (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). For å operasjonalisere globale mål og implementere de helt ned på regionalt og lokalt nivå er det nødvendig å få det inn i planverket, samt følge det opp. Denne studien handler om hvordan ulike kommuner velger å løse dette. Hvordan velger to relativt like kommuner hvilke bærekraftsmål som prioriteres, hvilke tema får mest plass, og hvordan følges det opp?

Det er ulike oppfatninger og assosiasjoner til begrepet bærekraft, det er omfattende og kan inneholde motstridigheter. Noe som gjør bærekraft vanskelig å forstå, samt veldig utfordrende å implementere og følge opp. Dette er en av problemstillingene norske kommuner står ovenfor når de skal utarbeide og følge opp samfunnsplaner. Bærekraftsmålene er ment å være globale, men de krever tiltak som er lokale. Norske kommuner er svært viktig for selve gjennomføringen av arbeidet (Holden & Linnerud, 2022). Det er ikke nok at enkeltindivider prøver å implementere bærekraft i sin hverdag, det må implementeres strukturelt i samfunnet vårt. Dette er min motivasjon bak å utføre denne studien. Hvordan jobber norske kommuner med bærekraft, kan vi måle og sammenligne fremgangen deres på en hensiktsmessig måte? Jobber vi mot en bedre fremtid eller er det bare vakre, tomme ord?

Problemstilling og forskningsspørsmål

Denne oppgaven handler om hvordan norske kommuner forstår og følger opp bærekraftsmål. I min studie kommer jeg til å ta utgangspunkt i to relativt like kommuner for å kunne gjøre en komparativ studie. Problemstillingen er som følger:

Hvordan forstås bærekraft i norske kommuner?

Forskningsspørsmålene er en presisering av problemstillingen og er basisen for det som blir tatt opp i analysen. Det er en metode for å bryte ned og svare ut hovedspørsmålet (Stokken et al., 2022). De er som følger:

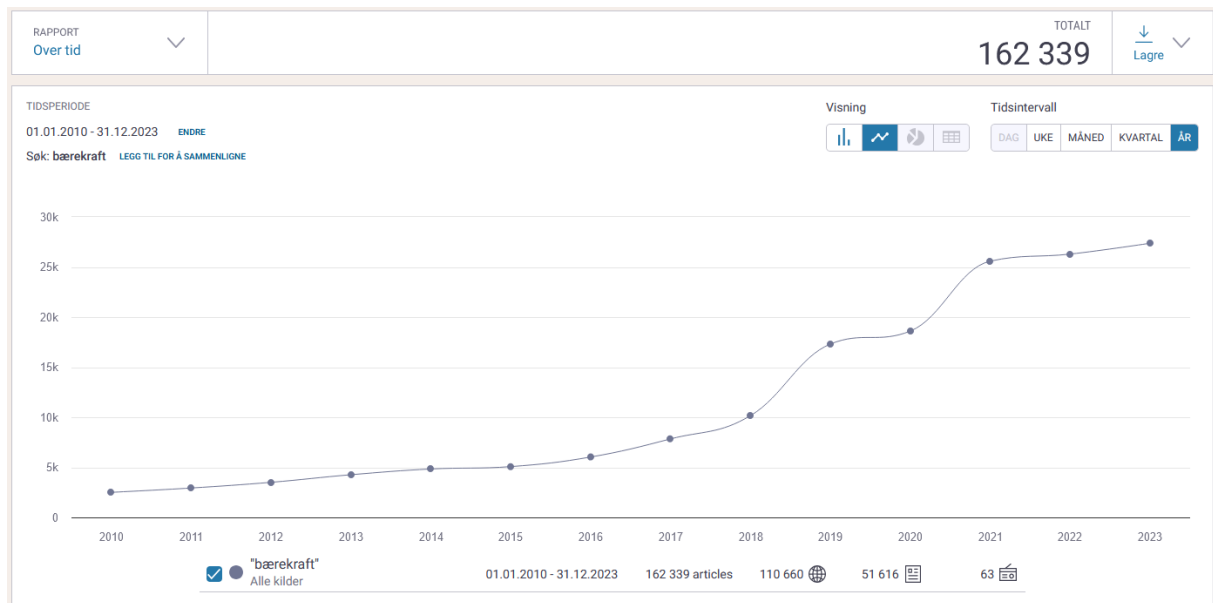
- 1. Hvordan forstår norske kommuner bærekraft i sine kommuneplaner?**
- 2. Hvordan jobber norske kommuner med bærekraftsmål 11 i praksis, slik det kommer til uttrykk i statistikken?**
- 3. Hvordan henger forståelsen sammen med praksis?**

Formål

Formålet med denne oppgaven er å utforske hvordan norske kommuner forstår og tolker bærekraft. Da dette er et stort tema, sammenligner jeg to kommuner med noen felles kriterier. Det første kriteriet jeg har valgt handler om hvilken periode samfunnsplanen gjelder. Samfunnsplanene måtte være fra etter 2019 da det ble innført endringer rundt bærekraftsmål i planene som beskrevet i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*, før dette var ikke bærekraftsmålene like sentrale i planverket. Dokumentet konstaterer tydelig at kommunen og fylkeskommunen skal tilrettelegge for at bærekraftsmålene er gjennomgående i samfunnsplan og arealplaner. Samt at dette følges videre opp. Alle dimensjonene av bærekraft skal prioriteres; det miljømessige, det sosiale og det økonomiske. De står ofte i kontrast med hverandre og det må gjøres avveininger på lokalt nivå (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Bærekraft er mye omtalt i media og den offentlige debatten, og begrepet blir brukt i forskjellige sammenhenger. Derfor er det viktig å forankre og forklare hva konteksten og definisjonen er, for å skape en meningsfull studie om bærekraft. Den økende omtalen om det i media over de siste 10 årene viser relevansen det har i samfunnet, eksemplifisert nedenfor (Atekst Retriever, 2024):

Medieomtaler av bærekraft



Bærekraft er viktig samfunnsmessig både innen offentlig planlegging og i politikk, som vist i utdraget fra *Atekst*. I kombinasjon med økende klimautfordringer for verdenssamfunnet både i nåtid og fremtid er formålet med denne studien å undersøke bærekraft på et kommunalt nivå (Holden & Linnerud, 2022). Grunnen til at studien er på lokalt perspektiv, i denne sammenhengen kommunalt nivå, er regjeringen sitt ønske om implementering på både regionalt og lokalt som vitalt for å kunne gjennomføre endring (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Å sammenligne hvordan forskjellige kommuner har inkorporert målene i sine samfunnsplaner og hvordan det blir fulgt opp, er kjernen av denne studien.

Avgrensning

Det er to kommuner som er med i studien, og oppfølging av bærekraft er knyttet ett bærekraftsmål, nummer 11. Dette for å ha et omfang av studie som er gjennomførbart.

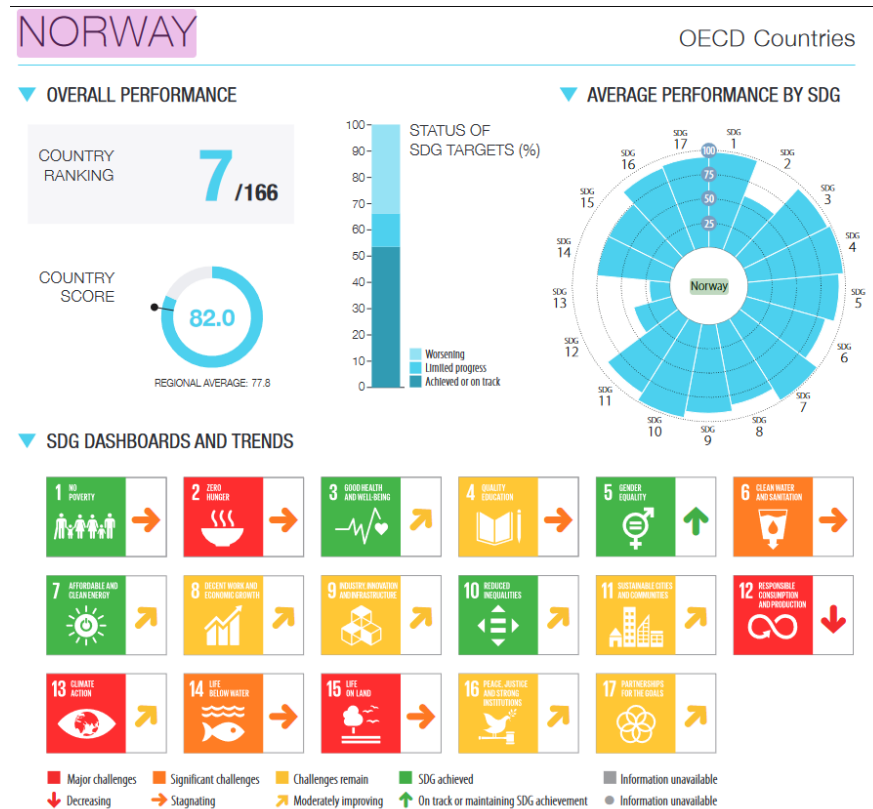
Kontekst

Det er ingen tvil om at bærekraftsmålene er viktig både politisk og innen planlegging på flere nivå. SDG-indeksen viser status for ulike land når det gjelder å oppnå bærekraftsmålene (Sachs et al., 2023, s. 380). Det finnes flere typer indekser som har som mål å finne målbare faktorer i tilknytning til bærekraft. Det er blant annet *Indikator for menneskelig utvikling (HDI)*, *Gini-indeksen* som måler ulikhet og utviklingsprogram i ulike land, og mål på *økologisk fotavtrykk* (Holden & Linnerud, 2022, s. 208–221). Alle disse oversiktene har

verdifull informasjon, men det er mindre informasjon som måler dette fra et kommunalt perspektiv.

SDG-indeksen er en type komposittindeks. Forkortelsen står for «Sustainable Development Goals» (Sachs et al., 2023). Den summerer hvordan ulike land skårer oppfyllelse av bærekraftsmålene og i hvilken grad. De rangeres også på en skala med en totalsum mellom 0 og 100. Målene er vektet likt (Holden & Linnerud, 2022, s. 212).

SDG-indeks for Norge 2023



(Sachs et al., 2023, s. 380)

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023

Nasjonale forventninger til regional planlegging er et dokument som legges ut hvert fjerde år, og er et viktig bindepunkt mellom det statlige og kommunale nivået av styringsorganer.

Dokumentet legger føringene for hvordan det statlige, fylkeskommunale- og kommunale nivået av planlegging samhandler og prioriterer planer. Det er derfor viktig i sammenheng med denne studien. De ulike forventningene i dokumentet skal påvirke samfunnsplanene til kommunene i hele landet. Det er en del av grunnlaget innen planlegging, sammen med andre

regler, forskrifter og statlige dokument som også tas hensyn til (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

I denne studien tar jeg utgangspunkt i *Nasjonale forventninger til regionale og kommunal planlegging 2019 - 2023*. Denne versjonen av dokumentet som var gjeldende da kommuneplanen for Tønsberg og Arendal ble vedtatt. Så den er mest relevant for å utforske forskningsspørsmålene mine. Nedenfor oppsummerer jeg hoveddelene fra dokumentet.

Dokumentet starter med «Planlegging som verktøy for helhetlig og bærekraftig utvikling», her vektlegges det at planlegging skal være et viktig verktøy for å følge opp de 17 bærekraftsmålene og *Agenda 2030* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 5). Det blir også lagt mer ansvar på kommunalt og fylkesnivå for samfunnsutvikling, da det er kommunalt nivå som er tettest på innbyggerne. Et oppdatert kunnskapsgrunnlag kombinert med effektivisering av planprosesser er også noe som ønskes fra statlig nivå. Samt godt gjennomtenkte arealplaner som samsvarer med de langsiktige samfunnsplanene, og økt digitalisering av planarbeid (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 1–11).

Nedenfor ser man en av fem ulike opplister av forventninger som er i dette styringsdokumentet. De tar for seg de ulike retningslinjene regjeringen forventer av fylkeskommune og kommunen legger til grunn for planarbeid.

Regjeringens forventninger

REGJERINGENS FORVENTNINGER

- Fylkeskommunene og kommunene legger FNs bærekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanleggingen.
- Regionale planer og kommuneplanens samfunnsdel brukes for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen og for å gjøre planleggingen mer forutsigbar. Planene følges opp i økonomiplanleggingen.
- Fylkeskommunene og kommunene vektlegger kostnadseffektivitet for private og offentlige aktører på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå i planleggingen.
- Kommunene benytter de virkemidler som plan- og bygningsloven har for å effektivisere og forenkle planleggingen. Kommunene tilpasser detaljeringsgraden i planer og utredninger til behovet.
- Kommunene bidrar til å sikre effektiv og rask behandling av private reguleringsplanforslag, og til god plankvalitet ved å gi tidlige, tydelige og relevante krav til utredninger og dokumentasjon.
- Innsigelse skal bare fremmes når det er nødvendig for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser, der tidlig dialog og interesseavveining ikke har ført fram.
- Kommunene vektlegger den private eiendomsretten i planleggingen.
- Fylkeskommunene formulerer klare behov og prioriteringer som innspill til konseptvalgutredning for store statlige samferdselstiltak. Fylkeskommuner og kommuner legger vedtatte statlige planer til grunn for egen planlegging.
- Fylkeskommunene og kommunene tar i bruk digitale dialogløsninger og legger til rette for enkel tilgang til plandata i digitalt planregister, og til temadata i det offentlige kartgrunnlaget.
- Kommunene tar i bruk digitale verktøy basert på eByggesak-standard, for å sikre en mer effektiv og fulldigital saksbehandling av byggesøknader.
- Fylkeskommunene vurderer bruk av gjensidig forpliktende avtaler for å styrke oppfølgingen av de regionale planene.
- Kommunene utarbeider arealstrategier som del av kommuneplanens samfunnsdel, og legger disse til grunn ved revisjon av kommuneplanens arealdel.
- Kommunene prioriterer arbeidet med planstrategi for å sikre at planene er oppdaterte og møter framtidens behov, også i forbindelse med kommunesammenslåinger.
- Fylkeskommunene og kommunene bruker planleggingen til å se oppgaver som de får tilført gjennom kommune- og regionreformen i sammenheng med andre samfunnsoppgaver.
- Kommuner som ikke har slått seg sammen, bruker planleggingen til å diskutere om de har forutsetninger for å møte framtidens utfordringer alene, eller om de bør slå seg sammen med nabokommuner.
- Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for å styrke samiske språk, kultur og næringsgrunnlag i planleggingen, når det er relevant.
- Fylkeskommunene og kommunene baserer samfunns- og arealplanleggingen på et oppdatert kunnskapsgrunnlag og har tilgang til nødvendig plankompetanse.
- Fylkeskommunene styrker regionalt planforum som samordningsarena. Kommunene, fylkesmannen, andre statlige myndigheter og Sametinget bruker forumet aktivt til å gi tydelige signaler tidlig om hva som er nasjonale eller regionalt viktige hensyn i den enkelte sak.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 11)

Neste overskrift er «Vekstkraftige regioner og lokalsamfunn i hele landet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 13). Planlegging skal tilrettelegge for næringsutvikling og fremme handel. Dette er viktig for å hjelpe lokale næringsaktører og skape flere arbeidsplasser. Det er også et mål å bruke lokale ressurser til å fremme utbygging av næring, eksempelvis turisme. Å redusere utslipp og tilpasningsdyktighet ved klimaendringer er også sentralt her. Fortetting er en strategi for å redusere utslipp og sikre skog, dyrkamark, og andre naturområder. Dette gjelder altså forvaltningen av både natur- og kulturelle ressurser for å fremme felles trivsel. Ressursbasert næringsutvikling er særlig vektlagt, da dette er i vekst.

Her er maritim næring, landbruk og reiseliv eksempel på denne typen næringsutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 12–19).

Denne delen av dokumentet, «Bærekraftig areal- og transportutvikling», handler om viktigheten av effektiv transport, spesielt med hensyn til knutepunkt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 21). Effektivitet er viktig for transport av gods og innbyggere. Satsing på flere gang- og sykkelstier bør prioriteres. Transport og infrastruktur bør samsvare med målene som settes for samfunnsutviklingen. Ansvar blir i større grad lagt på regionalt nivå. Det gjelder både utvikling av bomuligheter, reising og arbeidsplasser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 20–23).

Overskriften «Byer og tettsteder der det er godt å bo og leve» har som mål å øke trivsel i byer og tettsteder da 82% av Norges befolkning er bosatt der (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 25). Inkludering i institusjoner blir også høyt prioritert, da det er en stor del av livet. Kommunal tilrettelegging for flere boligtomter, samt variert tilbud innen kultur, skole, og barnehager er viktig for trivsel og helse. Helsefremmende arkitektur som skaper levende sentrum og aktivitet, tilpasninger for eldre, og allmenn tilgjengelige grøntområder er viktig for å bedre folkehelsen. Ivaretagelse av kulturminner og gjenbruk av gamle bygninger er også et ønske i styringsdokumentet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 25–29).

For å oppsummere handler *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* om hvordan det statlige nivået ønsker at kommuner og fylkeskommuner bør prioritere og planlegge. Det er fire hoveddeler i dokumentet, disse omhandler planlegging som verktøy, vekstkraftige regioner og lokalsamfunn, bærekraftig areal- og transportutvikling, og byer og tettsteder med høy trivsel (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Struktur i studien

Denne studien har seks kapitler med en hovedvekt innen kapittel 4 og 5 som er analysedelen og drøftingen. Innledningsvis så vi på konteksten til temaet. Deretter har det teoretiske rammeverket to hoveddeler om planleggingsteori og bærekraft. Metodekapittelet tar opp de ulike metodene, utvalgsprosesser og mine refleksjoner rundt valgene i studiet. Analysen har fire deler, dette for å få en helhetlig innsikt i planene og et bredere grunnlag for å besvare problemstillingen. Deretter drøftingen som består av: drøfting og oppsummering av sentrale

funn, og drøfting fra et teoretisk ståsted. Kapitlet avrundes med en oppsummering av drøftingen. Det siste kapitlet er oppgavens bidrag og forslag til videre forskning.

Kapittel 2: Teoretisk rammeverk

For å forstå hvordan kommuner jobber med bærekraft og implementering av bærekraft, vil jeg i denne studien bruke teorier innen planlegging, bærekraft, Campbell triangel og noen av FN sine delmål innen bærekraft. Teoriene jeg har valgt ut er delt inn i to hovedtema:

- Planleggingsteori
- Bærekraftig utvikling

Planleggingsteorien deles inn i informasjon om den kommunale planleggingsprosessen og Campbell sitt planleggingstriangel. Deretter teori om bærekraft inndelt i implementering av bærekraft, teser som definerer bærekraft, og bærekraftsmål 11 med utvalgte delmål.

Planleggingsteori

Før vi tar for oss planleggingsteori er det nødvendig å definere planlegging. Det finnes ulike definisjonen, men to nøkkelbegrep er retning og ramme. Det vil si at planlegging skal vise retningen for den overordnede samfunnsutviklingen og rammevilkårene for hvordan dette skal gjøres. Innenfor disse rammevilkårene er det flere beslutninger og interesser som skal ivaretas, men planlegging skal være den røde tråden i beslutningene som blir tatt. Derfor er det viktig at man har et langsiktig og helhetlig perspektiv. Det skal likevel være rom for endring, dette ser vi eksempelvis i hvordan kommuneplanen rulleres hvert fjerde år.

Planlegging er møtepunktet mellom styrende rammevilkår og tilpasningsdyktighet (Hofstad, 2018, s. 25).

Den kommunale planleggingsprosessen

I denne studien er det kommunen sin samfunnsplan som er sentral, med utgangspunkt i to kommuner. Studien skjer i konteksten av den kommunale planleggingsprosessen. Det er derfor viktig å gjøre greie for hvordan denne prosessen fungerer, samt lovverket det bygger på. Ifølge regelverket er kommunalplanen summen av samfunnsdelen og arealdelen. Den første paragrafen i dette kapittelet settes forventningene til hva kommuneplanen skal være. Dette er standarden for alle norske kommuner. Imidlertid er det mange ulike måter å utarbeide kommuneplaner på innenfor disse kriteriene. Jeg eksemplifiserer det under analysedelen i studien. Dette ser vi ut ifra § 11-1 (Plan- og bygningsloven - PBL., 2008a §11-1):

§ 11-1.Kommuneplan

«Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 14-2 bokstav a kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen.

Kongen kan gi forskrift om:

- a. innhold i generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel, jf. § 11-9
- b. underformål av arealformål, jf. §§ 11-7 og 12-5
- c. behandling av kommuneplanen, jf. §§ 11-12 til 11-17
- d. samordnet gjennomføring av samfunnsdelen av kommuneplan og økonomiplan etter kommuneloven, jf. §§ 11-2 til 11-12.»

Det er kommuneplanens samfunnsdel som er sentralt i denne studien. Denne tar for seg de mer overordnede langsiktige strategiene for kommunen. Dette er også noe av grunnen til at jeg ønsker å bruke det som empiri for å undersøke bærekraftsbegrepet fra et kommunalt perspektiv. Min oppfatning er at de langsiktige strategiene og planene skaper grobunnen for bærekraftig utvikling på det lokale planet. Kommunalt nivå skal tilrettelegge for befolkningsmedvirkning og ivareta lokale behov og ressurser. Det regionale og nasjonale legger føringene, men det er på det kommunale nivået at vi ser tiltakene og beslutningene basert på disse føringene. Lovdata beskriver samfunnsdelen av kommuneplan på følgende måte (Plan- og bygningsloven - PBL., 2008b §11-2):

§ 11-2.Kommuneplanens samfunnsdel

«Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

For utarbeiding og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel gjelder §§ 11-12 til 11-15.»

Her synliggjøres hvor viktig denne planen er, og hvor sentral beslutningene som blir tatt her er for livet til befolkningen. Også hvorvidt bærekraftsmålene legger grunnlaget for disse strategiene og planene. Mange vanskelige beslutninger og vurderinger må gjøres i planen, også i oppfølgingen av planene. De kan stå i opposisjon til hverandre og det finnes konflikter mellom de ulike dimensjonene av bærekraft, som blir mer utdypet i Campbell (1996) sitt planleggingstriangel nedenfor.

Campbell planleggingstriangel

Planleggingstrianglet tar opp tre sentrale dimensjoner innen bærekraft. I en ideell verden ville disse dimensjonene alltid være i balanse og ikke i konflikt med hverandre. Mange dilemmaer både på lokalt, regionalt, nasjonalt, og internasjonalt nivå handler om interessekonfliktene mellom disse dimensjonene. Derfor er det nyttig å bruke denne modellen for å analysere kommuneplaner ut ifra de ulike dimensjonene, og hvordan de konkurrerer med hverandre (Campbell, 1996, 2016).

Scott Campbell (1996, s. 297–300) beskriver planleggingstriangelet slik:

- Sosial rettferdighet omhandler samspillet mellom de ulike sosiale dimensjonene innen planlegging.

- Miljøbeskyttelse handler om konsumering av ressurser og produksjon av avfall. Planlegging skjer i konteksten av naturen sine begrensede ressurser.
- Økonomisk utvikling handler om produksjon, konsumering, distribusjon og innovasjon.

Mellom alle dimensjonene i triangelet er det konflikter. Først er det eiendomskonflikt mellom sosial rettferdighet og økonomisk utvikling. Denne beskriver dikotomien mellom eiendom og land er sett på som en privat eiendel, og det offentlige sitt ansvar for deler av områdeutvikling. Deretter har vi ressurskonflikten mellom miljøbeskyttelse og økonomisk utvikling. Denne handler om konflikten mellom å ivareta naturen sine ressurser og økonomisk vinning ved uthenting og salg av disse ressursene. Til slutt har vi utviklingskonflikten mellom sosial rettferdighet og miljøbeskyttelse. Denne konflikten handler om balansen mellom å ivareta folk sine interesser og trivsel, samtidig som man beskytter naturressurser. Eksempelvis valget mellom lavere levestandard og bevaring av naturressurser for fremtiden (Campbell, 1996, s. 297–300; Hofstad, 2018, s. 34).

Lovverk og politikk rundt bærekraft reflekterer ofte de ulike dimensjonene i Campbell triangelen. Det er ikke mange beskrivelser av hvordan man skal prioritere og navigere mellom dimensjonene. Hvordan står man i konfliktene, og hvordan finne balanse mellom de økonomiske, sosiale, og miljømessige dimensjonene (Hofstad, 2018, s. 204–206)?

Her er en grafisk fremstilling av de ulike dimensjonene og hvordan de er i konflikt med hverandre (Campbell, 1996, s. 298):

Planleggingstriangelet

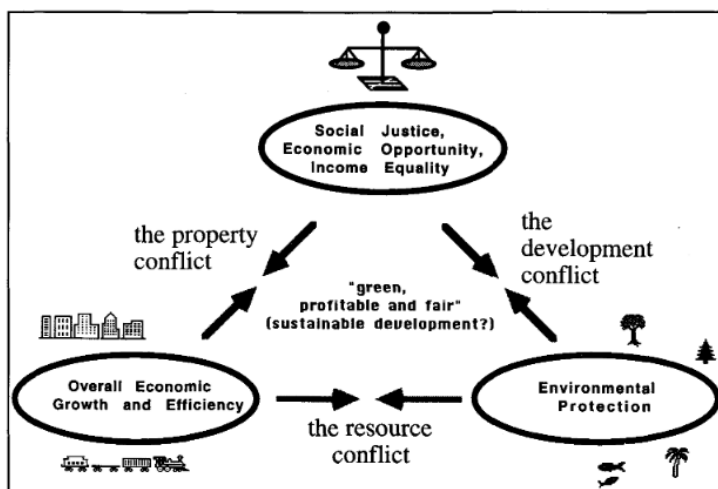


FIGURE 1. The triangle of conflicting goals for planning, and the three associated conflicts. Planners define themselves, implicitly, by where they stand on the triangle. The elusive ideal of sustainable development leads one to the center.

Det finnes andre varianter av bærekraftsmodeller som bygger på Campbelltriangler, eller er en fortolkning av den. Eksempelvis har vi rangeringsmodellen, overlappingsmodellen og bærekraftsrommet. Smultringmodellen er også en del av dette, men er mer knyttet til smultringøkonomi som knytter økonomi og bærekraft sammen. Disse modellene forteller oss noe om konteksten rundt bærekraft og Campbelltriangler og andre vinklinger, som kan brukes i videre forskning rundt dette temaet (Holden & Linnerud, 2022, s. 196–207; Raworth, 2017, s. 218).

Bærekraft

Implementering av bærekraft

Implementering av bærekraft skjer som regel i en politisk sammenheng, denne konteksten er derfor viktig. *Agenda 2030* er en global handlingsplan som ble vedtatt i 2015, som omfatter de 17 bærekraftsmålene og planen for å jobbe mot dem. *Agenda 2030* tar for seg store overordnede utfordringene, og legger føringer for andre styringsdokument, samt viktigheten av handling på lokalt nivå. Dette er noe av grunnlaget for å undersøke forståelsen og oppfølgingen av bærekraftsmålene i en lokal kontekst. Dette kommer også frem via delmålene, der to tredjedeler av delmålene må løses på lokalt nivå (Reinar et al., 2022). Nedenfor er noen av de sentrale utfordringene med implementering av bærekraft lokalt.

Det er flere styringsdokument som gir tydelige signaler om at bærekraft skal være en integrert del av planarbeidet, likevel er det mye rom for tolkningsfrihet innenfor dette. Hvordan kommuner tolker, prioriterer og bruker bærekraftsmålene i sin kontekst er i stor grad opp til hver enkelt kommune. Denne tolkningsfriheten kan være et tveegget sverd. Skjønnsmessige vurderinger og tilpasninger for hver enkelt kommune er nødvendig, men i hvor stor grad? Utfordringene med dette kan være mangelfulle ressurser til planlegging, samt utfordringer med å relatere målene til lokale forhold. Denne tolkningsfriheten og mangel på en tydelig fremgangsmåte for implementering kan skape usikkerhet på kommunalt nivå (Reinar et al., 2022). Eksempelvis står det i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* mange formuleringer som «[...] kommunene legger til rette for [...]» (Reinar et al., 2022, s. 309). Åpne formuleringer som dette sammenlignet med tydeligere formuleringer som «kommunene skal [...]» gir rom for mindre skjønn og fortolkninger for kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019; Reinar et al., 2022). Balansen mellom frihet og usikkerhet er en av de store utfordringene innen implementering.

Hvordan skal målene og ansvaret fordeles mellom de ulike styringsnivåene, statlig, fylkesnivå og kommunenivå? Styringsdokumenter som omhandler planlegging, legger også opp til økt samarbeid mellom ulike nivå av det offentlige og eksterne aktører som privat næringsliv. Eksempelvis økt bruk av nettverk i arbeidet med å implementere bærekraftsmålene. Dette kan være utfordrende. Man er avhengig av de eksisterende strukturene for samarbeid, og disse legger ikke nødvendigvis opp til nye ideer og mer radikal endring (Reinar et al., 2022). Manglende ansvarsfordelingen kan være utfordrende for kommuner for å gjennomføre endringer, samt hvordan dette samarbeide mellom ulike aktører skal fungere i praksis.

Reinar et al. (2022, s. 298–311) beskriver også noen sentral utfordring ved implementering av bærekraftsmålene. Graden av oppfølging fra overordnede nivå, og manglende sanksjoner. Det er ingen tydelige negative sanksjoner for å ikke følge opp målene. Heller ikke hvordan kommuner skal prioritere og tilpasse dem til sin situasjon. En løsning er tydeligere sanksjoner og mindre rom for tolkning. Også andre verktøy for bærekraftsarbeid er endringer som kan forenkle implementeringen for kommunalt nivå. Tydeligere oppfølging vil imidlertid skape mindre handlingsrom for kommunene, og kan minske tilpasningsgraden til lokale forhold.

Hva er bærekraftig utvikling?

En sentral del av denne studien handler om å forstå bærekraft. Det er derfor nødvendig å bruke litt tid på å definere hva som menes med bærekraftig utvikling. Dette er nødvendig for å kunne analysere bærekraft i planer. Det er et utfordrende begrep da det inneholder mange, til tider, motstridige ideer. Jeg bruker 5 av de 10 tesene til å drøfte mine funn, disse kommer jeg til å forklare mer utdypende nedenfor. Grunnen til at jeg kun bruker halvparten av tesene er at de reflekterer tematikken rundt funnene mine bedre. Ikke alle tesene passet i konteksten av et lokalt perspektiv.

Holden og Linnerud (2022, s. 25–42) har 10 teser som brukes for å bryte ned og forstå begrepet:

1. **«Et etisk utsagn er utgangspunktet for enhver definisjon av bærekraftig utvikling»** (Holden & Linnerud, 2022, s. 27)
2. **«En bærekraftig utvikling krever at myndigheter, bedrifter og enkeltindivider vet hvorfor de skal endre seg, og hvordan de skal gjøre det»** (Holden & Linnerud, 2022, s. 29)

3. **«Bærekraftig utviklings etiske grunnlag utvikler seg fra en kontinuerlig, informert og demokratisk dialog om de grunnleggende verdiene i et samfunn»** (Holden & Linnerud, 2022, s. 31)
4. «En bærekraftig utvikling bygger på en aktivering av vår følelse av bærekraft» (Holden & Linnerud, 2022, s. 31)
5. «Bærekraftig utvikling består av tre moralske imperativer: tilfredsstillende menneskelige behov, sikre sosial rettferdighet og respektere miljømessige grenser» (Holden & Linnerud, 2022, s. 34)
6. «Bærekraftstemaene må bygge på bærekraftsimperativene og den til enhver tid beste teoretiske kunnskapen om primære tema innen disse imperativene, ikke på kortsiktig politisk enighet eller nærsynte aktørpreferanser» (Holden & Linnerud, 2022, s. 35)
7. **«Det er ikke et hierarki mellom bærekraftsimperativene eller mellom de primære bærekraftstemaene – alle er like viktige og må innfris uten å gå på akkord med hverandre»** (Holden & Linnerud, 2022, s. 36)
8. «En bærekraftig utvikling er en (fremtidig) permanent tilstand der videre utvikling foregår innenfor de rammene som bærekraftig utvikling setter» (Holden & Linnerud, 2022, s. 37)
9. **«Økonomisk vekst og ny teknologi har et betinget eller nøytralt forhold til bærekraftig utvikling. Under gitte forutsetninger kan økonomisk vekst og ny teknologi bidra til bærekraftig utvikling, under andre forutsetninger kan det bidra til en ikke-bærekraftig utvikling»** (Holden & Linnerud, 2022, s. 39)
10. «Lokal bærekraft betyr å tenke globalt i alle våre lokale handlinger» (Holden & Linnerud, 2022, s. 41)

Den første tesen handler om etikken som ligger bak filosofien om bærekraftig utvikling. Holden og Linnerud (2022) knytter et etisk utsagn til noe: «[...] som forteller oss hva vi skal gjøre» (s. 25). Dette knyttes til et slags etisk globalt fellesskap eller medborgerskap. *Vår felles fremtid* tar opp dette for å tydeliggjøre hva som ligger bak ideen om bærekraft. Etikken er ofte knytt til rettferdighet. Det er spesielt to typer rettferdighet som er nevnt i henhold til den første tesen. Dette er fordelingsrettferdighet og medbestemmelsesrettferdighet. Sagt på en annen måte er dette rettferdighet som handler om hvem som får hva, og hvem som bestemmer det. Dette gjelder fordelinger av både goder, ressurser og utfordringer (Brundtland, 1987, s. 222; Holden & Linnerud, 2022, s. 23–27).

Den andre tesen bidrar til å forankre og operasjonalisere bærekraftsmålene. Her legges vekt på at alle aktører, altså myndigheter, bedrifter og enkeltindivider, må få vite hvorfor og hvordan vi skal endre oss for å imøtekomme målene. De tar opp et essensielt poeng om at uansett hvor sant noe er må det grunngis og forklares gjentatte ganger for å bli akseptert. Blant annet håndteringen av covid-pandemien i Norge blir brukt som et eksempel på hvordan dette ble gjennomført i Norge. Regjeringen gikk da ut med endringer og tiltak jevnlig, og disse ble både grunngitt og forklart helt ned på lokalt nivå (Holden & Linnerud, 2022, s. 27–29).

Den tredje tesen bygger videre på den andre og omhandler hvordan vi forstår hva som menes med bærekraft. De legger vekt på at vi kun gjennom en demokratisk kontinuerlig dialog kan definere hva som menes med bærekraft, samt at dette vil endre seg over tid. Det kan være en treig, ineffektiv og til tider frustrerende prosess som er utfordrende med en dialogtilnærming. Ideen om bærekraft må altså «overleve dialogen». De mener det vil føre til kunnskap, aksept og muligheter. Selv om den kommunikative dialogen settes høyt i denne sammenhengen nevnes det også at det er den vitenskapelige forståelsen dialogen skal begrunnes i, så det er altså visse kriterier for at dialogen skal være hensiktsmessig. Et mer effektivt alternativ for å nå målene er diktatorskap. Dette er imidlertid et dårligere alternativ med tanke på manglende ansvarliggjøring og etterprøving ifølge Holden og Linnerud (2022, s. 29–31).

Tabell 1.1 Oversatt versjon av seks primære bærekraftstema fordelt på de tre bærekraftsimperativene (Holden et al., 2017; Holden & Linnerud, 2022, s. 35)

Bærekraftsimperativer	BUI-1: Tilfredstille menneskelige behov	BUI-2: Sikre sosial rettferdighet	BUI-3: Respektere miljømessige grenser
Primære bærekraftstema	-Utrydde ekstrem fattigdom -Øke menneskers muligheter	-Sikre politisk deltakelse -Sikre rettferdig fordeling	-Bekjempe klimaendringer -Stoppe tap av biologisk mangfold

Videre tar den sjuende tesen opp relasjonen mellom bærekraftsimperativene, og problematikken av å balansere de ulike imperativene mot hverandre. Ingen av disse imperativene skal trumfer de andre, for kommer de i konflikt med hverandre, er det utfordrende å skulle prioritere. Hovedlinjene må sameksistere uten å rangeres. De tre hovedlinjene handler om (Holden & Linnerud, 2022, s. 36):

- Klima og biologisk mangfold
- Fattigdomsbekjempelse og utvikling av menneskelige behov
- Rettferdighet og demokratisk deltakelse

Når vi kommer til den niende tesen, tar man stilling til økonomi og teknologi. Økonomisk vekst og grønn teknologi kan fremme bærekraftig utvikling, men kan også være en av hovedårsakene som motvirker denne utviklingen. Viktigheten av økonomisk vekst vil også avhenge av hvorvidt det gjelder et I-land eller et U-land. For sistnevnte kan økonomisk vekst være en nødvendighet for bærekraftig utvikling. Hovedkritikken til økonomisk vekst og grønn teknologi er at økonomien må ta stilling til naturens fysiske-biologiske ressursgrenser og evne til å håndtere avfall, samt at økt inntekt øker miljøkonsekvensene. Teknologi kan bidra til å bistå med dagens problemer, men kan også føre med seg nye problem (Holden & Linnerud, 2022, s. 38–39).

Bærekraftsmål 11

Ett av forskningsspørsmålene mine omhandler bærekraftsmål 11. Det står mer om hvorfor jeg har valgt akkurat dette målet i *Kapittel 3* i studien. Alle de 17 målene har tilhørende delmål. Dette målet har flere delmål som er sentrale for å kunne skape bærekraftige lokalsamfunn. Delmålene er operasjonalisering av bærekraftsmålet. Jeg har gjort et utvalg av delmålene som er mest relevant for analysering av planene i denne studien. Ifølge FN handler mål 11 om å «Gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige» (FN-sambandet, 2024b).

Nedenfor er delmålene jeg har valgt (FN-sambandet, 2024b):

«Delmål 11.2)

Innen 2030 sørge for at alle har tilgang til trygge, tilgjengelige og bærekraftige transportsystemer til en overkommelig pris og bedre sikkerheten på veiene, særlig ved å legge til rette for kollektivtransport og med særlig vekt på behovene til personer i utsatte situasjoner, kvinner, barn, personer med nedsatt funksjonsevne og eldre

Delmål 11.3)

Innen 2030 styrke inkluderende og bærekraftig urbanisering og muligheten for en deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging og forvaltning i alle land

Delmål 11.4)

Styrke innsatsen for å verne og sikre verdens kultur- og naturarv

Delmål 11.7)

Innen 2030 sørge for at alle, særlig kvinner og barn, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne, har tilgang til trygge, inkluderende og tilgjengelige grøntområder og offentlige rom».

Disse delmålene handler både om å ivareta og beskytte ressurser vi har, samt å utvikle infrastruktur og andre støttefunksjoner for å ivareta befolkningen i fremtiden. Det handler om å dekke behov for boliger, transport, tilgang til grønne områder og offentlige rom. Eksempelvis via grønn mobilitet og tilrettelegging for tilgang hos utsatte grupper, også mer overordnede delmål om å styrke inkludering i samfunnet, vern av natur- og kulturressurser. Samt å forebygge negative konsekvenser for miljøet, og forebygge følgene det vil få for befolkningen, eksempelvis skogbranner og flom. Også å bistå andre land i dette arbeidet er en del av målene (FN-sambandet, 2024b).

Kapittel 3: Metode

I metodekapittelet tar jeg først for meg den generelle forskningslogikken. Videre vil jeg beskrive formål og forskningsdesign. Mye av metodekapittelet tar for seg utvalgsprosessene underveis og refleksjoner rundt valgene som er tatt. Dette er en kombinasjonsstudie, da det er brukt både kvalitativ og kvantitativ metode. Innen den kvalitative delen er det en deskriptiv analyse og tematisk refleksiv analyse, og for den kvantitative delen er det frekvenstabeller og statistikkstabeller med data fra SSB som brukes (Bukve, 2021, s. 156). Det vil gi et bedre sammenligningsgrunnlag mellom kommunene og en helhetlig forståelse av tematikken. Avslutningsvis vil jeg ta for meg kritiske vurderinger av egne valg, validitet, og reliabilitet.

Denne studien benytter seg i stor grad av hermeneutisk forskningslogikk. Mitt motiv for å skrive om dette er å forstå og lære mer om detaljene rundt bærekraft i norske kommuner. Hermeneutikken handler om å forstå og undersøke det som skjer i samfunnet og mennesker. Utgangspunktet er å tolke tekst ut ifra konteksten det er skrevet i, en mer filologisk teksttolkning. Det handler med andre ord om å prøve å analysere og forstå det som ligger bak et utvalg av tekst og hva forfatterne eventuelt har prøvd å kommunisere (Bukve, 2021, s. 71).

Formål og forskningsdesign

Formålet med studien er å utvikle teorier, ikke teste dem. Mitt første forskningsspørsmål tar for seg å forstå bærekraft i planer og temaene de inkluderer. Det er induktivt og fortolkende siden jeg utvikler koder basert på systematisk gjennomlesning av planene (Bukve, 2021, s. 65). Det andre forskningsspørsmålet ble løst mer kvantitativt med tabeller med data fra SSB som omhandler oppfølging av bærekraftsmål 11 i de valgte kommunene, samt en frekvenstabell. Til slutt er forskningsspørsmål tre en sammenfatning av de første to forskningsspørsmålene som handler om samspillet mellom forståelse og praksis. Den overordnede problemstillingen tar for seg fortolkning av bærekraft fra kommunene sitt ståsted.

Designet av studien har endret seg mye underveis i skriveprosessen. I starten skulle det være en todelt problemstilling, med kun en kvalitativ dokumentanalyse. Underveis i prosessen oppdaget jeg at jeg skrev mer om forståelsen bak bærekraftsbegrepet heller enn planprosessen. Etter å ha utført dokumentanalysen ble det klart at resultatene gjorde det svært utfordrende å besvare forskningsspørsmålene. Jeg valgte da å justere forskningsspørsmålene og åpnet for å bruke kvantitative data i tillegg for å få noe mer målbare data i kombinasjon

med de mer fortolkende kvalitative dataene. Det førte også til at jeg kan se mer på sammenhengen mellom det fortolkende i planene og oppfølging i praksis.

Som tidligere nevnt er oppgaven en kombinasjon av ulike forskningsmetoder, både kvalitativ og kvantitativ. Kvantitativ metode handler om å forklare et fenomen, og kvalitativ om å forstå fenomenet (Bukve, 2021, s. 87). Hovedvekten er på det kvalitative data og de kvantitative data er supplerende (Stokken et al., 2022, s. 124). Det kvalitative er en deskriptiv analyse av planene, og deretter en dokumentanalyse ved hjelp av refleksiv tematisk analyse. Her går jeg grundig gjennom planene og utviklet koder, for så å sortere dem inn i grupper og finne tematiske sammenhenger. Å sortere ut somme tema var også en del av dette arbeidet.

Frekvensanalysen med utvalg av begrep basert på systematisk gjennomlesningen av planene er kvantitative data. Dette er knyttet til de tre hoveddimensjonene i Campbell triangel, begrepene og inndelingen av tabellene reflekterer derfor dette. Deretter har jeg hentet data ut ifra SSB som jeg setter opp i tabeller. Disse er hentet ut basert på noe av innholdet i rapporten *Planlegging, oppfølging og realisering av gevinster i kommune- og fylkessammenslåinger*, spesielt bærekraftsmål 11 (Bruvoll & Pedersen, 2019). De er valgt ut basert på gjennomlesningen av planene og relevans for å besvare problemstillingen.

Grunnen til at det er brukt 4 ulike analyser i denne studien, er for å få et helhetlig inntrykk av kommunene sine prioriteringer av bærekraft og oppfølging av dem. Dette har gitt meg mer innsikt i sammenhenger mellom planene, og en bedre forståelse av kommunene sin fortolkning av bærekraft. Dersom jeg kun hadde brukt refleksiv tematisk analyse ville konklusjonen og svaret på problemstillingen vært annerledes enn det den er nå.

Utvalg og datainnsamling

Gjennomføring av litteratursøk

Analysen startet med å samle litteratur relevant for problemstillingen via flere ustrukturerte søk med utvalgte fraser i Oria og google scholar. Dette ga en oversikt over ulike retninger av teori som kunne brukes i studien min, og det ble gjort et utvalg basert på relevans for problemstillingen. Teoriene som ble vurdert i begynnelsen var medvirkning, sosial bærekraft, miljøvern, rettferdighetsteori, kommunikativ teori, og planteori. Ved overgangen fra en relativt åpen problemstilling til en snevrere en ble det gjort et utvalg innen litteraturgrunnlaget. Deretter gjorde jeg et veiledet søk i samarbeid med biblioteket ved

Høgskulen i Volda den 08.12.2023. Skriveprosessen fortsatte herifra med mindre, men mer målrettede søk underveis. Dette er de teoretiske hovedkategoriene som er tilknyttet studien:

- Bærekraftig utvikling
- Planleggingsteori og kommuneplanlegging
- Lovverk og styringsdokument for konteksten til bærekraft i planlegging

Pensumlitteratur fra metodefaget IPA307 var spesielt relevant. Jeg utforsket forskjellige metodiske tilnærminger innen kvalitativ forskning og fant at tematisk analyse var mest relevant for denne studien. Her brukte jeg særlig Braun og Clarke (2006, 2022) sitt arbeid om refleksiv tematisk analyse. Det er en metode for identifisering, analysering og rapportering av mønster/tema i datamaterialet (Braun & Clarke, 2006, s. 79).

Senere i skriveprosessen ble det klart at kvantitativ metode også var relevant for å besvare problemstillingen, og undersøke dikotomien mellom teori og praksis nærmere. Dette medførte at teori om kvantitativ metode ble inkludert, og dette ble en kombinasjonsstudie.

Utvalg av bærekraftsmål 11

Det er 17 bærekraftsmål og 169 delmål, for å undersøke oppfølging av bærekraft har jeg derfor valgt ett mål å fokusere på (FN-sambandet, 2023). Bakgrunnen for utvalg av bærekraftsmål er basert på at studien skjer på kommunalt nivå, så målet valg bør reflektere dette.

Holden og Linnerud (2022, s. 42–55) sorterer målene inn i 4 grupperinger:

- Utviklingsmålene: mål 1-7
- Rettferdighetsmålene: mål 8-11
- Miljømålene: mål 12-15
- De institusjonelle målene: 16-17

Rettferdighetsmålene og miljømålene er de som passer best for å undersøke problemstillingen i en kommunal kontekst. De omtaler lokale problem som fortsatt er overordnede. De institusjonelle målene virker å være mer globale og mindre relevant for planer på kommunenivå. Utviklingsmålene er mer fundamentale, og jeg anser dem som mer relevant på nasjonalt nivå (FN-sambandet, 2023). Etter å ha sett over rettferdighets- og miljømålene valgte jeg følgende mål som virket mest relatert til mine forskningsspørsmål (FN-sambandet, 2023):

- 11: Bærekraftige byer og lokalsamfunn
- 12: Ansvarlig forbruk og produksjon
- 13: Stoppe klimaendringene

Alle disse målene er mulig å analysere innenfor problemstillingen. Men bærekraftsmål 11 mener jeg er mest relatert for planlegging på kommunalt nivå, da det sammenfatter bærekraft og lokale forhold.

Utvalg av empiri

I utvalgsprosessen for kommuner og kommuneplaner til studien var det spesielt noen faktorer som ble prioritert:

- Tidspunkt for kommuneplan
- Kommunestørrelse/innbyggertall
- Planen må inkludere bærekraftsmål 11
- Dominerende type industri

Dette er en komparativ studie av to relativt like kommuner. Dette vil si at kommunene i denne studien har disse hovedkriteriene til felles. Den største forskjellen på kommunene basert på faktorene ovenfor er de dominerende typene industri. Bakgrunnen for utvalg av kommunene og utvalgsfaktorer, er å ha et godt sammenligningsgrunnlag mellom kommunene for å redusere mengden eksterne faktorer som virker inn på analysen. Dersom de valgte kommunene var svært ulike, mener jeg det vil gi en svakere analyse og drøfting for denne typen studie. Da ville omfanget på studien gjøre at det er utfordrende å skille ut eksterne faktorer som virker inn på kommuneplanene og oppfølging. Samt at drøftingen ville i for stor grad blitt preget av forskjellene mellom kommunene.

Det første og viktigste kriteriet i studien var at kommuneplanene gjaldt for samme periode, og at planene er fra etter 2019 da det er relevant for endringer rundt krav til å bruke bærekraftsmål i kommunens samfunnsplan (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Det andre kriteriet er kommunestørrelse, og da mener jeg antall innbyggere og ikke geografisk størrelse. Demografien i kommunen har innvirkning på mengden ressurser og behov i kommunen det gjelder. Grunnlaget for å ha lignende demografi i kommunen er at analysen ikke ville blitt like dominert av ressursforskjellene mellom kommuner av ulik

størrelse, og at bærekraft ble en ettertanke i studien. Eksempelvis at den store kommunen har 2 fulltidsstillinger innen planlegging og skal sammenlignes med en liten kommune som kun har en planlegger i 50% stilling. Derfor ble det valgt ut to kommuner med et innbyggertall rundt 50 000, da de burde ha mer ressurser til planlegging som gir meg et bedre grunnlag for å besvare forskningsspørsmålene mine. I tillegg til dette var det også ønskelig at de er i samme geografiske område i landet.

Det tredje kriteriet henger sammen med oppfølging av bærekraftsmål 11. Planene jeg valgte måtte derfor inkludere bærekraftsmål 11 som en del av sine planer. Dette henger sammen med forskningsspørsmålet jeg har stilt, og hvordan kommunen følger det opp.

Det siste kriteriet er den dominerende typen industri i kommunene. Kommunene har noen fellestrekk når det gjelder industri, men primærindustriene er ulik. Bakgrunnen for dette kriteriet er å se om det er en sammenheng mellom typen industri i kommunene, og prioriteringene som blir gjort i planverket. Dette er ikke et eget forskningsspørsmål, men inkluderes i drøftingen i sammenheng med valg av bærekraftsmål i planene.

Det var flere kommuner jeg vurderte, etter å ha funnet 9 mulige kandidater spisset jeg kriteriumslisten, og valgte til slutt Arendal og Tønsberg sine planer. Dette basert på kriteriene ovenfor, da de er relativt like i form av tidspunkt for planen, geografisk område, og innbyggertall – men de er ulike når det gjelder industri. Jeg merket meg også det visuelle i disse planene, det ble en del av beslutningen i slutfasen av utvalgsprosessen.

Analysestrategier

Kvalitativ metode

Her skriver jeg om de ulike kvalitative analysene jeg bruker i denne studien. Kvalitativ metode handler om å få forståelse og innsikt i et fenomen, gjerne via intervju, dokumentstudier eller observasjoner (Stokken et al., 2022, s. 127).

Deskriptiv analyse

Her ble det gjort systematisk gjennomlesning av planene. Basert på den beskrives hovedtrekkene ved strukturen, innholdet, hvilke bærekraftsmål som var inkludert og bruken av illustrasjoner i begge planene. Dette var grunnlaget for det videre arbeidet med den refleksive tematiske analysen. For å forstå konteksten til planene i analysene og gi lesere et grunnleggende inntrykk av planene og et sammenligningsgrunnlag.

Refleksiv tematisk analyse

Først må vi definere hva et tema er, ifølge Braun og Clarke (2022, s. 77) er et tema et mønster av betydninger i et datasett. Dette er imidlertid ikke det som gjelder for en *reflexive TA*, altså en refleksiv tematisk analyse som anvendes i studiet mitt. Et tema i denne konteksten: «[...] has to capture a wide range of data that are united by, and evidence, a shared idea, and sometimes quite obviously, and sometimes far less obviously, and sometimes in quite different ways» (Braun & Clarke, 2022, s. 77). For å ekstrapolere fra dette, er definisjonen av et tema noe flytende. Dette legger opp til mye skjønnsmessig vurdering, noe som passer godt med kvalitativ metode, så lenge man holder seg til tolkningsprinsippene innen metodikken man har valgt. Metodikken i refleksiv tematisk analyse handler om å beskrive og organisere datamaterialet i omfattende detalj, for så å fortolke dette og bygge tema som representerer funnene (Braun & Clarke, 2006, s. 79).

Metodikken har ikke en eksakt fremgangsmåte, men heller et rammeverk man jobber ut ifra. Rammeverket beskrives gjennom de 6 hovedfasene i refleksiv tematisk analyse. Oversatt oversikt av tabellen til Braun og Clarke (2006, s. 87):

Tabell 3.1 Faser i tematisk analyse

Faser	Beskrivelse av prosess
1. Bli kjent med dine data:	Transkriber data om det er nødvendig, les dataene og noter ned ideer.
2. Generer koder:	Fastsett koder fra materialet som interesserer deg gjennom systematisk gjennomlesning av hele datasettet, sammensett data som er relevant for hver kode.
3. Let etter tema:	Samle koder sammen til potensielle tema, samle all data som kan være relevant for hvert potensielle tema.
4. Gjennomgang av tematikken:	Sjekk om temaene passer i sammenheng med kodeekstraktene (nivå 1) og hele datasettet (nivå 2), lag et tematisk kart av analysen.
5. Definere og navngi tema:	Pågående analyse for å raffinere hvert enkelt tema, og den overordnede historien analysen forteller, generer klare definisjoner og navn på hvert tema.
6. Produser en rapport:	Siste mulighet for analyse. Utvalg av klare, interessante eksempel, den siste analysen av utvalgte utdrag, og relatere det tilbake til forskningsspørsmål og litteraturen for å produsere en faglig rapport av analysen.

Braun og Clarke forsker innen psykologi, men det er en forskningsmetodikk som kan anvendes i andre kvalitative forskningssammenhenger. Nedenfor kommer jeg til å beskrive de ulike fasene i analyseprosessen. Det er imidlertid en beskrivelse av fasene i prosessen, og ikke en direkte beskrivelse av fremgangsmåten. Den må tilpasses av den som utfører analysen (Braun & Clarke, 2022, s. 75–116).

Fase 1 handler om å bli kjent med dataene. Denne fasen krever aktiv lesing og repetisjon for å bli kjent med dataene. Man leter etter meninger, mønster, og hva som er relevant for problemstillingen. Det er også viktig å ikke være for selektiv, og gjennomgå alle dataene selv

om det er tidkrevende. Det er grunnleggende for videre analyse selv om ikke alt vil bli brukt i den endelige prosessen (Braun & Clarke, 2006, s. 84–88). For meg var dette lesing av planene og nærliggende dokument som temaplan eller andre politiske dokument som jeg vurderte å inkludere i empirien. Dette krevde flere gjennomlesninger, grubling, og notering. I studien inkluderte jeg kommunens samfunnsdel for begge kommunene, men også arealstrategien til Arendal senere i analyseprosessen, da den var separert ut fra samfunnsplanen i motsetning til Tønsberg sin plan.

Fase 2 handler om å generere koder. Denne fasen begynner når man er kjent med dataene og har gjort seg tanker om tema som finnes der og hva som er interessant. Kodene skal si noe om materialet sitt innhold som kan besvare forskningsspørsmål. Man må velge om man skal kode alt eller bare utvalgte deler. Kodingen kan gjøres manuelt på papir eller via software. Det er lurt å kode for så mange tema som mulig, samt beholde litt av teksten rundt det man har kodet for kontekst (Braun & Clarke, 2006, s. 88–89). Jeg løste dette ved å kopiere over tekst fra planene inn i et dokument og notere kommentarer og oppsummeringer i «kommentarer» på siden av dokumentet. Dette var en manuell tilnærming, men jeg synes det var mer fleksibelt enn å gjøre det på papir. Jeg måtte endre disse flere ganger og brukte mange støttedokument og fargekoder underveis. Skulle jeg gjort dette igjen ville jeg brukt tabeller i Excel istedenfor, da det hadde vært lettere og mer oversiktlig.

Fase 3 handler om å lete etter tema. Denne fasen begynner etter at all data er ferdig kodet, og samlet. Kodene må gjøres om til eventuelle tema og de må sorteres innenfor det. Man kan også samle tema innen overordnede tema som et visuelt hjelpemiddel (Braun & Clarke, 2006, s. 89–90). For meg var det mye sortering av notat og koder i ulike dokument, samt revurdering av hva jeg har prioritert og tenkt tidligere. Jeg brukte en fremgangsmåte som var mer induktiv, der jeg prøvde å skape tema basert på det som sto der. Det var likevel ikke rent induktivt da jeg også hadde Campbell triangel og de ulike dimensjonene i bakhodet da jeg laget koden. Dette påvirket nok spesielt hovedtemaene.

Fase 4 handler om å gå gjennom tematikken. I denne fasen finner og raffinerer man tema. Det er her redigering og fjerning av tema skjer, eventuelt bryte somme tema ned i mindre undergrupper. Det bør være tydelige skille mellom tema. Først gjennomgår man de kodede datautdragene. Disse danner ett mønster, hvis ikke må de forkastes. Deretter må man finne ut om utdragene passer innen temaene, og dersom de ikke gjør det må man enten flytte eller fjerne dem (Braun & Clarke, 2006, s. 91). Dette var den lengste og mest frustrerende delen av

analysen for meg. Jeg brukte mye tid på å sortere og gruble. Etter å ha endret temaene flere ganger fant jeg det mest hensiktsmessig å skape ulike nivå av tema/koder som gjorde det lettere for meg å se, forstå og finne mønster. Det ble 4 nivå med koder. Nederste nivå var mer deskriptive og nærmere oppsummeringer enn reelle tema – og det henger sammen med at plandokumentene har svært fortettet språk. De neste to nivåene bygget videre på det, og er faktiske tema. Hovedtemaene var de mest overordnede og viser mønsteret jeg leste ut ifra planene. Jeg valgte at dette nivået skulle være likt for begge kommunene etter inspirasjon av Campbell. Både for å gjøre sammenligningen lettere, og at jeg synes hovedtemaene passer for begge kommunene.

Fase 5 er å definere og navngi tema. Denne fasen begynner når man har laget et best mulig tematisk kart over dataene. Her fortsetter man å forfine og definere temaene for å finne essensen av hva hvert enkelt tema omhandler, samt undertema. Dette er spesielt nyttig for store og komplekse tema (Braun & Clarke, 2006, s. 92). Her fortsatte jeg å sortere og endre navn på tema. Jeg fant tema og mønster, prøvde å isolere ut det som var mindre relevant for å besvare problemstillingen, og måtte gå mange runder før temaene virket fortløpelig med studien. Under analysen ser du de viktigste overordnede temaene, men ikke det nederste nivået av koder, samt en ekstra kategori for alle kodene som ikke passet inn under hovedtemaene. Disse ble ikke en del av studien, men kunne vært nyttig i en fremtidig studie.

Fase 6 er å produsere en rapport. Når man er helt ferdig å utvikle tema er den endelige analysen og rapporteringen som gjenstår. Det skrives en kompleks historie av dataene på en måte som overbeviser leseren av kvaliteten og validiteten av arbeidet som er gjort. Man må bruke nok data uttak til å vise at temaene man tar opp stemmer med originaldataene. Det er ikke nok å beskrive data, man må skape et argument i relasjon til problemstillingen (Braun & Clarke, 2006, s. 93). For å gjøre dette, samlet jeg temaene i tabeller på ulike måter for å få en visuell oversikt over dem. Jeg måtte også gå i sirkler mellom det originale datamaterialet, de ulike kodedokumentene mine og de siste tabellene. Deretter skrev jeg om mine funn og inkluderte de mest sentrale i denne teksten. Rapporten er representert i analysedelen av denne studien. I et retrospektivt blikk ville jeg inkludert flere utdrag fra planene.

Kvantitativ metode

Her kommer jeg til å skrive om de kvantitative analysene jeg bruker i studien. Kvantitativ metode bruker statistisk analyse eller operasjoner i undersøkelser av et fenomen (Thrane, 2018, s. 22; Tjora, 2018, s. 84)

Frekvenstabeller

Kvantitativ innholdsanalyse går ut på å måle frekvensen av utvalgte begrep innen en begrenset mengde tekst, og innen et gitt tidsrom (Bratberg, 2021, s. 14). Duedahl og Jacobsen (2010, s. 79–82) ekstrapolerer ved å beskrive det som et sammenligningsgrunnlag mellom tekster, eller noe som fortelle oss om innholdet i en tekst sett fra et annet perspektiv. Dette er en av fremgangsmåtene brukt i denne studien. Her måles frekvensen av utvalgte begrep i planene og sammenlignes innenfor min tolkning av tema. Dette hjelper meg i analysearbeidet ved å ha tallfestede sammenligninger mellom ulike tema. Begrepene er valgt basert på gjennomlesning av planene, deretter sjekkes antall benevnelser delt på total mengde begrep i den gitte planen. Dette presenteres som en prosentandel som gir et uttrykk for hva frekvensen av de ulike begrepene er i sammenheng med hverandre for å gi innsikt i sammenhengen mellom temaer.

Statistikktabeller

Jeg tar utgangspunkt i rapporten *Planlegging, oppfølging og realisering av gevinster i kommune- og fylkessammenslåinger* og delmålene til bærekraftsmål 11 (Bruvoll & Pedersen, 2019; FN-sambandet, 2024b). Basert på dokumentet har jeg sett på tabeller hentet fra SSB som har relevans til bærekraftsmål 11. Kun tabeller som er på kommunenivå inkluderes for å kunne analysere dem på gyldig grunnlag. Dette ble igjen delt inn i tre hovedtema som tabellene ble samlet under. Jeg gjorde flere gjennomganger av tabellene og beholdt de som var mest relevant for besvarelse av forskningsspørsmål og samsvar med utvalgte delmål. Deretter sammenlignet jeg dataene hentet ut fra SSB. Jeg gjorde dette for å kunne se på sammenhengen mellom det kommunene skriver om i planene sine, og hvordan de følger det opp i perioden etter at planene er vedtatt, det vil si 2020 til 2023.

Forskningsetikk og kritiske refleksjoner

Forskningsetikk handler i stor grad om forskerens integritet og å sikre forskningens kvalitet. For å få til dette må forskeren ha et forskningsdesign som passer til det man ønsker å få svar på, man må også gjøre en systematisk analyse av dataene og beskrive tolkningene og valgene som er tatt underveis (Tjora, 2018, s. 86–87).

Reliabilitet

Reliabilitet beskriver i hvor stor grad forskningsmetoden og analysen er pålitelig. Et eksempel fra min studie er hvorvidt noen andre kan bruke det samme forskningsdesignet og finne

lignende resultat. Det vil si, kan det etterprøves? Dette er gjerne mer utfordrende innen fortolkende forskningsmetoder, spesifikt den tematiske analysen i studien. Dette kalles repliserbarhet, altså kan analysen bli gjentatt med samme resultat? Forskeren skal da være så objektiv som mulig og ha transparens for fortolkningene gjort av datamaterialet. Somme typer mer fortolkende metoder legger ikke like mye vekt på denne objektiviteten, men heller at fortolkningene av datamaterialet er beskrevet og at forskeren har et aktivt forhold til det, eksempelvis innen diskursanalyse (Bratberg, 2021, s. 138–139).

For dette studiet er det ikke bare repliserbarhet som er utfordrende, men hvorvidt funnene i oppgaven er korrekt, samt om konklusjonene jeg trekker samsvarer med dataene. Denne usikkerheten til analysen er noe av grunnen til at jeg har inkludert kvantitative metoder i tillegg for å få en mer robust analyse, og prøve å løfte frem nyttige elementer fra begge forskningsmetoder. Dette betyr ikke at studien er fritatt fra usikkerhetsmomentene rundt repliserbarhet og hvor pålitelig forskningsresultatene er, dette må eventuelt testes i etterkant av studien. Mitt mål er høy reliabilitet, men jeg mener den største utfordringen i dette er hvorvidt mine kvalitative tolkninger og bias har virket inn på analysen og besvarelsen av forskningsspørsmål.

Validitet

Validitet handler om hvorvidt man har besvart forskningsspørsmålene, eller sagt på en annen måte, om man har målt det man ønsket å måle. Analysen må kunne brukes til å besvare problemstillingen (Bratberg, 2021, s. 138). For denne studien er det viktig å faktisk besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene på en god måte. Det vil si, måler analysen hvordan norske kommuner forstår bærekraft? Hvordan måler man egentlig bærekraft, og kan de empiriske eksemplene representere bærekraftsforståelsen til norske kommuner? Dette handler om den eksterne validiteten. Den andre utfordringen i studien er om mitt forskningsdesign og mine analytiske beslutninger stemmer i forhold til dataene jeg har analysert. Dette er indre validitet, og er det jeg har tenkt mest aktivt på under skriveprosessen. Hele skriveprosessen handler om mine aktive valg og fortolkninger av forskningsdata. Det kan aldri være helt objektivt, og har derfor en implisitt usikkerhet (Bratberg, 2021, s. 138; Bukve, 2021, s. 103–104).

Kritiske refleksjoner rundt prosjektdesign og utvalgsprosesser

I utgangspunktet ville jeg kun bruke samfunnsdelene av kommuneplanen, da det var mest sentralt for å besvare forskningsspørsmålene mine. Jeg vurderte også å inkludere dokumentene som var en del av prosessen før og etter utarbeidelsen av samfunnsplanen, eksempelvis temaplaner, økonomiplan, detaljreguleringsplaner eller andre politiske dokument. Dette kunne vært en god strategi dersom problemstillingen omhandlet selve prosessen frem mot samfunnsplanen, fremfor forståelsen og oppfølging av bærekraft i kommunen. De ble ekskludert da problemstillingen handler om forståelse av bærekraft og ikke selve planprosessen. Ett godt supplement for prosjektdesignet kunne vært intervju med de involverte i planprosessene. Dessverre kunne ikke det gjennomføres innen tidsrommet for min studie.

Et annet alternativ for prosjektdesignet var å sammenligne samfunnsplanen med økonomi- og temaplaner, for å se hvordan planer blir fulgt opp. Dette alternative prosjektdesignet utgikk på grunn av tidsfaktoren og omfanget av studiet. Dersom jeg skulle brukt dette oppsettet ville jeg ha sett på en gjennomført samfunnsplan. Det vil si at jeg ville sett tilbake på en vedtatt samfunnsplan og tiltakene og de økonomiske prioriteringene som ble gjort i tidsrommet planen var aktiv. Dette hadde vært gjennomførbart rent praktisk, men jeg valgte det vekk fordi bærekraftsmålene da ikke kunne vært en del av forskningsspørsmålene. Samfunnsplaner fra før 2019 inneholder ikke bærekraftsmålene på samme måte da det ikke var nasjonale krav om å inkludere dem. Dette betyr ikke at tematikken i planene ikke omhandler bærekraft, eller mye av de samme temaene som nå, men det ble beskrevet på en annen måte. Studiet kunne også ha sammenlignet innholdet i de gamle planene med bærekraftsmålene, men da ville ikke prosjektet ha handlet om oppfølging av samfunnsplaner.

Disse alternativene var aktuelle når jeg jobbet med design av studien. Men jeg valgte min nåværende problemstilling, fordi jeg mener dette er det beste designet for å gjøre en spennende analyse som svarer ut problemstillingen innen rammene for mitt forskningsprosjekt.

Kommunene har gjort ulike valg i hvordan de setter opp planene. Arendal har sin arealstrategi i et separat dokument, og Tønsberg har arealdelen som siste kapittel i samfunnsplanen sin.. Dette dokumentet ble inkludert for å ha et gyldig sammenligningsgrunnlag mellom kommunene. Regjeringen anbefaler at arealstrategien skal være en del av samfunnsdelen av kommuneplanen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2023).

Dataene ble hentet ut fra styringsdokument, kommunesider, og SSB. Disse er offentlig tilgjengelig og relativt pålitelige kilder. Det er mer generell informasjon, og for et større forskningsprosjekt ville jeg også ha utført intervju med informanter, i tillegg til mer informasjon om bakgrunnen for planene. Fordelen med dette designet er at jeg har tilgang til informasjon og ikke er avhengig av informanter. Jeg kan også bruke mer tid på å analysere data siden jeg ikke bruker tid en intervjuguide, gjennomføring av søkeprosess til SIKT, samt utføre og transkribere intervju. Dersom studiet skulle hatt intervju ville jeg ha intervjuet «elite» objekt, altså personer som jobber med planlegging i kommunene. Denne typen informanter er kunnskapsrike om tematikken. En utfordring er at de kan være vanskelig å få kontakt med, samt at informasjonen de gir påvirkes av at de snakker om jobben sin, hvilket medfører en viss bias.

En annen utfordringene med mitt prosjektdesign er at det krever mye tolkning som påvirker hva jeg finner. Det vil også være vanskeligere å få oppklaringer, eller svar på mer direkte spørsmål som man ville fått med via intervju. Prosjektdesignet kan føre til generell informasjon som kan være mangelfull eller ikke er spesifikk nok til å besvare problemstillingen.

Kapittel 4: Analyse

Analysedelen har fire hoveddeler, den deskriptive analysen av planene, refleksiv tematisk analyse, frekvenstabeller og statistikkstabeller. De ulike typene analyse er ment å gi en helhetlig forståelse for å svare ut problemstillingen, som omhandler kommunen sin forståelse av bærekraft.

Den deskriptive analysen av planene forteller oss noe om prioriteringene, oppsettet og brukes i besvarelsen av det første forskningsspørsmålet, om hvordan norske kommuner forstår bærekraft. Det er den refleksivt tematiske analysen som er mest sentral i besvarelsen av dette spørsmålet, men den visuelle fremstillingen er en del av det. Den kvantitative analysen som inneholder tabeller brukes i besvarelsen av det andre forskningsspørsmålet. Dette handler om hvordan norske kommuner jobber med bærekraft i praksis, uttrykt gjennom oppfølging av bærekraftsmål 11. Mitt siste forskningsspørsmål handler om hvordan forståelsen av bærekraft og praksisen rundt bærekraft henger sammen i norske kommuner. Besvarelsen av dette spørsmålet og den overordnede problemstillingen kommer som en sammenstilling av det som er utforsket i hele analysekapittelet.

Presentasjon av deskriptiv analyse og kommuneplan

Denne delen av analysen bygger grunnlaget til resten av analysen. Den starter med informasjon om Arendal, deretter strukturen, visuelle virkemiddel, og innholdet i planen deres. Deretter samme oppsett for Tønsberg kommune.

Informasjon om Arendal

Kommuneplanen sin samfunnsdel gjelder for perioden 2020 til 2035, og har et kapittel om bærekraftsmål 11 (Arendal kommune, 2020). Arendal er en bykommune på kysten av Agder fylke. Innbyggertallet er om lag 46 355 og landarealet er 255 kvadratkilometer. Naturen i kommunen er preget av sørnorsk grunnfjell og er rik på jernmalm, som førte til mye gruvedrift i området historisk sett. Det er mange øyer og holmer da det er en kystkommune, samt flere skjærgårder og viker. Det er ellers både mye skog og mark i området (Thorsnæs & Lauritzen, 2024).

Næringslivet i Arendal handler mye om ulike typer offentlig forvaltning som: samferdsel-, administrasjons- og servicesenter. Statsforvalter for Agder fylke, Sørlandet sykehus Arendal, og Universitetet i Agder er viktige arbeidsplasser i kommunen. Det er også mye varehandel,

spesielt innen industri som maskin, skip og elektroutstyr. Store områder av kommunen er også brukt til landbruk, spesifikt korn, gartneri og husdyrhold. Skogdrift og fiskerinæringen står også sterkt i Arendal, dette henger sammen med naturressursene i kommunen. Det er noe turisme, primært på sommeren, som gjør at hotell og restaurantbransjen også er sentral for kommunen (Thorsnæs & Lauritzen, 2024).

Deskriptiv analyse av Arendal sin plan

Struktur

Denne planen følger en bestemt struktur som repeterer, der hvert kapittel omhandler ett bærekraftsmål. De har delt planen inn i flere mini-kapittel der hvert mål blir gjennomgått numerisk. Planen starter med en kort bakgrunn og forklaring for hva kommuneplan er og hvorfor det utarbeides. De knyttes også til lovverket det stammer fra, ved å inkludere FN konvensjoner og relevante delmål innen bærekraft (Arendal kommune, 2020).

Hvert kapittel starter med en kort forklaring av det som inngår i målet, videre blir visjonene til kommunen listet opp. Videre brytes de ned ved å ta opp betydningen av visjonen for innbyggerne. Så tar de for seg strategier for å oppnå målet. Etter at de ulike strategiene er listet opp og forklart, har de inkludert 2-3 innspill fra innbyggerne som gjelder det gitte målet. Deretter er det utfordringer kommunen har i henhold til dette målet og en egen rubrikk med utvalgte delmål fra bærekraftsmålet og eventuelle konvensjoner som de prioriterer sammen med bærekraftmålet. Hvert kapittel i planen følger denne strukturen, der de tar for seg et mål hver. Dette gjør at planen er oversiktlig og det er tydelig hvilket mål som er i fokus. Kapitlene er ulike i hvor mye som skrives, men generelt sett er de 3-4 sider hver (Arendal kommune, 2020).

Visuelle virkemiddel

Planen bruker bilder ganske aktivt gjennom hele planen for å illustrere tema, samt vise det frem for innbyggere i Arendal. De fleste kapitlene har minimum et bilde som reflekterer det som er tatt opp i teksten, og kan knyttes til målet. De bruker også rubrikker gjennomgående. Det gjelder for noen av innspillene fra innbyggerne, tilknyttede konvensjoner, og delmål. Ikke alle delmål er inkludert, men de som er relevant for tematikken er tatt opp i planen. Det varierer altså fra mål til mål hvor mange delmål som er inkludert som viser at det er gjort en prioritering. Disse rubrikkene og overskriftene er også fargekodet til det gjeldende målet (Arendal kommune, 2020).

Illustrasjon 4.1



INNSPILL FRA INNBYGGERNE

- ” Viktig med opplæring i grunnleggende ferdigheter. Dette henger sammen med drop-out.
- ” Vi vil ha leksefri skole NÅ!
- ” Yrkesfag er like viktig som akademia.

(Arendal kommune, 2020, s. 10)

Illustrasjon 4.2

FNS DELMÅL

- Gjøre slutt på alle former for diskriminering av jenter og kvinner.
- Sikre kvinner fullstendig og reell deltakelse og like muligheter til ledende stillinger. på alle nivåer i beslutningsprosessene i det politiske, økonomiske og offentlige liv.

(Arendal kommune, 2020, s. 13)

Innhold

Målene som er inkludert er følgende (Arendal kommune, 2020):

- Mål 3: God helse og livskvalitet
- Mål 4: God utdanning
- Mål 5: Likestilling mellom kjønnene
- Mål 8: Anstendig arbeid og økonomisk vekst
- Mål 10: Mindre ulikhet
- Mål 11: Bærekraftige byer og lokalsamfunn
- Mål 13: Stoppe klimaendringene
- Mål 14: Livet i havet
- Mål 16: Fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner
- Mål 17: Samarbeid for å nå målene

Det er med andre ord målene ovenfor som er hovedfokuset, de har totalt prioritert 10 av de 17 bærekraftsmålene. Vi ser at mange av disse målene omhandler sosial rettferdighet og folkehelse, eksempelvis mål 3-5, 8, og 10. Det er også mer overordnede mål som handler om samfunnsendring knyttet til miljø og klima; eksempelvis: 11, 13, og 14. Mål 16 og 17 fungerer mer på institusjonelt nivå, men har en omfattende effekt på innbyggere og hvordan

ulike institusjoner arbeider. Målene som er inkludert forteller oss hva kommunen planlegger å jobbe aktivt med, som til en viss grad er lovfestet, men også hva kommunen og innbyggerne har prioritert (Arendal kommune, 2020).

Disse målene er ekskludert fra planen (Arendal kommune, 2020):

- Mål 1: Utrydde fattigdom
- Mål 2: Utrydde sult
- Mål 6: Rent vann og gode sanitærforhold
- Mål 7: Ren energi til alle
- Mål 9: Industri, innovasjon og infrastruktur
- Mål 12: Ansvarlig forbruk og produksjon
- Mål 15: Livet på land

De målene som er ekskludert forteller oss også noe om hva kommunen prioriterer, men det betyr ikke nødvendigvis at det ikke er en del av arbeidet kommunen gjør. Det kan bety at dette er mål kommunen mener de allerede har jobbet aktivt med, eller ikke krever like mye aktiv innsats. Det er likevel interessant informasjon om hvilke strategiske valg kommunen gjør. Målene som er ekskludert er gjerne mål som omhandler å dekke grunnleggende basisbehov som fattigdom, sult, rent vann og ren energi. Dette er også mål som knyttes til miljø og klima, med tanke på at det er snakk om ren energi og vann, samt mål 15. Også mer overordnede mål om infrastruktur og forbruk, altså mål 9 og 12 er ikke tatt med (Arendal kommune, 2020). Hva kan leses inn i disse prioriteringsvalgene?

Informasjon om Tønsberg

Samfunnsdelen av kommuneplanen for Tønsberg som jeg forsker på gjelder perioden 2021 til 2033, og har flere benevnelser av bærekraftsmål 11 som et av de prioriterte målene (Tønsberg kommune, 2021). Tønsberg er en bykommune nær kysten i Vestfold fylke. Innbyggertallet i Tønsberg er om lag 59 174 og landarealet er 326 kvadratkilometer. Det vil si en noe større kommune med tanke på areal, og antall innbyggere, sammenlignet med Arendal. Kommunen ligger nær Oslofjorden og flere sentrale østlandskommuner. Naturen er preget av magmatiske- og dypbergarter. Det er mange skogkledde åser og Storelva går tvers gjennom kommunen. Grunnen inneholder mye leire og marin silt (Thorsnæs et al., 2024).

Næringslivet i Tønsberg omfatter i hovedsak jordbruk, spesifikt produksjon av korn, grønnsaker, storfe og meieri. Her er også en større næringsmiddelindustri, som slakteri og

meieri. Det er mye skogdrift, spesielt granfelling. Også handel innen verkstedindustrien, som for eksempel metallvarer, sølvvareproduksjon, klokkestøperi og oljeraffinering er viktig. Det er også sommerturisme her langs kysten (Thorsnæs et al., 2024).

Deskriptiv analyse av Tønsberg sin plan

Struktur

Denne planen starter med illustrasjoner og setningen «SAMMEN SKAPER VI EN NYTENKENDE, TRYGG OG BÆREKRAFTIG KOMMUNE» (Tønsberg kommune, 2021, s. 3). Planen har en innholdsliste som gir et raskt overblikk over strukturen. Hovedkategoriene eller kapitlene er; innledning, satsningsområder og arealstrategi. Under innledningsdelen skriver de litt om kommuneplanen, planarbeid, og oppfølging av kommuneplanen (Tønsberg kommune, 2021).

Under satsningsområder har de fem kategorier (Tønsberg kommune, 2021, s. 3):

- «Trygge oppvekstmiljø
- Klima- og miljøvennlig vekst og utvikling
- Helsefremmende og inkluderende stedsutvikling
- Innovasjon og samskaping
- Kommunen som organisasjon»

Under arealstrategi tar de opp mer konkrete spørsmål som «Hvor og hvordan skal Tønsberg utvikles?» (Tønsberg kommune, 2021, s. 28). Strukturen i plandokumentet deres er mer flytende. Det brukes aktivt rubrikker, illustrasjoner og inndelinger gjennom hele planen. Når vi kommer til satsningsområder tar de først opp utfordringene ved temaet, med et lite utsagn på siden av margin som oppsummerer et av hovedpoengene. Eksempelvis (Tønsberg kommune, 2021, s. 7):

Illustrasjon 4.3



Flere aktører må skape sammen for å møte fremtiden. Samskaping er ett av bærekraftsmålene og er i kommuneplanen løftet opp til å ha en overordnet føring for alle satsningsområder, mål og strategier.

Politisk styringsgruppe har vært involvert flere ganger under planprosessen. Sluttbehandling i administrativ styringsgruppe og politisk behandling av høringsforslaget 1 mai 2021.

Visuelle virkemiddel

Tønsberg sin plan har en visuell representasjon av det kommunale plansystemet i kommunen. Måten de setter opp selve innholdet i planen er også til en viss grad gjort mer visuelt. De har brukt to rubrikker i ulike farger for å vise visjonen sammen med tiltakene for å nå den. Under «SLIK VIL VI HA DET ...» delen har de også inkludert et lite bilde av bærekraftsmålene de knytter denne delen til (Tønsberg kommune, 2021, s. 27).

Illustrasjon 4.4

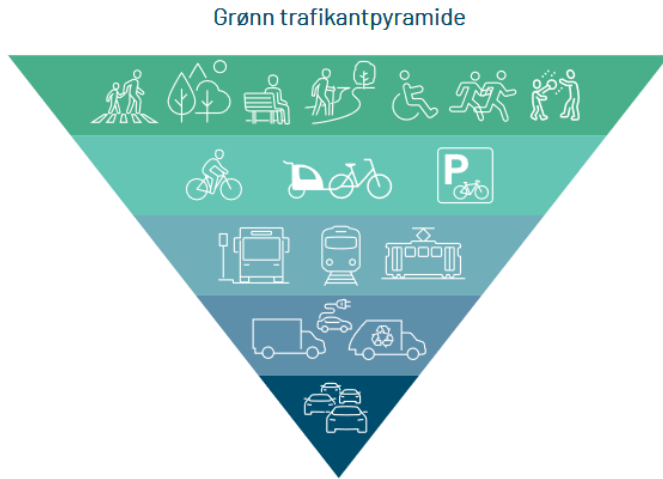
SLIK VIL VI HA DET...	SLIK GJØR VI DET ...
<p>Økonomiske rammer eller mangel på ressurser og verktøy hindrer oss ikke i å levere tjenester av god kvalitet eller å nå våre mål</p> <p>Bærekraftsmål: Nr 8 og 9</p>  	<ul style="list-style-type: none">• Utnytte kommunens innovative løsninger og verktøy til det fulle for å øke effektiviteten• Ha en langsiktig og helhetlig økonomiplanlegging med handlingsregler for netto driftsresultat, økonomiske buffere og netto lånegjeld• Ha en målretta ressursbruk og en forsvarlig ressursforvaltning. <p>Samhandling/aktører: Ansatte og ledere i kommunen, tillitsvalgte og verne-tjenesten</p>

(Tønsberg kommune, 2021, s. 27)

Det brukes noen andre visuelle virkemiddel. Noe som kommer spesielt frem under arealstrategidelen av planen. De grafiske fremvisningene her er et kart som er merket med detaljer om Tønsberg, samt en trafikkpyramide. Dersom vi tar for oss trafikkpyramiden først,

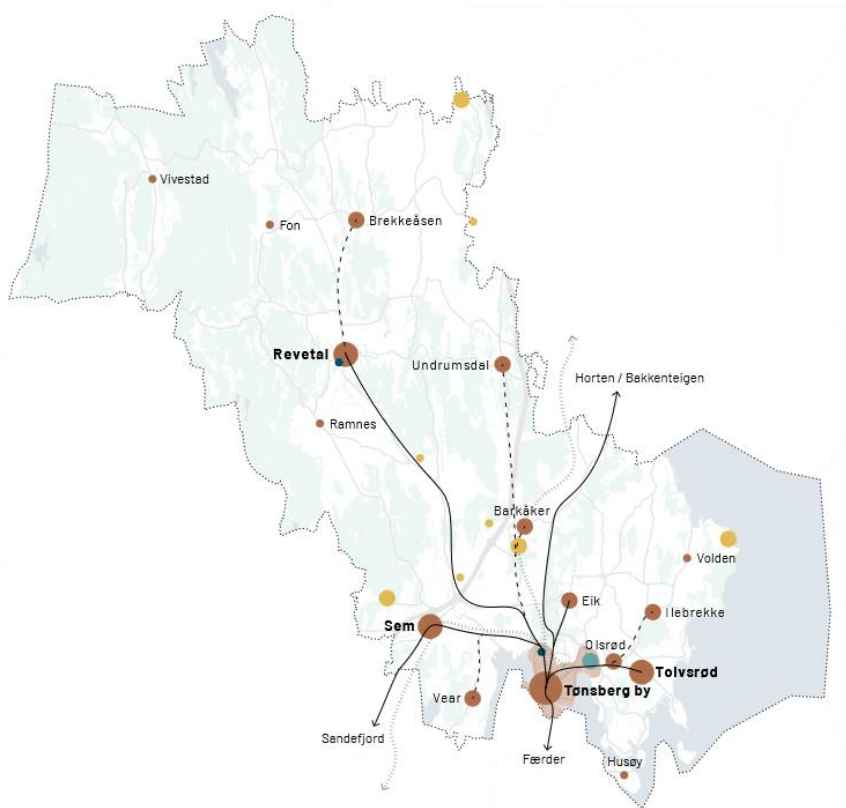
visualiserer triangelet den ønskede fordelingen av typer trafikk i Tønsberg. Dette er en enkel måte å vise hva de ønsker å jobbe mot (Tønsberg kommune, 2021, s. 30):

Illustrasjon 4.5



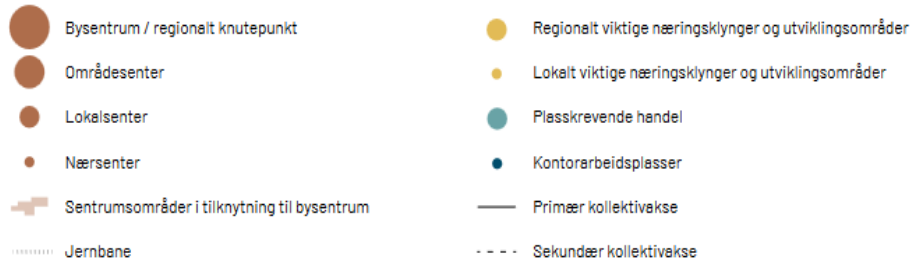
Jeg fortsetter med kartet vist nedenfor. Dette er et tilpasset kart som viser hele Tønsberg kommune med en tilhørende forklaring for noe av infrastrukturen, fordeling av befolkning og næringsklynger. Det er det eneste kartet i planen, og viser en effektiv måte å kommunisere hvordan kommunen er strukturert. Forklaringene til symbolene brukt i kartet finnes også rett nedenfor (Tønsberg kommune, 2021, s. 33):

Illustrasjon 4.6



Illustrasjon 4.7

Arealstrategikart 2021-2033



(Tønsberg kommune, 2021, s. 33)

Innhold

Under innledningen har de en grafisk oversikt over det kommunale plansystemet, som gjør det effektivt for å kommunisere strukturen de jobber ut ifra. De sier eksplisitt hva som er valgt ut som fokusområde for kommunen:

«FNs bærekraftsmål er den overordnede rammen for utviklingen av Tønsbergsamfunnet. I planprogrammet er 9 av de 17 bærekraftsmål er valgt ut og prioritert» (Tønsberg kommune, 2021, s. 6).

Målene Tønsberg har prioritert i planen sin er følgende (Tønsberg kommune, 2021, s. 5–6):

- Mål 3: God helse og livskvalitet
- Mål 4: God utdanning
- Mål 5: Likestilling mellom kjønnene
- Mål 6: Rent vann og gode sanitærforhold
- Mål 8: Anstendig arbeid og økonomisk vekst
- Mål 9: Industri, innovasjon og infrastruktur
- Mål 11: Bærekraftige byer og lokalsamfunn
- Mål 13: Stoppe klimaendringene
- Mål 17: Samarbeid for å nå målene

Målene som er inkludert handler om folkehelse og trivselen til innbyggerne, eksempelvis via 3-6, og 8. Også mer overordnede mål som handler om samfunnsstrukturen for å ha en bærekraftig utvikling er med, gjerne knyttet til klima som 11, og 13. De siste målene 9 og 17 er mer overordnede og institusjonelle, der mål 9 kan knyttes mer til den private sektoren og mål 17 mer til alle sektorer.

Nedenfor er det 8 mål som er ekskludert (Tønsberg kommune, 2021):

- Mål 1: Utrydde fattigdom
- Mål 2: Utrydde sult
- Mål 7: Ren energi til alle
- Mål 10: Mindre ulikhet
- Mål 12: Ansvarlig forbruk og produksjon
- Mål 14: Livet i havet
- Mål 15: Livet på land
- Mål 16: Fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner

Målene som ikke er inkludert handler om å dekke basisbehov som 1-2, og 7, og også mål om klima og miljø som 12, 14 og 16. Det omfatter også to mål om ulikhet og rettferdighet, mål 10 og 16. Dette forteller oss også noe om hvilke strategiske valg kommunen tar. Likevel vil nok disse målene bli jobbet med, men de er ikke en del av planstrategien. Man kan unders på om dette betyr at de anses som mindre viktig, eller at det er et mindre behov for å jobbe med

disse utfordringene (Tønsberg kommune, 2021). Refleksjoner rundt dette utdypes i drøftingsdelen.

Presentasjon av refleksiv tematisk analyse

Jeg har brukt refleksiv tematisk analyse (reflexive TA) for å analysere planene til Tønsberg og Arendal. Det er en innholdsanalyse som er kvalitativ. Dataene fortolkes for å utvikle koder (Braun & Clarke, 2006). Prosessen startet med å notere koder fra begge planene. Jeg samlet kodene i et fellesdokument og bearbeidet dem. En av de mest utfordrende delene var å skape koder som er tematiske gjenfortellinger uten å lage en ren oppsummering av det som står der, da det er et veldig fortettet språk og planene er bearbeidet fra før. Det resulterte i mye reformulering og sortering av koder, for å finne mønster og mer overordnede tema. Det ble gjort en samlet sammenligning av Tønsberg og Arendal med tanke på koder, og til slutt en separat sortering av koder. Jeg følger derfor samme oppsett nedenfor i presentasjonen av kodene, da jeg mener det er den mest hensiktsmessige måten å sette det opp for å besvare forskningsspørsmålene.

Når jeg utarbeidet kodene laget jeg 4 nivå, men det er kun de tre øverste som er inkludert i denne analysen. Nivå 1 er det høyeste overordnede nivået. Dette er likt for begge kommunene for å gjøre det lettere å sammenligne. Nivå 2 går inn i mer detaljer og videre til nivå 3 som har flest koder. Kodene er deskriptive og basert på den systematiske gjennomlesningen av planene og videre sortering inn i tematiske koder. De er satt inn i tabeller innen hvert hovedtema, det vil si på nivå 1, og medfølgende forklaringer til tabellene.

Tabeller og tematisk sammenligning av kommunene

Her legger jeg frem hvert enkelt tema, først med tabell og deretter med forklaring. Det er 4 hovedtema som er inkludert i analysen og det gjelder begge kommuner. For å gi best mulig oversikt er det delt inn i 4 ulike tabeller ut ifra hovedtemaene (nivå 1).

De ulike temaene er ikke nødvendigvis gjensidig ekskluderende. Det vil si, noen av temaene går inn i hverandre og har fellestrekk. Jeg har sortert dem ut ifra min fortolkning og forståelse av konteksten, og hva jeg finner etter gjennomlesing av datamaterialet. Det er altså en mer induktiv fremgangsmåte som bygger på tematisk analyse. Likevel er det deduktive element, da jeg har hatt Campbell trianlet i bakhodet når jeg utviklet kodene. Det kan derfor argumenteres for at det er brukt en abduktiv fremgangsmåte, med elementer av både induktiv og deduktiv fremgangsmåte i arbeidet. Det induktive og utviklende oppfatter jeg som det mest

prevalente i analysen, og jeg anser det som mest representativt av arbeidet (Mathiesen & Volckmar-Eeg, 2022, s. 11).

Samarbeid og fellesskap

Tabell 4.1 Samarbeid og fellesskap

	Arendal	Tønsberg
Nivå 1	Samarbeid og fellesskap	
Nivå 2	Samskaping internt Samarbeid eksternt	Organisatorisk samarbeid Samarbeid og sosialt samvær
Nivå 3	Samskaping i kommunen Samarbeid på tvers av sektorer Nettverksatsing	Skape samarbeidskultur Samarbeid på tvers av sektorer Samskaping og medvirkning Kapasitetsbygging i lokalsamfunn Møteplasser og fellesskap

Samarbeid og fellesskap er et overordnet tema som ligger veldig nært bærekraftsmål 17 – *Samarbeid for å nå målene* (FN-sambandet, 2023). Konsekvent i begge planene var det mange benevnelser av ulike former samarbeid, samskaping og koordinering på tvers. Dette temaet er da en breiere forståelse av ulike former samarbeid og fellesskap, helst på et institusjonelt eller organisatorisk nivå.

Når jeg går videre ned til temaene på nivå 2 ser vi et skille mellom Tønsberg og Arendal. De har begge to koder på dette nivået, med ulike bruk av terminologi. Her bruker Arendal begrepet *Samskaping*, spesielt det som gjelder internt i kommunen. De bruker *Samarbeid* mer eksternt med andre aktører. Tønsberg bruker begrepet *Samarbeid* internt og på generell basis. Her skiller jeg mellom samarbeid innen institusjonelle strukturer som innad i kommunen, og mer uformelt samarbeid som handler om det som er mer mellommenneskelige og skaper trivsel. Det er altså målet med samarbeidet jeg bruker for å dele mellom disse temaene.

Samskaping er også brukt, men på en mer generell måte, og i konteksten av medvirkning, eksempelvis:

«Tønsberg kommune tar med eksterne og interne samarbeidspartnere på medvirkningsprosesser/samskaping på et tidlig stadium når kommunens tjenester skal utvikles» (Tønsberg kommune, 2021, s. 22).

Arendal har tre ulike koder på det tredje nivået. De er mer konsekvent i hvilken kontekst de bruker de ulike samarbeidsbegrepene, *Samskaping i kommunen*, *Samarbeid på tvers av sektorer*, og *Nettverksatsing*. Disse kodene kunne vært delt opp i ytterligere koder/tema, men jeg mener disse er mest hensiktsmessige basert på at det skiller mellom tre nivåer av samarbeid, samt nærhetsgraden.

For Tønsberg er det fem tema i nivå 3. Disse er breiere enn temaene til Arendal. Dette gir mer rom for flere typer samarbeid, men også kapasitetsbygging i lokalsamfunnet. Dette er noen koder som også kunne kommet under *Sosial bærekraft*, men ut ifra konteksten det står i plasserte jeg det under *Samarbeid og fellesskap*. Tønsberg bruker det i en mer holdningsskapende kontekst for samfunnet og for kommunen. Det er en mer tydelig struktur og retning for Arendal i dette nivået da nærhetsgraden organisasjonelt samsvarer med intensiteten av samarbeidet. Eksempelvis *Nettverkssatsing med eksterne* og *Samskaping i kommunen*. Her er tiltaket «Med hjerte for Arendal» et godt eksempel på en målrettet samskappingsstrategi (Arendal kommune, 2020, s. 22).

«Nettverkssatsingen Med hjerte for Arendal skal styrke samhandlingen mellom det offentlige, næringslivet, frivillige organisasjoner og lag/foreninger. Satsingen skal bidra til å styrke det store frivillige engasjementet som er i kommunen i dag og legge til rette for at flere, på en enkel måte, kan være med å gjøre Arendal til en god by å bo i for alle» (Arendal kommune, 2020, s. 22).

Sosial bærekraft

Tabell 4.2 Sosial bærekraft

	Arendal	Tønsberg
Nivå 1	Sosial bærekraft	
Nivå 2	Helsefremming	Folkehelse Rettferdighet

	<p>Infrastruktur</p> <p>Mestring og tilrettelegging</p> <p>Medvirkning</p> <p>Strukturell kapasitetsbygging og tillit</p> <p>Holdningsskapende arbeid i lokalsamfunn</p> <p>Barn og fritid</p>	
Nivå 3	<p>Tidligere og mer koordinerte helsetiltak</p> <p>Endring av infrastruktur for helsefremming</p> <p>Sosial bærekraft og folkehelse</p> <p>Tilpasning av offentlige tjenester for utsatte grupper</p> <p>Endring i boligpolitikk og arealbruk</p> <p>Trygge leveforhold og tilhørighet</p> <p>Autonomi for grupper med nedsatt funksjonsnivå</p> <p>Inkludering i arbeidslivet</p>	<p>Endring av infrastruktur og helsefremmende boforhold</p> <p>Oppskalere helse- og lavterskeltilbud</p> <p>Inkluderende arbeidsliv</p> <p>Medvirkning for barn og unge</p>

	<p>Utdanning og livslang læring</p> <p>Tilrettelegging av organisasjonsliv og institusjoner</p> <p>Medvirkning og inkludering</p> <p>Medvirkning innen helse og innvandring</p> <p>Medvirkning og samskaping innen samfunnsutvikling</p> <p>Transparens, kapasitetsbygging og tillitsbygging mellom institusjoner og innbyggere</p> <p>Endring av diskriminering i arbeidslivet</p> <p>Kapasitetsbygging i lokalsamfunn</p> <p>Kulturendring for mangfold og holdningsarbeid</p> <p>Motarbeide diskriminering</p> <p>Utjevne forskjeller og tilrettelegge for like muligheter</p> <p>Trivsel for barn og unge</p>	
--	---	--

	Tilrettelegging av aktivitet ved havet	
--	--	--

Videre har vi det andre overordnede temaet, *Sosial bærekraft*. Dette er det mest omfattende temaet, det handler om helsefremmende arbeid, sosial rettferdighet og mer egalitære tiltak og mål. Her er det flere koder som går inn på hverandre og kunne hørt til flere plasser, men jeg har sortert dem slik basert på konteksten de står i.

Nivå 2 for Tønsberg har to koder, *Folkehelse* og *Rettferdighet*. Innenfor disse kodene er det fire tilhørende tematiske koder på nivå 3, som du ser ovenfor. Kodene innen folkehelse handler om mer overordnede strukturelle helsetiltak, eksempelvis:

«Styrke familiene gjennom lett tilgjengelige hjelpetilbud for støtte og økt kunnskap om fysisk og psykisk helse» (Tønsberg kommune, 2021, s. 12).

Utdraget er plassert under koden *Oppskalere helse- og lavterskeltilbud* på nivå 3. Koden om *rettferdighet* er delt inn etter *arbeidsliv og medvirkning for barn og unge*. Dette er 2 punkt i planen til Tønsberg jeg merket meg som et hovedfokus under det gjeldende temaet.

Sammenlignet med Arendal er denne kategorien mest ulik når det gjelder mengden innhold, da det er temaet med den mest omfattende mengden koder. Jeg vurderte her å bygge et ekstra overordnet tema for denne planen, på nivå 1, men besluttet at like overordnede temakoder ga et bedre sammenligningsgrunnlag. Likevel vil jeg reflektere forskjellene i planen via kodene på nivå 2, og disse er de 7 kodene innen sosial bærekraft er: *Helsefremming, Infrastruktur, Mestring og tilrettelegging, Medvirkning, Strukturell kapasitetsbygging og tillit, Holdningsskapende arbeid i lokalsamfunn, og Barn og fritid*.

Det fremgår at Arendal har flere temakoder innen det som er mer egalitære strategier innen tilpasning av tjenester, sosial utjevning og kapasitetsbygging lokalt. Det er likevel en større forskjell mellom hvor generell formuleringene i planen er, eksempelvis har vi disse to utdragene:

«Kommunen er bevisst og arbeider for å redusere negativ sosial kontroll som forhindrer deltakelse i arbeid og fritidsaktiviteter» (Arendal kommune, 2020, s. 13).

«Befolkningssammensetningen i kommunen er i endring. Flere personer vil etterspørre helsehjelp. Derfor er det viktig å utvikle omsorgstjenestene, både dagtilbudet, de

hjemmebaserte tjenestene og bygge et nytt helsehus. Nye helsehus skal ha en tilpasset kapasitet som ivaretar kommunens behov for dagtilbud, omsorgsboliger og sykehjemsplasser» (Arendal kommune, 2020, s. 6).

Det første utdraget er plassert under koden *Utjevne forskjeller og tilrettelegge for like muligheter* og det andre utdraget er under *Tilpasning av offentlige tjenester for utsatte grupper*. Denne merkbare forskjellen innen dette temaet mellom Arendal og Tønsberg kan likevel ha sammenheng med at det skriftlige datamaterialet i Arendal er større enn Tønsberg. Når jeg ser på formuleringene i Arendal sine plandokument, er det likevel en stor forskjell på det som står i kommuneplanens samfunnsdel og arealstrategien, da det sistnevnte har mye mer presise strategier og mål.

Miljø og klima

Tabell 4.3 Miljø og klima

	Arendal	Tønsberg
Nivå 1	Miljø og klima	
Nivå 2	Infrastruktur Sikre og ivareta naturressurser Miljøvennlig transport Klimahensyn i styring	Grønn infrastruktur Klimahensyn i styringsperspektiv Ivareta naturressurser
Nivå 3	Grønn- og blågrønn infrastruktur Nærhet/fortetting Ivareta havet og marinressurser	Grønn mobilitet Fortetting og flerbruk av arealer Sirkulær økonomi Bærekraftig planlegging Selvforsyning og produksjon via lokalressurser

	Ivareta naturen, ressurser og kulturhistorie Grønn mobilitet: kollektivtransport og aktive innbyggere Klimatiltak Styringsstrategier og langsiktig planlegging Miljøkommune Holdningsskapende arbeid (for klima)	Ivareta kulturelle ressurser Ivareta naturressurser
--	---	--

Neste temaet handler om *Miljø og klima*. Temaet omfatter mer enn kun miljøvern, men har likevel en tematikk som er knyttet til det. Det er flere koder som omhandler ulike aspekter ved temaet. For Tønsberg er temakodene på nivå 2: *Grønn infrastruktur*, *Klimahensyn i styringsperspektiv*, og *Ivareta naturressurser*. Disse deles igjen inn i sju koder, som handler om grønn mobilitet, fortetting og flerbruk av eksisterende areal. Det er også flere koder om overgang til sirkulær økonomi og å ivareta ulike ressurser.

«Tilrettelegge for virkningsfulle tiltak som reduserer utslipp av klimagasser» (Tønsberg kommune, 2021, s. 15).

Utdraget omhandler reduksjon av klimagasser, og faller innenfor koden *Bærekraftig planlegging*. Det er et eksempel på et mål fra planen som er svært generelt beskrevet. Temaet er målbart, og det kunne derfor vært nyttig å bruke et måltall for reduksjon av utslipp. Likevel er det et utsagn som er forpliktende og viser til et overordnet ønske om å styre kommunen på en mer bærekraftig måte. Man kan også stilles spørsmål om hvor mye kommunen kan styre dette, da aktører som privat næringsliv sannsynligvis også må involveres.

«Jobbe for et styrket kollektivtilbud til innbyggerne

Utvikle et sammenhengende og velfungerende sykkelveisystem» (Tønsberg kommune, 2021, s. 14)

Utdragene ovenfor går under *Grønn mobilitet*. Jeg forstår dem som mer spesifikke enn eksemplet ovenfor, da de foreslår tiltak som er gjennomførbare for kommunen og vil ha en direkte innvirkning på hverdagen til innbyggerne. Det kan også beskrives nærmere i arealstrategien da det er en endring av infrastruktur.

For Arendal er temaene på nivå 2: *Infrastruktur, Sikre og ivareta naturressurser, Miljøvennlig transport og Klimahensyn i styring*. Det er ganske stor spredning mellom disse temaene, men de har alle det samme fundamentet innen miljø og klima.

«For å få ned utslippene skal vi bygge tettere og grønnere. Dette bidrar også til sosial bærekraft. Effektiv energi- og arealbruk og gode samferdselsløsninger gir en bærekraftig kommune. Vi legger til rette for redusert transportbehov og langt mer bruk av kollektive løsninger, sykkel og gange. Vi legger til rette for en rask overgang til utslippsfri transport» (Arendal kommune, 2020, s. 30).

Utdraget ovenfor omhandler flere av de samme temaene som utdragene til Tønsberg, men de er satt sammen i et avsnitt som skal vise synergiene mellom endringer som skal bedre både miljø, folkehelse og ressursbruk. Likevel er det en nokså generell formulering som krever mer konkret beskrivelse i arealdelen og videre tema- og reguleringsplaner.

For begge kommunene inneholder dette temaet flere undertema som jeg mener er mest nærliggende bærekraftsmål 11 – *Bærekraftige byer og lokalsamfunn*. Flere spennende strategier og tiltak blir foreslått og tatt opp igjen under arealstrategien. Eksempelvis i arealstrategien til Arendal foreslår de fortetting i sentrum og fokus på mindre spredt bebyggelse for å redusere transportbehov, som et tiltak som bygger på tematikken fra samfunnsplanen (Arendal bystyre, 2022, s. 4–5). I Tønsberg sin arealstrategi, som er en del av deres samfunnsdel, skriver de et avsnitt om hvordan de vil bruke den grønne trafikantpyramide som retningsgivende for grønn mobilitet. De skriver om hvordan mobilitetsvolumet for både mennesker og varer sannsynligvis vil øke og at måten man transporterer og strukturerer transport fremover derfor er sentralt. Det vil si mer gange, sykkel og kollektivtransport istedenfor bilkjøring (Tønsberg kommune, 2021, s. 29–30).

Handel, utvikling og digitalisering

Tabell 4.4 Handel, utvikling og digitalisering

	Arendal	Tønsberg
Nivå 1	Handel, utvikling og digitalisering	
Nivå 2	Handelsutvikling Digitalisering	Effektivisering Teknologi Kompetanseheving Næringsliv og handel
Nivå 3	Tilrettelegge for handel og næring Kombinasjon av miljø og næringsutvikling Innovasjon og teknologi	Økonomisk innsparing og effektivisering Innovasjon Øke digitalisering Kompetanseheving og læring Øke kompetanse i kommunen Tilrettelegging for næringsliv Øke tilbud innen handel

Det siste temaet handler om *Handle, utvikling og digitalisering*. Dette er et tema med litt mer spredning enn de andre, men fortsatt innenfor teknologi og næringsutvikling. Mange av de største temakodene jeg har plassert under dette hovedtemaet handler om teknologi, innovasjon, effektivisering, digitalisering og næringsliv.

For Tønsberg er kodene på nivå 2 *Effektivisering, Teknologi, Kompetanseheving og Næringsliv og handel*. Innen disse kodene er det sju koder på nivå 3. Tønsberg har flere tema innen denne kategorien enn Arendal. Flere av formuleringene innen dette temaet er noe generelle eller drar slutninger uten å utdype hvordan. Eksempelvis utdraget nedenfor der det første handler om å utjevne sosiale og økonomiske forskjeller via innovasjon, men uten å nevne hvordan denne sammenhengen fungerer. Mønstrer i kodene under dette hovedtemaet handler mye om effektivisering, altså å gjøre mer med mindre. Det er også et fokus på å øke kompetanse, spesielt innen teknologi, innovasjon og kunnskap generelt.

«Bidra til å redusere sosiale- og økonomiske forskjeller i kommunen gjennom en innovativ tilnærming» (Tønsberg kommune, 2021, s. 21).

«Digitalisering som øker kommunens tjenestekvalitet, tilgjengelighet og effektivitet» (Tønsberg kommune, 2021, s. 22).

Utdraget ovenfor er et eksempel på et mer direkte mål, altså bruken av digitalisering for å øke kvaliteten på kommunale tjenester. Det kunne vært mer spesifikt på hvordan, men det kan også gjøres under senere tema- og detaljplaner. Dette utdraget er plassert under koden *Øke digitalisering*.

For Arendal er dette ett av de mindre temaene når det gjelder innhold. Det er to tema på nivå 2: *Handelsutvikling og Digitalisering*, med videre tre undertema på nivå 3, og et nokså snevert tema for Arendal. Utdraget nedenfor er plassert under *Tilrettelegge for handel og næring*, og handler om mål de har satt seg innenfor området. Tematikken er lignende utdraget til Tønsberg, men med litt mer spissede målformulering da det er tallfestet.

«Arendal kommune skal regulere nye næringsarealer og næringsbygg som tar høyde for økning i antall arbeidsplasser. Det er en målsetting at netto økning i nye arbeidsplasser er minimum 500 pr. år fra 2023» (Arendal kommune, 2020, s. 17).

«For å takle utfordringene vi står ovenfor i fremtiden skal Arendal kommune arbeide med digitalisering og bruk av ny teknologi. Digitalisering skal bidra til bedre og mer brukervennlige tjenester for innbyggerne og til en mer effektiv kommunal forvaltning» (Arendal kommune, 2020, s. 26).

Utdraget ovenfor handler om teknologi og digitalisering og er veldig likt tematisk til utdraget om digitalisering for Tønsberg ovenfor. De omhandler å bedre kommunale tjenester via mer digitalisering. Dette er en litt vag formulering i Arendal sitt utdrag, men gir likevel en

forpliktende målsetting for kommunen, og med lik formulering innen koder for begge kommunene. Tønsberg har litt flere koder enn Arendal her.

Presentasjon av frekvenstabeller for begrep i planene

Nedenfor er frekvenstabeller med begrep som er hentet ut ifra begge plandokumentene. Arealstrategien til Arendal er ekskludert da den finnes i et separat dokument fra samfunnsdelen av kommuneplanen deres, og ble inkludert senere i analyseprosessen. Begrepene ble utarbeidet via systematisk gjennomgang av planene, og brukes for å besvare problemstillingen. Spesielt det første forskningsspørsmålet om forståelse er sentralt her. Metodikken bygger på kvantitativ innholdsanalyse og Campbell (1996) sin teoretiske modell (Bratberg, 2021, s. 14; Duedahl & Jacobsen, 2010, s. 79–82). De er sortert inn i tre ulike tabeller/kategorier. Begrepene kan sees som dataenheter i denne sammenhengen. Tabellene blir presentert i form av prosent, beregningen er antall ganger et gitt ord er nevnt delt på total mengde ord hentet under SUM.

Tabell 4.5 Rettferdighetskoder

Koder – Rettferdighetskategori	Frekvens for Arendal	Frekvens for Tønsberg	Prosent Arendal	Prosent Tønsberg
Innbygger	83	48	30 %	28 %
Folk	31	21	11 %	12 %
Medvirkning	2	5	1 %	3 %
Samskaping	21	20	8 %	12 %
Samarbeid	38	18	14 %	10 %
Helse	44	38	16 %	22 %
Folkehelse	5	4	2 %	2 %
Likestilling	9	2	3 %	1 %
Utdanning	33	12	12 %	7 %
Ulikhet	12	5	4 %	3 %
<i>SUM</i>	278	173	-	-

Denne første frekvenstabellen handler er rettferdighetskategorien. Vi ser at begge kommunene bruker begrepene *Samarbeid* og *Samskaping* omtrent like mye, der Tønsberg bruker det i en noe større grad. *Samskaping* har 8% for Arendal og 12% for Tønsberg. *Samarbeid* har 14% for Arendal og 10% for Tønsberg. *Medvirkning* har mindre prevalens i planene, med 1% for Arendal og 3% for Tønsberg.

Den første frekvenstabellen, *Rettferdighetskoder*, har mest begrep innen tematikken om *Sosial bærekraft* fra den tematiske analysen. Her er det en tendens til at Tønsberg har flere benevnelser av *Helse* enn Arendal, der Arendal har 16% og Tønsberg har 22%. *Innbygger* har høyest frekvens i denne tabellen, med 30% for Arendal og 28% for Tønsberg. *Utdanning* har svært ulik frekvens for kommunene, der Arendal har 12% og Tønsberg har 7%. *Folkehelse*, *Ulikhet* og *Likestilling* har lav frekvens med mellom 2 og 12%.

Tabell 4.6 Miljøkoder

Koder - Miljøkategori	Frekvens for Arendal	Frekvens for Tønsberg	Prosent Arendal	Prosent Tønsberg
Bærekraft	43	57	30 %	29 %
Bærekraftsmål	6	31	4 %	16 %
Miljø	25	42	17 %	21 %
Lokalsamfunn	3	5	2 %	3 %
Byer	10	2	7 %	1 %
Klima	34	32	24 %	16 %
Fremtid	9	11	6 %	6 %
Klimaendring	12	8	8 %	4 %
Miljøvennlig	1	9	1 %	5 %
Gjenbruk	0	2	0 %	1 %
SUM	143	199	-	-

Den andre frekvenstabellen, *Miljøkoder*, har høyest frekvens for tre begrep. Disse er *Bærekraft*, med 30% for Arendal og 29% for Tønsberg. Begrepet *Klima* har 24% for Arendal og 16% for Tønsberg, og *Miljø* som har 17% for Arendal og 21% for Tønsberg.

Bærekraftsmål har mest ulik frekvens for kommunene, der det er 4% for Arendal og 16% for Tønsberg. Begrepene *Miljøvennlig*, *Klimaendring*, og *Gjenbruk* har en lav frekvens på rundt 0 til 8%. *Lokalsamfunn* og *byer* har også en ganske lav frekvens med 1 til 7%.

Når vi tar for oss summen av disse begrepene nederst i tabellen ser vi at det er færre begrep for Arendal, med 143 i denne tabellen enn sist tabell med rettferdighetskoder som hadde 278 begrep innen koden. Når vi ser på Tønsberg i denne tabellen, har de en sum av 199 begrep under miljøkategorien og 173 i rettferdighetskategorien. Disse er altså likere fra kategori til kategori enn Arendal er, som har en større sum innen rettferdighetskodene.

Tabell 4.7 Markedskoder

Koder – Markedskategori	Frekvens for Arendal	Frekvens for Tønsberg	Prosent Arendal	Prosent Tønsberg
Industri	1	4	1 %	3 %
Innovasjon	8	21	5 %	15 %
Vekst	17	24	11 %	17 %
Arbeidsplass	15	12	10 %	8 %
Økonomi	24	19	15 %	13 %
Ressurs	23	16	15 %	11 %
Energi	5	2	3 %	1 %
Infrastruktur	5	5	3 %	3 %
Næring	45	39	29 %	27 %
Bedrift	12	2	8 %	1 %
SUM	155	144	-	-

Når vi ser på den siste frekvenstabellen, om *Markedskoder*, er det et begrep som har desidert høyest frekvens. *Næring* har 29% for Arendal og 27% for Tønsberg. For Arendal er det *Økonomi* og *Ressurs* som har høyest prosentandel innen denne kategorien på 15% hver. For Tønsberg er det begrepene *Vekst* og *Innovasjon* som har høyest prosentandel med 17% og

15% hver. *Arbeidsplass* har 10% for Arendal og 8% for Tønsberg. *Industri, Infrastruktur*, og *Energi* har lavest frekvens med mellom 1 og 3 %. Kommunene er nokså likestilt innen *Markedskoder* når det gjelder totalsum. Arendal har en sum på 155 begrep for kategorien og Tønsberg har 144 begrep. Dette er noe lavere enn de andre frekvenstabellene.

Disse frekvenstabellene gir en oversikt over hvor ofte en gitt kode/begrep har dukket opp i samfunnsplanen, og gjort til en prosent av mengden utvalgte koder fra planen. De er delt inn i tre ulike kategorier som er ment å reflektere de tre perspektivene i Campbell (1996) sitt planleggingstriangel. Kodene som er inkludert er valgt basert på systematisk gjennomlesning av plandokumentene. Tabellene kan gi et innblikk i hvordan de ulike kommunene prioriterer de forskjellige kategoriene og hvordan de snakker om bærekraft. Dette er en annen innfallsvinkel til å besvare mine forskningsspørsmål, men likevel en del av den kvalitative fortolkende tradisjonen med en teknikk fra den kvantitative verden (Bukve, 2021; Duedahl & Jacobsen, 2010).

Presentasjon av statistikkstabeller - oppfølging av bærekraftsmål 11

Denne delen av analysen skal besvare det andre forskningsspørsmålet om hvordan norske kommunene følger opp bærekraftsmål 11. For å utforske dette er det valgt ut noen hovedtema for mål 11. Temaene er valgt fordi de var fremtredende i begge kommuneplanene, *Nasjonale forventninger*, og i rapporten *Planlegging, oppfølging og realisering av gevinster i kommune- og fylkessammenslåinger*. Jeg mener derfor at disse temaene er egnet for å undersøke forskningsspørsmålet (Bruvoll & Pedersen, 2019; FN-sambandet, 2024b; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Disse er som følger:

- Grønn mobilitet
 - Kollektivtransport
 - Utgifter for samferdsel per innbygger
- Freda areal
 - Mengden naturreservat
 - Antall verneområder
 - Nedbygd fysisk areal
- Rekreasjon og folkehelse:
 - Rekreasjonsområder
 - Tilrettelagte turstier, løyper og offentlig drift av friluftsliv

- Driftsinntekter- og utgifter

Innenfor disse grupperingene ser jeg først på trendene for den enkelte kommunen innen kategorien i den perioden samfunnsplanen har vært aktiv. Det vil si fra 2020 og utover. Deretter sammenligner jeg tallene og trendene for kommunene der det er avvik.

Grønn mobilitet

Denne første kategorien tar for seg grønn mobilitet, eksemplifisert med omfanget og bruken av kollektiv transport, samt midlene brukt innen samferdsel fra offentlig side. Datagrunnlaget er hentet fra SSB på kommunalt nivå.

Kollektivtransport

Vi tar først for oss kollektivtransport med buss. Tabellen nedenfor viser oss trendene i Arendal og Tønsberg for tidsperioden 2020 -2023. Det er antall plasskilometer som er høyest for begge kommunene. Dette vil si summen sitte- og ståplasser multiplisert med kjørelengden for bussruten. Dette kan tolkes som kapasiteten for bussreise. Den har også holdt seg relativt stabil for begge kommuner i tidsperioden. Det er større variasjon mellom Tønsberg og Arendal for den nest høyeste variabelen, setekilometer. Her har Arendal generelt høyere kapasitet med 76 578 km, der Tønsberg ligger på rundt 43 268 km. Setekilometer er mengden sitteplasser multiplisert med kjørelengde for reelle reiser, ikke medregnet tomkjøring (Statistisk sentralbyrå, 2024d, 2024e).

Videre har vi passasjerkilometer, som er den samlede reiselengden for passasjerer. Denne ligger på rundt 21 416 til 28 798 km for Tønsberg, De har altså hatt en økning i perioden. Arendal lå lavere enn Tønsberg i starten av perioden med 13 601 km i 2020, med en økning til 29 299 km i 2023. Begge kommunene har hatt en økning, men Tønsberg har generelt hatt større økning i reiselengden for passasjerer i perioden. De siste tre variablene er vogntimer, passasjerer, og vognkilometer. Vogntimene ligger på rundt 70 timer for begge kommunene, Arendal ligger litt høyere med rundt 73 - 74 timer og Tønsberg har 71 – 70 timer, de har altså hatt en liten nedgang. Vognkilometer for Tønsberg har vært ganske stabil, men har blitt redusert i perioden fra 1362 til 1348 km. Arendal har hatt en noe større variasjon i perioden, med en økning fra 2139 til 2146 km. Når vi sammenligner antall passasjerer kommer Tønsberg best ut. De har hatt en økning fra 3016 til 4056 for perioden. Arendal har også hatt en økning, men de ligger omtrent 1000 lavere enn Tønsberg. I starten av perioden var det 2142 og nå har det økt til 2896 passasjerer (Statistisk sentralbyrå, 2024d, 2024e).

Tabell 4.8 Kollektivtransport med buss

06672: Kollektivtransport med buss. Byområde, etter statistikkvariabel, region og år

	Tønsberg				Arendal			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Vognkilometer (1 000 km)	1 362,00	1 363,00	1 365,00	1 348,00	2 139,00	1 980,00	1 970,00	2 146,00
Vogntimer (1 000 timer)	71,00	71,00	70,00	70,00	73,00	74,00	74,00	74,00
Setekm (1 000 km)	39 429,00	43 631,00	43 704,00	43 268,00	76 173,00	76 873,00	76 694,00	76 578,00
Plasskm (1 000 km)	103 080,00	145 061,00	114 325,00	113 185,00	125 072,00	126 291,00	126 107,00	125 910,00
Passasjerer (1000 passasjerer)	3 016,00	2 926,00	3 640,00	4 056,00	2 142,00	2 151,00	2 588,00	2 896,00
Passasjerkm (1 000 km)	21 416,00	20 777,00	25 846,00	28 798,00	13 601,00	13 833,00	23 765,00	29 299,00

(Statistisk sentralbyrå, 2024e)

Utgifter for samferdsel per innbygger og tilrettelegging

Grafen nedenfor viser oss de kommunale utgiftene per innbygger for samferdsel, som kan bidra til å realisere noen av dataene vi har sett på ovenfor. Den viser oss forholdet mellom investeringene kommunen gjør innen samferdsel og innbyggertallet i de ulike kommunene. Her er også tilrettelegging for syklende langs kommunale veier tatt med.

Brutto driftsutgifter til samferdsel per innbygger, oppgitt i kroner, ligger generelt høyere for Arendal enn Tønsberg. Tønsberg har hatt en økning i perioden fra 1177 kr i 2020 til 1628 kr i 2023. Arendal har også hatt en økning i perioden, men utgangspunktet deres i 2020 var høyere enn Tønsberg sitt. De hadde 1743 kr i 2020 som har økt til 2295 kr i 2023. Hvis vi går videre til netto driftsutgifter til kommunale veier og gater per innbygger ser vi at også her har begge kommunene hatt en gradvis økning. Tønsberg startet med et høyere utgangspunkt enn Arendal med 803 kr i 2020 til 1074 kr i 2023. Arendal hadde 777 kr per innbygger i 2020 og 1284 kr i 2023. Til slutt ser vi på brutto investeringsutgifter til kommunale veier og gater per innbygger. Denne har vært mer varierende over perioden for begge kommunene, men den generelle trenden viser en økning for hele perioden. Tønsberg ligger litt lavere her enn Arendal med 477 kr i utgifter per innbygger i 2020 og 604 kr i 2023. Arendal har 374 kr i utgifter per innbygger i 2020, og 717 kr i 2023 (Statistisk sentralbyrå, 2024f).

Når det gjelder andel tilrettelagte kilometer for syklende ut ifra alle kommunale veier oppgitt i prosent har Tønsberg lik andel, med ca. 39% hele perioden. Arendal har hatt en nedgang i tilrettelegging for syklende i perioden med 15,7% i starten av perioden som nå er redusert til 7,9%. Det vil si at Arendal har mindre enn en fjerdedel så mange tilrettelagte veier for syklende som Tønsberg (Statistisk sentralbyrå, 2024f). Nedenfor vises dette i datagrunnlaget.

Tabell 4.9 Nøkkeltall for samferdsel

11816: Utvalgte nøkkeltall for samferdsel , etter statistikkvariabel, region og år								
	3803 Tønsberg				4203 Arendal			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Brutto driftsutgifter til samferdsel per innbygger (kr)	1 177,00	1 309,00	1 533,00	1 628,00	1 743,00	2 039,00	2 217,00	2 295,00
Brutto investeringsutgifter til kommunale veier og gater per innbygger (kr)	477,00	755,00	560,00	604,00	374,00	507,00	373,00	717,00
Netto driftsutgifter til kommunale veier og gater per innbygger (kr)	803,00	832,00	947,00	1 074,00	777,00	937,00	1 185,00	1 284,00
Andel km tilrettelagt for syklende som kommunen har ansvaret for av alle kommunale veier (prosent)	39,5	39,1	39,6	39,5	15,7	15,7	7,9	7,9

(Statistisk sentralbyrå, 2024f)

Freda areal

Denne delen av analysen består av antall vernede områder og tilhørende verneformål. Deretter mengden naturreservat med tilhørende verneformål, og til slutt nedbygd fysisk areal. Dette for å få et grunnlag til å sammenligne hvordan naturressurser behandles i de to kommunene. Her ser jeg på den 4 årlige perioden etter at planen ble vedtatt.

Mengden naturreservat

Når jeg gjennomførte denne analysen første gang sammenlignet jeg flere statistikkvariabler. Men jeg endret det, da det ikke ble et hensiktsmessig sammenligningsgrunnlag siden Arendal har nasjonalparken Raet som har en stor uttelling innen denne delen. Jeg kommer derfor til å se på ulike verneformål kun innenfor variabelen naturreservat da dette forteller meg mer om mengden vernet areal eksklusiv Raet. Deretter ser jeg på antall verneområder.

Tabellen nedenfor gir et lite inntrykk av mengden naturreservat for kommunene i perioden. Her har Tønsberg generelt større mengder naturreservat for alle årene i perioden. Når vi ser på datagrunnlaget nedenfor, får vi mer detaljer rundt temaet. Begge kommunene har mest vernet areal på land (med eksklusjonen av Raet). Det har vært en liten økning for Tønsberg, som har mer enn dobbelt mengden vernet areal sammenlignet med Arendal. Ingen av kommunene har hatt endring på mengden vernet areal til havs. Tønsberg har også generelt mer naturreservat innen alle typene vernet areal, med en total av 4,34 km², sammenlignet med Arendal som har totalt 1,23 km² totalt naturreservat (Statistisk sentralbyrå, 2024g).

Tabell 4.10 Vernet areal**08936: Vernet areal, etter statistikkvariabel, verneformål, region og år**

	Naturreservat				Naturreservat			
	3803 Tønsberg				4203 Arendal			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Vernet areal på land (km ²)	2,58	2,58	3,02	3,02	1,15	1,15	1,15	1,15
Vernet areal til havs (km ²)	1,76	1,76	1,76	1,76	0,09	0,09	0,09	0,09
Vernet areal totalt (km ²)	4,34	4,34	4,78	4,78	1,23	1,23	1,23	1,23

(Statistisk sentralbyrå, 2024g)

Antall verneområder

Naturreservat er typen verneformål som er høyest for begge kommunene. Tønsberg har generelt flere verneformål enn Arendal med 17-18 stk. for perioden. Arendal har 10 stk. for hele perioden totalt. Innenfor dette har Tønsberg 12-13 naturreservat under perioden, og Arendal har 9 stk. for hele perioden. Begge kommunene har 1 nasjonalpark som verneområde. Tønsberg har 4 verneområder i kategorien «annet» som verneformål. Arendal har ingenting rapportert innen denne kategorien (Statistisk sentralbyrå, 2024g).

Tabell 4.11 Vernet areal etter verneformål**08936: Vernet areal, etter verneformål, statistikkvariabel, region og år**

	Antall verneområder totalt				Antall verneområder totalt			
	3803 Tønsberg (2020-2023)				4203 Arendal			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Alle verneformer	17	17	18	18	10	10	10	10
Nasjonalpark	1	1	1	1	1	1	1	1
Naturreservat	12	12	13	13	9	9	9	9
Annet vern	4	4	4	4

(Statistisk sentralbyrå, 2024g)

Nedbygd fysisk areal

Tabellen nedenfor viser det fysiske nedbygde arealet i Tønsberg og Arendal. Dette er målt i kvadratkilometer. Tønsberg har generelt mer areal dekket av bygninger og veier enn Arendal. Begge kommunene har mer areal dekket av veibane enn bygninger. Arendal har en økning fra 4,46 km² til 4,67 km² når det gjelder areal dekket av bygninger. De har også en økning fra 5,55 til 5,62 km² for perioden. Tønsberg har også økninger innen begge statistikkvariablene, med 5,36 til 5,49 km² for bygninger, og 6,49 til 6,52 km² for vegbaner (Statistisk sentralbyrå, 2024a).

Tabell 4.12 Fysisk nedbygd areal

10781: Fysisk nedbygd areal (km²), etter region, statistikkvariabel og år

	Areal dekket av bygninger				Areal av vegbane			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
3803 Tønsberg (2020-2023)	5,36	5,42	5,45	5,49	6,49	6,52	6,52	6,52
4203 Arendal	4,46	4,57	4,62	4,67	5,55	5,56	5,56	5,62

(Statistisk sentralbyrå, 2024a)

Rekreasjon og folkehelse

Dette er data som omhandler innbyggerne sine muligheter til rekreasjon og helsefremmende faktorer, og sier noe om hvordan kommunene legger opp tilbud og infrastruktur som kan fremme helse, sosialisering, og velvære. Tre tabeller er innen denne kategorier; Samlet leke- og rekreasjonsområde, lengde på offentlige tur- og skiløyper, og andel bosatte med tilgang til rekreasjonsområde.

Rekreasjonsområder

Tabellen nedenfor viser oss at den generelle trenden for begge kommunene er en økning innen rekreasjonsområde, men i ulik grad. Tønsberg har økt fra 2719 dekar til 2726 dekar, videre har de økt fra 223 til 224 dekar rekreasjonsareal innenfor tettstedet. Det er likevel kun 3 av disse som er tilrettelagt prinsippene for universell utforming. Det vil si tilrettelegging av områder, og produkter slik at alle grupper har tilgang og framkommelighet, i størst mulig grad (Lid, 2024). Arendal har mer enn dobbelt antall dekar av rekreasjons- og friluftsområde totalt. De har hatt en økning fra 6951 til 7079 dekar. Det er imidlertid ingenting innrapportert for 2023 i Arendal, som gir et litt mindre sammenligningsgrunnlag. Arendal er mer lik Tønsberg når det gjelder antall leke- og rekreasjonsområder med 269, med en nedgang i 2021, til en økning til 290 i 2022. De har imidlertid kun 1 område som er tilrettelagt prinsippene for universell utforming i 2022, og var på sitt høyeste med 5 områder i 2021 (Lid, 2024; Statistisk sentralbyrå, 2024b).

Tabell 4.13 Rekreasjonsområder

12243: Omfang av rekreasjonsområder i tettsted, inkludert Universell utforming, etter region, tilgjengelige områder for rekreasjon og friluftsliv, rekreasjonsareal i tettsteder, statistikkvariabel og år					
		Menge (antall)			
		2020	2021	2022	2023
3803 Tønsberg	Samlet areal av leke- og rekreasjonsområder innenfor tettsteder. Dekar.	2719	2726	2726	2726
	Antall leke- og rekreasjonsområder innenfor tettsteder.	223	224	224	224
	Antall rekreasjons- og friluftslivsområder tilrettelagt etter prinsippene om universell utforming.	3	4	3	3
4203 Arendal	Samlet areal av leke- og rekreasjonsområder innenfor tettsteder. Dekar.	6951	7076	7079	.
	Antall leke- og rekreasjonsområder innenfor tettsteder.	269	240	290	.
	Antall rekreasjons- og friluftslivsområder tilrettelagt etter prinsippene om universell utforming.	2	5	1	.

(Statistisk sentralbyrå, 2024b)

Tilrettelagte turstier, løyper og offentlige drift av friluftsliv

Denne tabellen tar for seg to ulike tematikker, summen av tilrettelagte løyper og offentlig drift av friluftsliv, som er grafisk fremstilt nedenfor.

Først ser vi på samlet lengde på turstier. Tønsberg har størst samlet lengde på turveier-, stier, og løyper med 279 km. Disse er intendert for sommerbruk, og 102 km av dette faller under kommunalt driftsansvar. Skiløyper er 125 km, der 46 km av disse faller under kommunalt driftsansvar. Arendal har hatt en større endring innen løyper for sommerbruk fra 12 km til 86 km, deretter en reduksjon til 25 km i de nyeste tallene fra 2022. Alle disse faller under kommunalt driftsansvar, med unntak av i 2021. Skiløyper har hatt en lignende utvikling fra 12 til 55 km, og til slutt 50 km, der 20 av disse er innen kommunalt driftsansvar i 2022. Når vi sammenligner disse tallene ser vi at Tønsberg har mer enn dobbelt så mange kilometer turstier og løyper som Arendal (Statistisk sentralbyrå, 2024c).

Tabell 4.13 Tilrettelegging for friluftsliv

12593: Tilrettelegging for friluftsliv. Ressursinnsats og tiltak, etter statistikkvariabel, region og år

	3803 Tønsberg				4203 Arendal			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Brutto driftsutgifter i alt til naturforvaltning og friluftsliv (1000 kr)	17118	18226	17820	18997	19898	19810	20736	23042
Brutto driftsinntekter i alt til naturforvaltning og friluftsliv (1000 kr)	11392	11908	12451	9775	12298	12871	13676	13827
Samlet lengde av turveier, turstier og løyper tilrettelagt for sommerbruk (km)	278	279	279	279	12	86	25	..
Samlet lengde av sommerturveier, -turstier og -løyper med kommunalt driftsansv (km)	101	102	102	102	12	40	25	..
Samlet lengde av planlagt maskinpreparerte skiløyper, gitt normale snøforhold (km)	125	125	125	125	12	55	50	..
Samlet lengde av planlagt maskinpreparerte skiløyper med kommunalt driftsansvar (km)	46	46	46	46	12	26	20	..

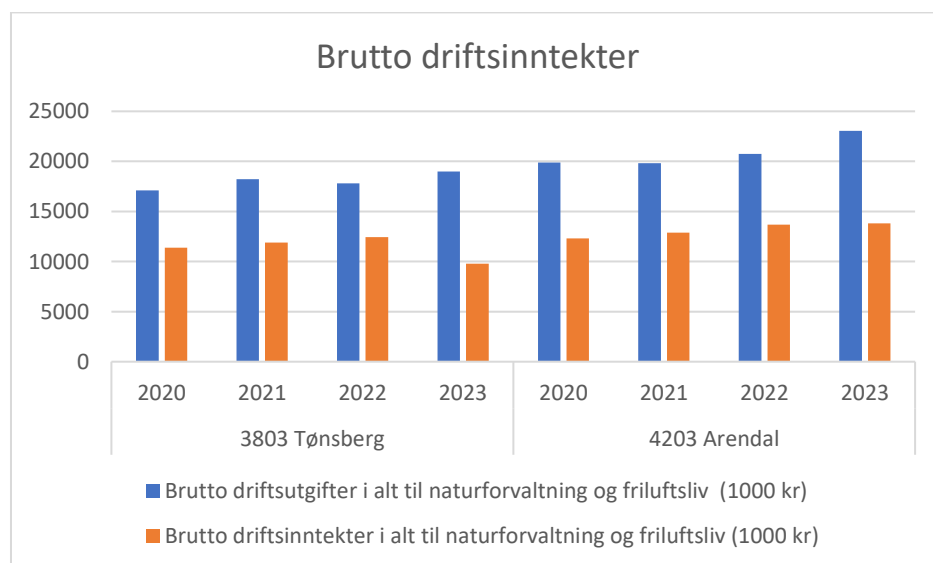
(Statistisk sentralbyrå, 2024c)

Driftsinntekter og utgifter

Vi ser ut ifra den grafiske fremstillingen nedenfor at driftsutgiftene for tilrettelegging av friluftsliv er større enn driftsinntektene for begge kommunene i alle periodene. Tønsberg har økt driftsutgiftene fra 17 118 til 18 997 kr i 2023. Driftsinntektene gikk opp fra 11 392 til 12 451 kr i 2022, men en nedgang i 2023 på 9 775 kr. Arendal har også hatt en økning i driftsutgifter, som generelt er høyere enn Tønsberg sine med en utvikling fra 19 898 til 23 042 kr i 2023. Driftsinntektene følger samme utvikling som utgiftene, men er lavere. De var 12 298 kr i 2020 til 13 827 kr i 2023, det er altså en mindre økning. Beløpene er målt i 1000 kr (Statistisk sentralbyrå, 2024c).

Nedenfor er en grafisk fremstilling av driftsutgifter- og inntekter målt i 1000 kr (Statistisk sentralbyrå, 2024c):

Illustrasjon 4.8 Driftsinntekter og utgifter



Kapittel 5: Drøfting

Her kommer jeg til å drøfte de sentrale funnene opp mot hverandre. I kapittel 4 tok jeg opp de ulike analysene og funnene basert på dem. Her vil jeg drøfte dem mot hverandre for å se hvordan de kommuniserer forståelsen av bærekraft. Denne delen handler om å sammenligne de ulike kommunene i sammenheng med tematikken som er gjennomgått i de foregående kapitlene. Til slutt dra paralleller mellom teorien i kapittel 2 og funnene fra kapittel 4.

Drøfting og oppsummering av sentrale funn

Her oppsummerer jeg de mest sentrale funnene fra analysekapitlet og drøfter dem opp mot hverandre, for å besvare problemstillingen min om hvordan norske kommuner forstår bærekraft.

Deskriptiv analyse og kommuneplan

Planen til Arendal har et ryddig oppsett. Det er viktig for å kommunisere målene og strategiene til leseren, og fargekodingen tydeliggjør hvilket mål det er snakk om. Ett negativt trekk er at tematikker som passer innen flere mål ikke kan samles på grunn av kapitelstrukturen. Noe som gjør det vanskeligere å vise parallellene mellom tematikken og de gitte målene som er relevant for det (Arendal kommune, 2020). Tønsberg sin plan har en struktur som er inndelt etter tematikker. Rubrikkene gir et tydelig inntrykk av hva som er det ønskede målet og hvordan de vil oppnå det. Dette er ikke like oversiktlig som Arendal sin plan i form av struktur, men gir mer rom for å bruke flere bærekraftsmål for temaet som er tatt opp (Tønsberg kommune, 2021).

Arealstrategien til Arendal er i et eget separat dokument. Det kan tolkes som ineffektiv kommunikasjon, da den viser hvordan kommunen operasjonaliserer målene de har tatt opp i samfunnsdelen. Arealstrategien inneholder et kommunekart som viser sentral infrastruktur og befolkningsfordeling og er en grafisk fremstilling av de konkrete fremtidsplanene (Arendal bystyre, 2022; Arendal kommune, 2020). I Tønsberg sin samfunnsdel av kommuneplanen er arealstrategien inkorporert. Dette er siste del av planen, og her brukes det også et kart over kommunen med oppmerking av knutepunkt, og ulike strukturer innen handel, stier og utviklingsområder (Tønsberg kommune, 2021).

Prioritering av bærekraftsmål

Arendal og Tønsberg har inkludert mange av de samme målene. Arendal har inkludert et mål mer enn Tønsberg som har valgt ut 9 bærekraftsmål. Målene de har til felles er som følger (Arendal kommune, 2020; Tønsberg kommune, 2021):

- Mål 3: God helse og livskvalitet
- Mål 4: God utdanning
- Mål 5: Likestilling mellom kjønnene
- Mål 8: Anstendig arbeid og økonomisk vekst
- Mål 11: Bærekraftige byer og lokalsamfunn
- Mål 13: Stoppe klimaendringene
- Mål 17: Samarbeid for å nå målene

Jeg tolker det som enten at begge kommuner har prioritert tematikken tatt opp i målene ovenfor, eller at dette er målene som har passet best overens med strategiene og lovkravene kommunen må følge og tilrettelegge for. Kommuner i Norge må følge visse lovkrav og standarder for eksempel innen helse, utdanning og arbeidsvilkår, slik som det fremgår i kommuneloven (Kommuneloven, 2022). Det kan være noe av bakgrunnen til at disse målene er valgt av begge kommunene. Mål 3 og 4 henger mye sammen med det institusjonelle i kommunene med hensyn til skoler, sykehus, sykehjem, og offentlige tilbud for fritid og trivsel. Noe av grunnen til det er at de er inkludert for begge kommunene (FN-sambandet, 2023).

Mål 5 og 8 handler disse om rettigheter og diskriminering i ulike organisasjoner i samfunnet. Her har kommunen noe mindre kontroll, da det også angår private og frivillige aktører og strukturer ellers i samfunnet. Likevel er det grunnleggende for både helse, trivsel og utvikling i samfunnet at disse målene er sentrale. Dette kan være noe av årsaken til at både Tønsberg og Arendal har prioritert dem. Til slutt har vi mål 11, 13, og 17, som er mål som henger tett sammen med styringen av samfunnet og er høyt prioritert i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023* (FN-sambandet, 2023; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). De krever individuell handling, men man må også tilrettelegges på alle samfunnsnivå for å komme nærmere disse målene.

Målene som er ulike for kommunene, kan også fortelle oss noe om hva som er prioritert. Vi kan spekulere i hvorfor det er gjort ulike avgjørelser i henhold til dette.

Målene som er ulike for kommunene er følgende:

Arendal (Arendal kommune, 2020):

- Mål 10: Mindre ulikhet
- Mål 14: Livet i havet
- Mål 16: Fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner

Tønsberg (Tønsberg kommune, 2021, s. 5–6):

- Mål 6: Rent vann og gode sanitærforhold
- Mål 9: Industri, innovasjon og infrastruktur

Målene Arendal har inkludert og som skiller seg fra Tønsberg er mål 10 som handler om å redusere ulikhet i samfunnet. Det kan henge sammen med den sosiopolitiske situasjonen i kommunen, eller mer proaktivt arbeid for et mer rettferdig samfunn. Man kan også argumenteres for at målet har sammenheng med andre holdningsskapende mål, som mål 3, 4, 5 og 8. Noe av den samme tematikken som ligger til mål 16, men på et mer overordnet og institusjonelt nivå. Eksempelvis kan det handle om mer transparens innen offentlige institusjoner. Det kan også kobles til at Arendal har hovedindustri område innen samferdsel og offentlig forvaltning, der transparens er strategisk viktig for kommunen. De har også geografisk nærhet til Oslo og andre sentrale østlandskommuner, noe som kan føre til ekstra fokus på dette målet. Det er ekstra relevant fordi det kan henge sammen med samhandling og arbeid innen maktinstitusjoner på nasjonalt nivå. Til slutt har vi mål 14, som kan ha sammenheng med at Arendal er en kystkommune til forskjell fra Tønsberg. De har også nasjonalparken Raet som en del av samfunnsplanen deres. Det er da ganske naturlig at kommunene har en ulik tilnærming til mål 14 (Arendal kommune, 2020; Thorsnæs & Lauritzen, 2024). Vi ser at de har ulike forståelser av bærekraft i konteksten av sin kommune.

Tønsberg har inkludert målet om rent vann og gode sanitærforhold som kan henge sammen med at de jobber proaktivt med utbedring av sanitære forhold, og vanntilgang. Det legges stadig nye krav til kvalitet fra statlig og internasjonalt nivå (Regjeringen.no, 2018). Mål 9 som industri, innovasjon og infrastruktur er litt mer abstrakt. Dette kan ha en sammenheng med typen industri som har vært dominerende i Tønsberg, og at målet reflekterer disse verdiene og prioriteringene for fremtiden. Eksempel er landbruk, næringsmiddelindustri, skogsdrift og verkstedindustrien (Thorsnæs et al., 2024).

Bærekraftsmålene er omfattende og kan være i konflikt med hverandre. Dette ser vi også i samfunnsplanen til kommunene. Når vi ser på målene som ikke er inkludert i planene, kan vi også forstå noe om valgene som er tatt på kommunalt nivå. Dette gir også et innblikk i hvordan forståelsen deres av bærekraft skiller seg fra hverandre.

Begge kommunene har ekskludert disse målene fra planen sin (Arendal kommune, 2020; Tønsberg kommune, 2021):

- Mål 1: Utrydde fattigdom
- Mål 2: Utrydde sult
- Mål 7: Ren energi til alle
- Mål 12: Ansvarlig forbruk og produksjon
- Mål 15: Livet på land

De to første målene handler om viktige basisbehov for alle, og kan forstås at dette er et mindre problem i Norge og derfor er ekskludert. Likevel er det utfordringer knyttet til matsvinn, fedme og ressurskrevende matvaner. Norge har også mindre fattigdom, men trenden rundt lavinnteksthusholdninger øker. Det kan også argumenteres for at dette bør prioriteres ut ifra et mer globalt perspektiv. Noe av dette kan likevel ligge til grunn for prioriteringer på kommunalt nivå (FN-sambandet, 2024a, 2024c). Energibehov kan også sees på som et grunnleggende samfunnsbehov. Norge produserer energi, men det kan stilles spørsmål rundt manglende arbeid med ren energi – spesielt overgangen fra fossilt drivstoff til fornybar energi. Når vi går videre til mål 12 har vi noe av den samme tematikken med ansvarlig forbruk og produksjon. Det vil si hvordan bruker vi ressursene våre og hva skal produseres med ressursene. Som samfunn er Norge preget av overforbruk, og temaet kunne blitt prioritert i planen også på kommunalt nivå (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2023, 2024).

Vi kan stille spørsmål ved dette, og likens hva grunner er til at det ikke er med i planen. Det kan ha sammenheng med typen industri som er dominerende i kommunene, og om disse målene kan komme i konflikt med lønnsomheten i disse industriene. Spørsmålet er om kommunene står i en typisk ressurskonflikt slik som Campbell triangelet viser til. Det kan det også argumenteres for at mål 15 havner inn i samme konflikt og derfor ikke er med i planen. Dette med tanke på at mange av industriene i kommunene, spesielt for Tønsberg er innen bruken av ressurser på land for produksjon og salg av varer (Arendal kommune, 2020;

Campbell, 1996; Tønsberg kommune, 2021). De resterende målene som er ulik for kommunene ble tatt opp i avsnittet ovenfor.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal utvikling

I kapittel 2 ble tematikken i dokumentet beskrevet. Dokumentet er en del av rammeverket kommunene opererer ut ifra, i tillegg til kravene som er i lovverket. I denne studien er det versjonen fra 2019 til 2023 som er relevant da den var gjeldende når planene ble vedtatt, og samsvarer med perioden tallene fra SSB er hentet fra (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Dette bygger på funn fra kapittel 2 og 4 i denne studien. Forventningene i dokumentet har mange paralleller til begge kommuneplanene. Spesielt tematikk om grønn mobilitet i form av mer sykling og kollektivtransport er representert i begge planene. I tillegg er reduksjon i utslipp og bedre utnyttelse av eksisterende naturressurser til stede. Det er litt mer prevalent i Tønsberg sin plan. Videre er økt digitalisering, samt tilrettelegging for mer innovasjon og næringsutvikling med i begge planene. Fortetting av bygging, og infrastruktur som er preget av næringsklynger og nærhet til tjenester for innbyggere er også en sentral tematikk, som har mye fokus i både samfunnsplan og arealstrategi for begge kommuner. Det som gjelder trivsel og helsefremmende tiltak er litt mer diffust, men tematikken finnes i begge planene, spesielt Arendal har mye fokus på denne tematikken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Innflytelsen *Nasjonale forventninger* har på lokalplanlegging er tydelig for begge kommuner, og jeg går mer detaljert inn på dette nedenfor.

Refleksiv tematisk analyse

Denne delen av drøftingen bygger på de 4 hovedtema som ble avdekket for begge planene i kapittel 4. Underoverskriftene reflekterer dette, og gir et mer detaljert bilde av hvordan kommunene forstår bærekraft. Disse ble utarbeidet med forskningsmetodikken til Braun og Clarke (2006, 2022).

Samarbeid og fellesskap

Det finnes ulike former for samarbeid, og kodene reflekterer dette. I planene omtales de ulike formene for samarbeid både som et virkemiddel eller verktøy for å nå mål, samt som noe de jobber mot å bli bedre på. Temaene innen dette viser ulike forståelser av hva samarbeid er, samt ulike typer samarbeid og arenaer for samarbeid. Måten kommunene snakker om samarbeid på er også ulik. Eksempelvis bruker Arendal gjerne mer strukturelle former for samarbeid, som nettverk eller noe som minner om arbeidsgrupper, sammenlignet med at

Tønsberg har en mer generell forståelse av samarbeid (Arendal kommune, 2020; Tønsberg kommune, 2021). Vi kan sammenligne disse to utdragene eksempelvis:

«Nettverkssatsingen Med hjerte for Arendal skal styrke samhandlingen mellom det offentlige, næringslivet, frivillige organisasjoner og lag/foreninger. Satsingen skal bidra til å styrke det store frivillige engasjementet som er i kommunen i dag og legge til rette for at flere, på en enkel måte, kan være med å gjøre Arendal til en god by å bo i for alle» (Arendal kommune, 2020, s. 22).

«Tønsberg kommune tar med eksterne og interne samarbeidspartnere på medvirkningsprosesser/samskaping på et tidlig stadium når kommunens tjenester skal utvikles» (Tønsberg kommune, 2021, s. 22).

For å utdype dette bruker Arendal gjerne begrepene samskaping, samarbeid, og nettverk, der samskaping skjer innad, samarbeid er brukt mellom sektorer, og nettverk er mellom eksterne aktører. Dette tolker jeg som en målrettet bruk av ulike samarbeidsmetodikker og en forståelse av samarbeid mer som ett verktøy. Dersom vi ser på Tønsberg, har de en bredere tilnærming. De skiller mer mellom organisatorisk samarbeid og samarbeid som en form for sosialt samvær. Kodene reflekterer dette da de er mer sentrert rundt å skape samarbeidskultur, medvirkning og møteplasser. De bruker også samskaping og samarbeid på samme måte som Arendal, men helst når det gjelder internt samarbeid i kommunen. Bruken av begrepene samarbeid, koordinering og samskaping er ikke like målrettet, da de brukes mer om hverandre, men de har også mye fokus på kapasitetsbygging eksternt gjennom samarbeid (Arendal kommune, 2020; Tønsberg kommune, 2021).

Sosial bærekraft

Temaene for Tønsberg havner innenfor folkehelse og rettferdighet. Arendal sine er innen helsefremming, infrastruktur, mestring, medvirkning, og kapasitetsbygging lokalt. De er altså innom samme hovedtema, men Arendal virker å ha et større fokus på de sosiale elementene i hverdagen til innbyggerne. Det fremgår av temakodene at Arendal jobber med, og fokuserer på psykososialt og helsefremmende arbeid innen lokalsamfunnet. Tønsberg har også strategier for dette, men de holder seg litt nærmere lovrammene for hva som forventes av kommuner innen dette, eksempelvis med fokus på medvirkning for barn og unge, samt inkluderende arbeidsliv (Arendal kommune, 2020; Tønsberg kommune, 2021).

Formuleringene i planen for dette temaet er mer generell for begge kommunene. Dette ser vi uttrykt i utdragene nedenfor.

«Kommunen er bevisst og arbeider for å redusere negativ sosial kontroll som forhindrer deltakelse i arbeid og fritidsaktiviteter» (Arendal kommune, 2020, s. 13).

«Styrke familiene gjennom lett tilgjengelige hjelpetilbud for støtte og økt kunnskap om fysisk og psykisk helse» (Tønsberg kommune, 2021, s. 12).

Dersom vi ta utgangspunkt i disse utdragene er Tønsberg mer konkret i hvordan de jobber mot målet, mens Arendal virker å ha mer omfattende mål innen dette temaet. Det er likevel Arendal som har hatt større spredning med flere ulike undertema sammenlignet med Tønsberg, som er mer målrettet her. Denne spredningen for Arendal kan skyldes at det er den viktigste tematikken, og dermed den mest omfattende. Tønsberg har færre tema innen sosial bærekraft, og det kan skyldes at dette er nedprioritert og de holder seg til det som må prioriteres ut ifra kommuneloven (Kommuneloven, 2022).

Miljø og klima

Tematikken innen kodene er mer nærliggende her, og jeg finner ikke samme spredningen innen dem. Dersom vi ser på noen utdrag fra planene ser vi at de er samstemt om strategiske grep som skal føre til mer bærekraftige kommuner: for eksempel mer kollektivtransport, vern av ressurser og flerbruk og fortetting når det gjelder areal. Utdragene nedenfor viser at de har lignende prioriteringer, men Tønsberg uttrykker dette på mer generelle måter enn Arendal. Tønsberg har imidlertid gjort mange presise grep i arealstrategien sin, der de blant annet viser til et kart over kommunen med fremtidsplaner og kartlegging av strukturer. Arendal er mer presis i ordbruken i planen sin, og har også brukt arealstrategikart og presiseringer i arealstrategien (Arendal kommune, 2020; Tønsberg kommune, 2021).

«Jobbe for et styrket kollektivtilbud til innbyggerne

Utvikle et sammenhengende og velfungerende sykkelveisystem» (Tønsberg kommune, 2021, s. 14)

«For å få ned utslippene skal vi bygge tettere og grønnere. Dette bidrar også til sosial bærekraft. Effektiv energi- og arealbruk og gode samferdselsløsninger gir en bærekraftig kommune. Vi legger til rette for redusert transportbehov og langt mer bruk av kollektive løsninger, sykkel og gange. Vi legger til rette for en rask overgang til utslippsfri transport» (Arendal kommune, 2020, s. 30).

Grunnlaget for at begge kommunene er samstemte i dette temaet, kan være at de holder seg til føringene fra det statlige nivået. Eksempelvis slike det er lagt frem i kapitlet *Bærekraftige areal- og transportutvikling* i *Nasjonale forventninger* om fortetting, grønn mobilitet og flerbruk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Handel, utvikling og digitalisering

Mengden koder innen dette temaet er desidert minst, men har en større spredning enn de andre. Det er spesielt kompetanseheving, digitalisering og næringsutvikling som trekkes frem. Utdragene nedenfor eksemplifiserer dette.

«For å takle utfordringene vi står ovenfor i fremtiden skal Arendal kommune arbeide med digitalisering og bruk av ny teknologi. Digitalisering skal bidra til bedre og mer brukervennlige tjenester for innbyggerne og til en mer effektiv kommunal forvaltning» (Arendal kommune, 2020, s. 26).

«Digitalisering som øker kommunens tjenestekvalitet, tilgjengelighet og effektivitet» (Tønsberg kommune, 2021, s. 22).

Når kommunene omtaler utvikling innen handel og næringsliv er de mer konkrete rundt strategier og tiltak. Eksempelvis tallfester Arendal mengden nye arbeidsplasser de vil jobbe mot, og Tønsberg skriver om kompetanseheving innad i kommunen. De er imidlertid mer uklare i årsakssammenhengen mellom eksempelvis digitalisering og den positive effekten de mener det vil ha som verktøy. Denne årsakssammenhengen kommer ofte innen dette temaet, eksemplifisert i utdragene ovenfor. Tiltakene rundt innovasjon og digitalisering kunne vært mer konkrete, samt hvordan disse verktøyene vil ha en strategisk positiv effekt for kommunene. Dette gjør at jeg oppfatter dette temaet som vagere sammenlignet med de andre (Arendal kommune, 2020; Tønsberg kommune, 2021).

Frekvenstabell

Disse frekvenstabellene tar utgangspunkt i Campbell (1996) sitt planleggingstriangel, de tre hovedtemaene reflekterer dette. Frekvensen av hvor ofte et begrep er nevnt i planen fordelt på den totale mengden begrep. Disse tabellene bidrar til å plassere kommunene innen Campbell sin modell for hvordan de forstår bærekraft i sin kommuneplan.

Frekvenssum og Campell dimensjoner

Funn i kapittel 4 om frekvensen av begrep viser at Arendal har størst summert mengde begrep innen *Rettferdighetskoder* og Tønsberg innen *Miljøkoder*. Videre har Arendal minst innen

Markeds- og deretter *Miljøvern*koder. Tønsberg har minst innen *Rettferdighet-* og *Markedskoder* summert sett. I konteksten av Campbell (1996) sitt triangel er Arendal mer nærliggende dimensjonen for sosial rettferdighet, deretter økonomisk utvikling og minst for miljøvern. Tønsberg ligger nærmest dimensjonen for miljøvern, deretter sosial rettferdighet og lengst fra økonomisk utvikling. Kommunene skiller seg fra hverandre i sin plassering i planleggingstriangelen. Grunnen til dette kan være hvordan de fortolker bærekraft i konteksten til utfordringene de har i sin kommune. Eksempelvis dersom Arendal har mange sosiale utfordringer vil det være naturlig å legge mer vekt på denne dimensjonen. Det kan også ha sammenheng med typen industri som er dominerende i kommunen. For eksempel kan Tønsberg sitt fokus på miljøvern ha sammenheng med at de har industri som er preget av foredling av naturressurser slik som landbruk, gruve- og skogsdrift (Thorsnæs et al., 2024).

Forskjeller og likheter i frekvenstabeller

Rettferdighetskoder

Funnene fra kapittel 4 viste at begge kommuner har høy frekvens for begrepene *Samarbeid*, *Folkehelse*, *Innbygger*, *Folk* og *Ulikhet* innen rettferdighet. Begrepene som var mest ulike for kommunene var *Medvirkning*, *Helse*, *Likestilling*, og *Utdanning*. Kommunene har mye fokus innen samarbeid og folkehelse på lokalt plan, og det som angår innbyggere og sosial ulikhet. Det kan ha sammenheng med at dette er store offentlige sektorer og ansvarsområder, og spesielt folkehelse er en viktig del av kommunalt styre. Også at disse temaene var prioritert i *Nasjonale forventninger* kan være medvirkende (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Ulikhetene kan skyldes at kommunene har prioritert forskjellig, der Arendal har hatt større fokus på helse og utdanning, mens Tønsberg har prioritert medvirkning.

Miljøkoder

Miljøkodene beskrevet i kapittel 4 viser at begrepene kommunene har likest frekvens innen er *Bærekraft*, *Lokalsamfunn*, og *Fremtid*. Disse er mer overordnet sammenlignet med begrepene som har mer ulike frekvens for kommunene, nemlig *Bærekraftsmål*, *Klima*, *Miljø*, *Klimaendring*, og *Miljøvennlig*. Jeg tolker at begrepene som er ulike reflekterer at Tønsberg har mer fokus på miljøvern sammenlignet med Arendal. Samt at Arendal sin bruk av miljøbegrep er generelle, fordi de har knyttet betydningen nærmere rettferdighets- og markedstabellen. Dette kan være grunnen til at Tønsberg har mer benevnelse av miljøvern og bærekraftsmål enn Arendal. Men det kan også være at de har prioritert ulikt innenfor denne

dimensjonen. Eksempelvis at Arendal ser mer på klimaendringer og byutvikling mens Tønsberg prioriterer miljøvern og miljøvennlige løsninger.

Markedskoder

Innen *Markedskodene* er det begrepene *Infrastruktur, Arbeidsplass, Økonomi, Energi* og *Næring* som er likest i frekvens mellom kommunene. *Kapittel 4* viste og at begrepene *Innovasjon, Vekst, Ressurs, og Bedrift* var mest ulik. Dette kan tyde på at begge kommuner prioriterer økonomisk vekst og næringsutvikling i samsvar med nasjonale forventinger, men at de ser ulike fremgangsmåter. Eksempelvis har *Innovasjon* en høyere frekvens for Tønsberg, og kommunen ser det som en løsning på næringsutvikling. Arendal derimot har mer benevnelser for *Ressurs*, både naturressurser, og menneskelige ressurser som kan samsvare med typen næring Arendal har, som er offentlig forvaltning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019; Thorsnæs & Lauritzen, 2024)

Statistikktabell

Denne delen av analysen er ment å gi innsikt i hvordan kommunene følger opp deler av bærekraftsmål 11, for å besvare det andre forskningsspørsmålet. Utgangspunktet er statistikk fra SSB. Det er tre hovedtema, *Grønn mobilitet, Freda areal, og Rekreasjon og folkehelse*.

Forskjeller og likheter i statistikktabeller

Grønn mobilitet

Grønn mobilitet tar for seg kollektivtransporten i kommunene, tilrettelegging for reise til fots eller syklende, og pengebruken rundt samferdsel, for å gi et bilde av hvordan kommunene følger opp planen sammenlignet med hverandre.

Kollektivtransporten i kommunene forteller oss noe om infrastrukturen og muligheten innbyggere har til å reise uten bil. Begge kommunene ønsket mer reising via kollektivtransport, gåing og sykling. Tønsberg har hatt en periodisk økning i bussbruken, og Arendal har holdt seg stabil, men ligger generelt litt høyere enn Tønsberg. Analysen viste at innbyggere reiser lengre i Arendal, men det er større antall passasjerer i Tønsberg (Statistisk sentralbyrå, 2024d, 2024e). Begge kommuner følger opp dette målet fra planene sine.

Tilrettelegging av veier og gater forteller oss noe om hvor mye ressurser kommunene bruker på å gjøre det lettere for innbyggere å gå eller sykle som transport. Kommunene er ulike i tilrettelegging for syklende. Tønsberg har holdt seg stabil, og Arendal har halvert mengden

tilrettelegging, og ligger generelt mye lavere. Dette er i kontrast med planene, spesielt for Arendal (Statistisk sentralbyrå, 2024f).

Utgifter for samferdsel per innbygger forteller oss hvor mye kommunene bruker på samferdsel fordelt på antall innbyggere. Begge kommunene har en økning av bruken per innbygger i perioden, men Arendal bruker generelt mer enn Tønsberg. De har begge hatt økninger innen netto driftsutgifter til gater og veier, men mer variabel bruk på brutto investeringsutgifter, totalt sett er trenden økende (Statistisk sentralbyrå, 2024f).

Freda areal

Freda areal tar for seg mengden naturreservat, antall verneområder og nedbygd fysisk areal. Dataene forteller oss noe om hvordan kommunene bruker naturressursene sine, og hva utviklingen er mellom vern og utbygging. Dette gir en indikasjon på hvordan de følger opp målene fra planene sine.

Vernet areal er hovedsakelig på land for begge kommuner. Tønsberg har totalt dobbelt så mye vernet areal som Arendal. De har begge uendret mengde vernet areal til havs. Tønsberg har hatt en liten økning innen vernet areal på land, det er ingen endring for Arendal (Statistisk sentralbyrå, 2024g). Dette viser oss at Tønsberg har holdt seg til strategien de forespeilet i planen om å ivareta mer naturområde. Arendal har også hindret videre inngrep i vernet areal, men de har heller ikke gjort grep for å øke mengden.

Antall verneområder har vært stabil for Arendal og noe økende for Tønsberg. De har begge flest naturreservat og 1 nasjonalpark hver (Statistisk sentralbyrå, 2024g). De har altså ikke brutt med visjonene fra planene sine, men har heller ikke gjort særlige endringer i perioden.

Nedbygd fysisk areal handler om hvor mye areal som er gjort om til bygninger eller veibane. Begge kommuner har en økning innen nedbygd areal, men økningen er størst for Tønsberg. De har også brukt mest areal på veibane (Statistisk sentralbyrå, 2024a). Økningen i nedbygd areal bryter med planene til kommunene, men de har holdt nedbyggingen til et minimum, da det er en liten økning. Det var mye fokus på fortetting og flerbruk av areal for kommunene, som kan ha en sammenheng med tallene vi finner.

Rekreasjon og folkehelse

Rekreasjon og folkehelse inneholder elementer av helse, friluftsliv, og innbyggere sin tilgang til helsefremmende aktiviteter i nærmiljøet. Dette var et stort tema for begge kommuner, spesielt Arendal hadde mye tematikk innen det som gjaldt sosial bærekraft, noe som

sammenfaller med deler av denne delen. Det gir da et bilde av hvordan de følger opp planene sine.

Tilgangen til offentlige rekreasjons- og friluftsområder har økt for begge kommuner.

Basert på dette har Arendal mer enn dobbel mengde rekreasjons- og friluftsområde sammenlignet med Tønsberg. Begge kommuner har hatt en økning av denne typen områder, som følger strategiene de har forespeilet i planene sine. De har imidlertid relativt få rekreasjonsområder som følger krav til universell utforming. Dette kunne begge kommuner jobbet med, spesielt Arendal som kun har et område av denne typen (Lid, 2024; Statistisk sentralbyrå, 2024b).

Tilrettelagte turstier, løyper og offentlig drift av friluftsliv forteller oss noe om hvor mye kommunene investerer i lett tilgjengelige stier og løyper for innbyggere. Tønsberg har mest samlet lengde på sine turstier innen både sommerløyper og skiløyper. Tønsberg har totalt sett mer stier og løyper innen alle kategorier, men at andelen stier med kommunalt driftsansvar er høyere for Arendal (Statistisk sentralbyrå, 2024c).

Driftsutgiftene for tilrettelegging av friluftsliv har økt for begge kommunene i perioden. De har økte driftsutgifter, og nedgang i driftsinntektene. Arendal ligger litt høyere i utgifter for perioden (Statistisk sentralbyrå, 2024c). Økningen innen driftsutgifter kan være på grunn av at planene forespeiler satsing på helsefremmende aktiviteter. Det er likevel ikke en drastisk økning.

Drøfting av funn fra et teoretisk ståsted

Her drøfter jeg analysefunn på et mer overordnet plan i konteksten av teorien fra *Kapittel 2*. Jeg bruker mest plass på det første forskningsspørsmålet da det er mest nærliggende hovedproblemstillingen og har mest relevans for å besvare problemstillingen, og er derfor viktigst. Deretter kommer det andre forskningsspørsmålet som også er forholdsvis relevant, og jeg bruker minst plass på drøfting av forskningsspørsmål 3, da det er en mer helhetlig sammenligning av de to første spørsmålene.

Grunnen til at Campbell sitt planleggingstriangel er relevant for studien henger sammen med forståelsen i problemstillingen. Denne teorimodellen kan brukes til å konkretisere og plassere kommunene innen dimensjonene i triangelen og konfliktypene som er mest fremtredende for dem. For eksempelvis tar jeg opp hvordan Tønsberg har plassert seg nærmere miljøverndimensjonen og Arendal har mer nærhet til sosial rettferdighet. Også hvordan

plasseringene de har påvirker typen konflikter i modellen vil være mest fremtredende. Eksempelvis kan jeg trekke frem eiendomskonflikten for Arendal kommune og utviklingskonflikten for Tønsberg (Campbell, 1996).

Holden og Linnerud (2022) sine teser beskriver ulike element av bærekraftbegrepet, og blir brukt i min studie som et verktøy for å sammenligne kommunene sin forståelse av begrepet. Her trekker jeg frem de tesene som samsvarer mest med funnene i analysen. Dette er tesene om etikk, samarbeid, kommunikasjon, økonomi, og teknologi - samt balansen mellom dimensjonene innen bærekraft. Disse tesene gjør det mulig å trekke paralleller mellom modellen til Campbell, tesenes beskrivelse av bærekraft, og kommunene sin forståelse basert på analysefunn.

Hvordan forstår norske kommuner bærekraft i sine kommuneplaner?

Campbell planleggingstriangel

Dette er en fundamental modell innen bærekraft og planlegging, og har derfor en sentral rolle i min studie. Modellen har tre dimensjoner representert av hvert hjørne i triangel: Sosial rettferdighet, miljøbeskyttelse, og økonomisk utvikling. Bærekraftig utvikling finnes i sentrum av dette triangel når alle dimensjonene er i balanse. Den har og tre sentrale typer konflikter som ligger i tverrsnittet mellom de tre dimensjonene. Disse er eiendomskonflikten, ressurskonflikten, og utviklingskonflikten (Campbell, 1996, 2016).

Inndelingen av frekvenstabellene er inspirert av dimensjonene i Campbell sin modell med *Rettferdighetskoder*, *Miljøkoder*, og *Markedskoder*. Tematikken innen disse frekvenstabellene i *Kapittel 4* er ment å være en synergi mellom modellen til Campbell og systematisk gjennomgangen av planene. Konfliktene mellom de ulike dimensjonene til Campbell (1996, 2016) kommer frem i analysen via sammenligningen av resultatene i frekvenstabellene og i den refleksivt tematiske analysen. Konfliktene står ikke direkte beskrevet i planene til kommunene, men kommer indirekte til uttrykk via hvilken av dimensjonene som vektet mest i planene, fordi det å oppnå en perfekt balanse mellom dimensjoner i både planer og oppfølging er tilnærmet umulig. Et eksempel kan være når vi ser på frekvensanalysen og summen av begrep som et uttrykk av denne prioriteringen og vi ser ulike vurderinger for kommunene. Tønsberg har prioritert i denne rekkefølgen ifølge frekvenstabellene:

- Miljøkoder: sum 199
- Rettferdighetskoder: sum 173

- Markedskoder: sum 144

Min tolkning ut ifra Tønsberg sitt resultat i frekvenstabellene, er at de vil ha mest utfordringer av typen utviklingskonflikten som finnes mellom miljøbeskyttelse og sosial rettferdighet. Den neste typen konflikt de vil møte basert på analysen er eiendomskonflikten, og til slutt ressurskonflikten (Campbell, 1996).

Arendal har prioritert på denne måten ut ifra frekvenstabellene:

- Rettferdighetskoder: sum 248
- Markedskoder: sum 155
- Miljøkoder: sum 143

Min tolkning ut ifra dette er at Arendal kommer til å ha mest utfordringer med eiendomskonflikten, som er mellom sosial rettferdighet og økonomisk utvikling, her uttrykt mellom *Rettferdighetskoder* og *Markedskoder*. De vil også si at de vil ha minst konflikter av typen ressurskonflikt og nest mest av utviklingskonflikten basert på resultatene i frekvenstabellen (Campbell, 1996).

Denne typen analysering og teoretisk tolkning kan gi en rettesnor, eller et perspektiv for videre planlegging og hva planleggere må forholde seg til i implementeringen av planene. Dette kan være nyttig for å tilpasse forståelsen og implikasjonene av planene for iverksetting av det som er bestemt.

Bærekraftig utvikling

Problemstillingen i dette studiet handler om hvordan norske kommuner forstår bærekraft. Det å forstå begrepet og alt det innehar krever at man kan forstå og holde motstridende ideer samtidig. Fra et teoretisk standpunkt er det flere teser Holden og Linnerud (2022, s. 25–42) viser til som kan gi en teoretisk vinkling inn i denne forståelsen.

Etikk og rettferdighet

Den første tesen sier at «Et etisk utsagn er utgangspunktet for enhver definisjon av bærekraftig utvikling» (Holden & Linnerud, 2022, s. 27). Etikk og rettferdighet er noe som er en del av denne forståelsen og en mer direkte tolkning som hvordan vi fordeler goder og ressurser i en befolkning. Det kan også forstås mer indirekte som; hvordan bygger vi et rettferdig samfunn og for hvem? Dette reflekterer mye av det filosofiske og politiske som er innbakt i bærekraft og de tilhørende målene (Brundtland, 1987, s. 222; Holden & Linnerud, 2022, s. 23–27). Vi ser noe av dette i analysekapittelet, spesielt under det som gjelder sosial

bærekraft der vi så på alle elementene rundt helse, sosial fordeling og ressurser for utsatte grupper. Begge kommunene gjelder dette for, men spesielt Arendal hadde en stor kodemengde innen denne tematikken. Det er også representert i frekvenstabellen med *Rettferdighetskoder* som viste prevelansen av koder som tilhører denne typen. Ut ifra dette kan vi tolke at begge kommuner forstår bærekraft som noe nært tilknyttet rettferdighet og etikk, men Arendal har i større grad vektlagt denne tolkningen.

Vi kan se paralleller mellom tesen om etikk og Campbell sitt triangel. Dimensjonen i triangel som handler om sosial rettferdighet kan knyttes til tesen om etikk og er nærliggende konsepter. Med utgangspunkt i analysefunnene kan vi plassere Arendal nærmest sosiale rettferdighet, etterfulgt av dimensjonen om økonomisk utvikling. Dette samstemmer med eiendomskonflikten til Campell som finnes mellom disse dimensjonene (Campbell, 1996, 2016).

Her kan Arendal slite med å allokere land til befolkningen sitt gode, og det private sitt ønske om å eie og tjene penger på eiendom, som en ressurs. Dersom Arendal sin oppfølging samstemmer med det planen forespeiler, er det innbyggene sitt beste som skal veie tyngst. For Tønsberg er det dimensjonen om miljøvern som er mest nærliggende, etterfulgt av sosial rettferdighet. Dette gir dem en annen plassering innen triangel enn Arendal. Tesen om etikk er likevel relevant for dem også. Funnene til Tønsberg samsvarer med utviklingskonflikten mellom de to dimensjonene. Her kan Tønsberg slite med å beskytte naturressurser på bekostning av trivselen til befolkningen. Dersom vi drar paralleller til funnene rundt oppfølging av bærekraftsmål, ser vi at Tønsberg har hatt en økning i både vernet areal og mengden nedbygd areal. Som eksempel kan typen konflikt de står i, og hvordan innbyggere blir påvirket av det illustrere dette (Statistisk sentralbyrå, 2024a, 2024f).

Kommunikasjon og samarbeid

«En bærekraftig utvikling krever at myndigheter, bedrifter og enkeltindivider vet hvorfor de skal endre seg, og hvordan de skal gjøre det» (Holden & Linnerud, 2022, s. 29). Denne tesen handler område å kommunisere hvorfor endringer må skje, samt hvordan de skjer. Jeg tolker dette som en av de viktigste tesene, da dette er sentralt for å kunne implementere mål og motivere ulike aktører og enkeltindivid til å jobbe i samme retning. Dersom vi ser dette i konteksten av analysen har vi temaet *Samarbeid og fellesskap* som var bygd opp rundt kommunene sitt fokus på samarbeid både internt og eksternt for å bli mer bærekraftige. I Tønsberg ble dette gjort ganske direkte i planen som viser til hvilke aktører de vil samarbeide

med. Arendal definerte konsekvent metoden for samarbeid de brukte i planen, altså om dette handlet om samskaping eller var et nettverksarbeid (Arendal kommune, 2020; Tønsberg kommune, 2021). Fokuset på samarbeid som en arbeidsmetode og mål om mer fellesskap på et lokalt plan, kan sees som en parallell til denne tesen som fokuserer på å kommunisere ut et budskap og samhandle for å komme nærmere det.

«Bærekraftig utviklings etiske grunnlag utvikler seg fra en kontinuerlig, informert og demokratisk dialog om de grunnleggende verdiene i et samfunn» (Holden & Linnerud, 2022, s. 31). Demokratisk dialog og verdibyggning i samfunn kan også knyttes til forståelse. Det kan også trekkes paralleller til medvirkningen og grunnen til at det er en lovfestet rett innen norsk lov (Nyseth & Ringholm, 2018). Både samfunnsmessige prioriteringer og forståelse kan endres over tid, samt den vitenskapelige forståelsen når ny forskning gir mer kunnskap. Den demografiske informerte dialogen er derfor essensiell. Innspill til lokaldemokratiet og planer, samt kunnskapsdeling via samarbeid er derfor viktig for å kunne jobbe mot bærekraftsmål. Diskusjon, informasjonsdeling og medvirkningsprosesser er en del av den kommunale planprosessen, men mengden medvirkning og hvem som er en del av diskusjonen kan variere. Begge kommunene bruker innspill fra innbyggerne, men det er ikke tydelige på hvem som har medvirket og hvordan kommunen holder oppe den demokratiske dialogen over tid (Arendal kommune, 2020; Tønsberg kommune, 2021).

Sammenhengen mellom de to tesene ovenfor om samarbeid og kommunikasjon, og planleggingstrianglet handler om balansen mellom dimensjonene. For å oppnå bærekraft må man være i perfekt balanse mellom alle dimensjonene, slik modellen viser (Campbell, 1996, s. 298). Dette krever både kommunikasjon og samarbeid mellom ulike aktører i og utenfor kommunene, samt mellom innbyggerne og institusjoner. For å operasjonalisere planleggingstrianglet er disse tesene en nødvendighet. Vi ser dette reflektert hos begge kommuner i deres beskrivelse i planene sine. Eksempelvis i *Samarbeid og fellesskap* der måten de beskriver tema om samarbeid og kapasitetsbygging i lokalsamfunnet vises. Det kommer også til syne i strukturen i planene. Tønsberg lister opp mulig samarbeidsaktører under hver visjon, og Arendal beskriver strategier og nettverkssamarbeid de satser på i ulike deler av planen (Arendal kommune, 2020; Tønsberg kommune, 2021). Så begge kommunene prioriterer disse tematikkene, men de løser det ulikt. Planene i seg selv er også en måte å inkludere innbyggere og aktører i en medvirkningsprosess, samt å kommunisere ut hva de ønsker å gjøre og hvordan.

Økonomisk vekst og teknologi

«Økonomisk vekst og ny teknologi har et betinget eller nøytralt forhold til bærekraftig utvikling. Under gitte forutsetninger kan økonomisk vekst og ny teknologi bidra til bærekraftig utvikling, under andre forutsetninger kan det bidra til en ikke-bærekraftig utvikling» (Holden & Linnerud, 2022, s. 39). Dette handler om at økonomisk vekst og teknologi kan bidra til bærekraftig utvikling, men også være en motsats til det. Fra analysekapittelet har vi *Handel, utvikling og digitalisering*, og *Markedskoder* som tar for seg mye av plantematikken rundt teknologi og økonomisk vekst. Dette er ofte en dimensjon innen bærekraft som veier tungt da det ligger økonomiske insentiver der. Denne tesen behandler det mer som et verktøy som kan ha både gode og dårlige egenskaper i henhold til målet om bærekraft.

Tesen ovenfor kan relateres til økonomisk utvikling i Campbell sin modell. Denne dimensjonen er viktig for Arendal basert på analysefunn under frekvenstabeller, men den er lite viktig for Tønsberg. Dersom vi går dypere inn i denne tematikken så vi i den refleksive tematiske analysen at begge kommuner ønsker å bruke teknologi, digitalisering, innovasjon og kompetanseheving som virkemiddel eller verktøy for å løse utfordringer i sin kommune. Spesielt i konteksten av økonomisk utvikling og vekst innen næring. Basert på tesen er ingen av disse virkemidlene hverken positive eller negative for å jobbe mot en bærekraftig utvikling, men effekten av virkemidlene er avgjort av hvordan kommunene velger å bruke dem. Eksempelvis hadde Tønsberg ifølge frekvenstabellen innovasjon som et hyppig nevnt virkemiddel. Det kan brukes for å utvikle nye arbeidsplasser, men også resultere i effektivisering som fører til færre arbeidsplasser. Dette illustrerer hvordan tesen beskriver virkemiddel ut ifra hvordan de brukes.

Bærekraftig utvikling i balansen mellom dimensjonene

«Det er ikke et hierarki mellom bærekraftsimperativene eller mellom de primære bærekraftstemaene – alle er like viktige og må innfris uten å gå på akkord med hverandre» (Holden & Linnerud, 2022, s. 36). Dette handler om balansen og konflikten mellom målene og hvordan det ikke finnes en oppskrift på hvordan man prioriterer. Dette er noe av det som gjør det utfordrende å implementere bærekraftsmål. Også hvordan man bygger strategier når man må stå i disse konfliktene og ikke har et hierarki å følge. Dette ser vi og i modellen til Campbell, både i dimensjonene og de tilhørende konfliktene (Campbell, 1996, 2016).

Den siste tesen jeg inkluderer handler om balansen mellom dimensjonene i planleggingstrianglet, og koblingen til bærekraftstema- og imperativ. Analysekapittelet og funnene viser hvordan kommunene fortolker og posisjonerer seg ut ifra disse temaene og dimensjonene. Denne tesen reflekterer også utfordringen i å balansere mellom disse dimensjonene. Da arbeid som støtter et mål kan gå negativt utover andre mål. For eksempel kan et mål om å skape flere arbeidsplasser komme på bekostning av å verne naturareal, som illustrerer ressurskonflikten til Campbell.

Som tidligere nevnt finner vi bærekraftig utvikling i midten av triangleret når disse dimensjonene/imperativene er i balanse og ikke kommer på bekostning av hverandre. De ulike konfliktene uttrykker gnisningene mellom dimensjonene (Campbell, 1996; Holden & Linnerud, 2022). Ingen av kommunene kan plasseres i midten av triangleret basert på analysefunnene. Tønsberg kan anses som nærmest midten basert på funnene i frekvenstabellen, men likevel nærere miljøvern. Arendal kommer lengre ut i hjørnet av triangleret da frekvenstabellen viser en større draging mot sosial rettferdighet enn de andre dimensjonene. Dette underbygges av funnene i den tematiske analysen. I konteksten av forskningsspørsmålet, forstår Tønsberg bærekraft som noe relatert til miljøvern og Arendal relaterer det mer til sosial rettferdighet.

Når jeg presenterte alle 10 bærekraftstesene til Holden og Linnerud (2022) var tanken å bruke alle i konteksten av studien, men etter gjennomføring av analysen ser jeg at ikke alle er relevante i tilknytning til funnene i analysen. Dette betyr ikke at de er irrelevant i konteksten av bærekraft, men at de ikke treffer tematikken for min studie. Man kan dermed stille spørsmål om disse teoriene er anvendelige i det lokale perspektivet på bærekraft. De er likevel presentert i *Kapittel 2* for å danne et grunnleggende bilde av hva som menes med bærekraft i den overordnede forstand.

Hvordan jobber norske kommuner med bærekraftsmål 11 i praksis, slik det kommer til uttrykk i statistikken?

Bærekraftsmål 11 handler om bærekraftige byer og lokalsamfunn (FN-sambandet, 2024b). Dette er et mål som er en del av forskningsspørsmål 2, om hvordan kommunene jobber med dette bærekraftsmålet i praksis. Det henger sammen med den kvantitative analysen. Jeg har valgt å bruke dette målet for å vise sammenheng mellom det kommuneplanene forespeiler og oppfølgingen i etterkant. Dette målet spisser og eksemplifiserer denne sammenhengen, og er valgt fordi det er en del av planen til både Tønsberg og Arendal, samt at det målet har en

relevans for problemstillingen i studien. Innenfor dette er det gjort et utvalg av noen delmål fra bærekraftsmål 11 som henger sammen med den kvantitative analysen.

Bærekraftsmål 11 og statistikk

Først ser jeg på **delmål 11.2** som handler om transportsystem, særlig kollektivtransport for personer i utsatte situasjoner (FN-sambandet, 2024b). I analysen min er *Grønn mobilitet* et uttrykk for dette. Tallene innen tilgang til buss og pengebruken innen samferdsel er et uttrykk for oppfølgingen av dette delmålet. Begge kommuner har hatt en viss økning innen mengden passasjerer som tar buss og lengden de reiser. Det er imidlertid ulik bussdekning for kommunene, og de har holdt seg relativt stabil med en liten økning. Driftsutgiftene innen samferdsel har økt for begge kommuner i perioden etter at planene ble vedtatt. Tilrettelegging av veier og gater har holdt seg mer stabil i perioden, men det har vært en nedgang i tilrettelegging for syklende. I samsvar med dette delmålet har kollektivtilbudet holdt seg relativt stabilt, men tilbudet for syklende har forverret seg. Bruken innen samferdsel har økt (Statistisk sentralbyrå, 2024e, 2024f).

Delmål 11.3 tar for seg et mer overordnet perspektiv innen bærekraftig urbanisering og samfunnsutvikling i alle land (FN-sambandet, 2024b). Denne studien ser på det kommunale perspektivet. Dette er mer utfordrende å måle, men i planene er det skrevet mye om fortetting, flerbruk av areal, og kortere avstander som fører til mindre reisebehov. Dette er tema som er inkludert i begge planene, og er også et tema innen de *Nasjonale forventingene* til kommunene. Det er også noe som kommer frem i arealstrategien til begge kommuner med kartene over innbyggertettheten og hvordan de vil velge områder for fortetting eller næringsklynger (Arendal bystyre, 2022; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019; Tønsberg kommune, 2021). Dette viser en vilje til å implementere dette målet på lokalt nivå. Innen *Grønn mobilitet* viser begge kommunene noe fremgang, men på *Rekreasjon og folkehelse* har et mer sprikende resultat (Statistisk sentralbyrå, 2024b, 2024c, 2024e, 2024f). Dette er imidlertid et kortsiktig blick siden det gjelder en periode for 4 år, den langsiktige trenden for endring her vil gi et klarere bilde av hvordan de jobber mot dette delmålet

Delmål 11.4 handler om vern av natur- og kulturressurser (FN-sambandet, 2024b). Dette er mer målbart, og noe som er en del av den kvantitative analysen i form av *Freda areal*. Dette måles via mengden naturreservat, antall verneområder, og nedbygd fysisk areal. Tønsberg har mer vernet areal enn Arendal, og viser en moderat positiv trend. Dette vil si at mengden vernet areal for Arendal har holdt seg stabil, og den har økt noe for Tønsberg. Antall

verneområder speiler denne trenden for begge kommuner, Arendal har samme mengden områder og Tønsberg har økt totalen med ett naturreservat. Mengden fysisk nedbygd areal har også hatt en liten økning for begge kommunene, spesielt når det gjelder vegbaner (Statistisk sentralbyrå, 2024a, 2024g). Dette vil si at begge kommuner har ivaretatt mengden vernet areal, og Tønsberg har hatt en liten økning. De har likevel hatt litt mer nedbygging av areal i form av nye bygninger og veier. Det vil si at netto for Arendal er en negativ endring i henhold til dette målet, og Tønsberg sin netto er en nøytral endring. Dette vil si at Arendal bryter noe med oppfølging av dette, men de har også plassert seg lengst vekk fra miljøverndimensjonen – det kan være en sammenheng. Tønsberg har jobbet mot dette målet, men har også tatt noen steg tilbake med nedbygging av arealet. Siden Tønsberg har plassert seg nærmest dimensjonen om miljøvern er dette i strid med planen deres (Statistisk sentralbyrå, 2024a, 2024g).

Delmål 11.7 handler om å ha tilgang til grøntområder og offentlige rom innen 2030, særlig for grupper med ulike utfordringer. Dette målet har en tydelig tidsdimensjon da målet er innen 2030, 6 år fra nå. Dette er et mål som kan ha mye å si for både trivsel og helse i et lokalsamfunn (FN-sambandet, 2024b). I den kvantitative analysen undersøker jeg dette via *Rekreasjon og folkehelse*. Her er det målt mengden rekreasjonsområder, tilrettelagte turstier, løyper og offentlig drift av friluftsliv. Her er de første to undertemaene mest relevant for delmål 11.7. Dette vil si at begge kommuner har holdt seg relativt stabilt med tanke på offentlig friluftsliv og rekreasjonsområder. De har begge en økning i mengden rekreasjonsområde, men Tønsberg har flere områder som følger universell utforming. Tønsberg kommer derfor litt bedre ut av dette når det gjelder oppfølging sammenlignet med Arendal basert på funnene. Utviklingen for tilgang til rekreasjonsområder med universell utforming har blitt redusert, dette strider med målsetningen. Tilgangen til løyper og stier har holdt seg relativt stabil i perioden. Pengebruken har også summert sett økt for begge kommuner (Statistisk sentralbyrå, 2024b, 2024c).

Hvordan henger forståelsen sammen med praksis?

Det siste forskningsspørsmålet handler om å dra paralleller mellom de første to, for å se sammenhengen mellom dem. Det forteller oss noe om hvordan kommunene greier å implementere det de kommuniserer i planene sine. Planleggingsteori er bakgrunnen for hva samfunnsplaner er, og hvorfor de er en viktig del av kommunalt styre. Det er også en arena for lokal implementering av nasjonale målsettinger og bærekraftsmål. Bærekraft er kjernen av

denne studien, og hvordan man forstår det avgjør hvordan det implementeres i virkeligheten. Implementeringen er derfor sentral i å overføre teorier, mål, og visjoner til handling og endring.

Den kommunale planleggingsprosessen

Planlegging er prosessen som skjer i møtet mellom rammer og tilpasning (Hofstad, 2018, s. 25). Plan- og bygningsloven er en sentral del av dette rammeverket. Paragraf 11-1 (Plan- og bygningsloven - PBL., 2008a) etablerer hva som forventes av en kommuneplan, og hvordan kommuner skal inkludere pålegg fra nasjonalt nivå, og at det skal skapes en handlingsdel for strategiene i planen. I den deskriptive analysen der vi gikk gjennom planene ser man noen av de strukturelle valgene, og tilpasningen kommunene har gjort ut ifra rammeverket de har. Tidligere i drøftingen har jeg sammenlignet kommunene sine valg av bærekraftsmål, og hva som kan ligge bak det. Tilpasningen de gjør kommer også i form av strukturen i planene, hvordan de har satt opp kapitlene, bruken av visuelle virkemiddel. Samt innspill fra innbyggere, og påvirkning fra eksterne aktører som næringsliv og organisasjoner.

Implementering av bærekraft

En stor del av forventningene fra nasjonal- og internasjonalt nivå handler om at bærekraftsmålene må implementeres på lokalt nivå. Så beslutningene og strategiene som gjøres av norske kommuner er viktig, for å komme nærmere en bærekraftig utvikling. De har likevel mye tolkningsfrihet innen hvordan de ønsker å løse dette. Det gir mening siden ulike kommuner har ulike behov og utfordringer, og de har dermed mye rom for å tilpasse implementeringen av mål til sin kommune. Tolkningsfrihet kan skape dilemma da det kan være veldig mye å sette seg inn i og valgfriheten i seg selv blir problematisk. Språket i nasjonale styringsdokument er åpent, og begreps som «tilrettelegging» brukes ofte. På kommunalt nivå kan det gjøre det vanskeligere å prioritere hva som er mest viktig. Å motivere til implementering og endring blir utfordrende fordi det ikke er like tydelig som «skal» ville vært (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019; Reinart et al., 2022).

Tønsberg og Arendal har tolket bærekraftbegrepet ulikt. Basert på analysen knytter Tønsberg kommune det mer til miljøvern og sosial rettferdighet, og Arendal kommune kobler det til sosial rettferdighet og økonomisk utvikling. Når kommunene skal implementere disse planene kan man da forvente at denne forståelsen styrer resultatene. Statistikken tilknyttet bærekraftsmål 11 reflekterte noe av denne forståelsen og tematikken, men i mindre grad enn jeg forventet. Dette kan ha en sammenheng med tolkningsfriheten i

implementeringsprosessen. Det kan imidlertid også ha sammenheng med at statistikken er fra den første perioden etter at planen ble vedtatt. Oppfølgingen kan bli mer tydelig over en lengre tidsdimensjon. I delen *Bærekraftsmål og statistikk og statistikkstabeller* fant vi at Arendal følger opp kollektivtransport mer og Tønsberg gjør det bedre på tilrettelegging for syklende (Statistisk sentralbyrå, 2024f, 2024e). Tønsberg kommer bedre ut innen vernet areal, men har og mest nedbygging. Arendal holder seg relativt stabil (Statistisk sentralbyrå, 2024a, 2024g). Begge kommuner har hatt en økning innen det som gjelder rekreasjon og folkehelse, men få områder med universell utforming (Statistisk sentralbyrå, 2024b, 2024c). Jeg tolker dette som at det er en viss sammenheng mellom forståelse og praksis, men ikke i stor grad – basert på funn fra de første 4 årene av planperioden.

Oppsummering av drøfting

Denne studien har ulike analyseformer som har blitt drøftet i forskjellige konstellasjoner. De ulike analysene og teoriene har blitt drøftet ovenfor, og er fundamentet for denne mer konkrete besvarelsen av problemstillingen. Nedenfor vil jeg svare ut forskningsspørsmålene i korte trekk basert på de siste kapitlene i denne studien.

Hvordan forstås bærekraft i norske kommuner?

I denne studien fant jeg at norske kommuner har ulik forståelse av bærekraft, og hvordan de gjennomfører oppfølging av planene i praksis. Det er flere likhetstrekk i tematikkene de prioriterer, men forskjellene kommer tydeligere frem i analysering av planene. Jeg utdyper dette nedenfor.

Hvordan forstår norske kommuner bærekraft i sine kommuneplaner?

Tønsberg og Arendal har hatt flere fellestrekk i hvordan de forstår bærekraft. De har prioritert mange av de samme målene som nevnt i *Kapittel 4*. For eksempel mål 3-5, 8, 11, 13 og 17. Begge kommuner har mange av de samme temaene som var tatt opp i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging fra 2019-2023*. Eksempelvis fortetting, grønn mobilitet, og flerbruk av areal (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Kommunene har tolket noe ulikt innenfor de generelle hovedretningene av dimensjonene. Basert på analysene har Arendal posisjonert seg nærmest den sosiale rettferdighets dimensjonen, og deretter dimensjonen om økonomisk utvikling. Dette kom frem både i *Frekvenstabellene* og den *Refleksiv tematiske analysen*. Tønsberg har holdt seg nærmere

dimensjonen om miljøvern, og deretter dimensjon om sosial rettferdighet basert på analysene (Campbell, 1996, 2016).

Nyansene og detaljene innenfor dette er mer spredt, men ut ifra analysefunn og tesene til Holden og Linnerud (2022) er det noen hovedtema som dukker opp. Disse omhandler:

- Etikk og rettferdighet
- Kommunikasjon og samarbeid
- Økonomisk vekst og teknologi

Utover dette har Tønsberg en bredere tolkning av bærekraft i konteksten av sine planer, men har mer tydelig fremgang i oppfølgingen av planene. Arendal er mer målrettet i sin fortolkning av begrepet og i sine strategier i planen, men har større spredning i hvordan de jobber med det basert på funnene i *Kapittel 4* og *5*.

Hvordan jobber norske kommuner med bærekraftsmål 11 i praksis, slik det kommer til uttrykk i statistikken?

Dette forskningsspørsmålet er mest nærliggende den kvantitative analysen. Her er det særlig tre tema som ble undersøkt; *Grønn mobilitet*, *Freda areal*, og *Rekreasjon og folkehelse*. Disse sammenlignes med et utvalg av delmålene til bærekraftsmål 11.

Delmål 11.2 handler om transportsystem, med spesielt fokus på personer i utsatte situasjoner (FN-sambandet, 2024b). *Grønn mobilitet* brukes for å undersøke dette delmålet. Kommunene har holdt seg stabil innen kollektivtransport og tilrettelegging av veier og gater.

Driftsutgiftene har økt for begge kommunene, men tilrettelegging for syklende har vært uendret for Tønsberg og hatt en nedgang for Arendal (Statistisk sentralbyrå, 2024e, 2024f).

Delmål 11.3 handler om overordnet bærekraftig urbanisering (FN-sambandet, 2024b). Dette uttrykkes gjennom fortetting, flerbruk av areal og endring av infrastruktur. Kommunene gjør det bedre innen *Grønn mobilitet* sammenlignet med *Rekreasjon og folkehelse* (Statistisk sentralbyrå, 2024b, 2024c, 2024e, 2024f).

Delmål 11.4 omhandler vern av ressurser som kultur og natur (FN-sambandet, 2024b).

Freda areal viste at Arendal har uendret mengde vernet areal, og Tønsberg har hatt en liten økning. Begge har hatt en viss økning i mengden nedbygd areal (Statistisk sentralbyrå, 2024a, 2024g).

Delmål 11.7 handler om tilgang til grøntområder og offentlige rom, spesielt for grupper med nedsatt funksjonsnivå (FN-sambandet, 2024b). Dette uttrykkes gjennom *Rekreasjon og*

folkehelse. Tønsberg har mest løyper, men Arendal har litt flere løyper under offentlig driftsansvar. Arendal har flest rekreasjons- og friluftsområder, men få av disse følger kriteriene for universell utforming (Statistisk sentralbyrå, 2024b, 2024c).

Basert på dette kan man konkludere med at begge kommuner jobber mot målene de har forespeilet i planene, men de vektlegger ulike deler av dem. Det var flere ulikheter i detaljene i planene enn i tiltakene som kom i etterkant. Det vil si at tilnærmingen til oppfølging av målene er likere enn jeg forventet basert på forskjellene som kom fram i *Kapittel 4*.

Hvordan henger forståelsen sammen med praksis?

Her er det særlig parallellene mellom den kvalitative og den kvantitative analysen som gir et inntrykk av relasjonen mellom forståelse og praksis. Forståelsen kommunene har av bærekraft påvirker hva som prioriteres, og hvordan de jobber med det. Kommunene må forholde seg til lovverk og føringer fra det statlige nivået, men har tolkningsfrihet slik at de kan tilpasse planene til sin lokale kontekst (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019; Reinart et al., 2022).

Det var ikke like mye samsvar mellom hva som ble forespeilet i planen, og hva som ble gjennomført i etterkant. Eksempelvis så vi at Tønsberg har et særlig fokus på miljøverndimensjonen av bærekraft, men i statistikken er situasjonen sprikende. De har hatt noe økning i mengden vernet areal, men mengden verneområder er relativt stabil, og de har bygd ned mer natur for bygninger og veier (Statistisk sentralbyrå, 2024a, 2024g). Her er det særlig eksterne faktorer og tidsdimensjonen som kan påvirke sammenhengen mellom forståelse og praksis. Arendal har en forståelse av bærekraft som ligger nærere sosial rettferdighet. De hadde en økning i pengebruken til samferdsel per innbygger som samsvarer med prioriteringen i planen om mer grønn mobilitet og bedre sosial bærekraft, men de har også hatt en nedgang i tilrettelagte turstier til offentlig bruk som er i strid med målene i planene (Statistisk sentralbyrå, 2024c, 2024f).

Eksemplene fra den kvantitative delen her viser at det er ulik fremgang innen de forskjellige områdene. Det er ikke nødvendigvis en tydelig sammenheng mellom det som prioriteres i planene og det som kommer frem i statistikken. Dette er dermed et tidlig blikk på en større sammenheng mellom delmålene og oppfølging.

Kapittel 6: Avslutning

Oppgavens bidrag

Denne oppgavens bidrag er å gi et kommunalt perspektiv på et overordnet satsingsområde. Det finnes indekser på oppfølging av bærekraftsmål, men disse er på et makroperspektiv som sammenlikner forskjellige land. I denne studien har jeg utviklet teorier basert på fire ulike analyser. Hensikten var å få en helhetlig og nyansert tolkning av hvordan norske kommuner forstår og følger opp bærekraftsmål. Studien har et kommunalt perspektiv og er en komparativ analyse mellom to kommuner. Siden bærekraft er et stort fagfelt og dermed svært omfattende, mener jeg det er nyttig med en studie som bruker et lokalt perspektiv for å undersøke forståelse og implementeringen av bærekraft. Dette kan være nyttig for alle som jobber med planlegging og bærekraft, samt i generelt arbeid som omhandler operasjonalisering og implementering av store overordnede mål og strategier.

Resultatet av analysen sett i sammenheng med teoriene fra *Kapittel 2* og styringsdokumentene i *Kapittel 1* viser at det var godt samsvar mellom Campbell (1996, 2016) sitt planleggingstriangel og de analytiske funnene. Dette har en delvis sammenheng med at planleggingstriangelen var en del av inspirasjonen til oppsettet i frekvensanalysen og den refleksive tematiske analysen. Disse analysene var nyttig for å se hvor mye tematikk som passet inn i de ulike temaene og hvor kommunene var ulike. Eksempelvis hadde Arendal en stor mengde tema innen det som gjaldt sosial bærekraft, Tønsberg var mer rettet mot miljøvern og vern av ressurser ut ifra *Kapittel 4*.

Holden og Linnerud (2022) sine teser om bærekraft passet ikke i like stor grad basert på de analytiske funnene. Her kom det frem at somme teser kunne knyttes til de analytiske funnene, imens andre var mindre relevante. Det indikerer at tesene deres kanskje bør justeres for bedre å reflektere det som skjer på lokalt nivå. Det er imidlertid mulig at disse tesene er bedre tilpasset til en makrostudie. Det som gjelder implementering av bærekraftsmål både i form av nasjonale styringsdokument og beskrivelsene til Reinart et al. (2022) samstemte i stor grad med funnene i planen. I *Kapittel 4* ble det gjort en deskriptiv analyse av planene til begge kommuner og de resterende analysene belyste mer dyptgående nyanser av planene og implementeringen for begge kommuner. Planene for begge kommuner lignet i stor grad på føringene i *Nasjonale forventninger* til tross for at de har gjort sine egne fortolkninger for å tilpasse det sin egen situasjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Utfordringene kommunene har med å balansere mellom tolkningsfrihet og oversettelsesarbeidet for å implementere overordnede mål til sin kontekst samstemmer i stor grad med Reinart et al. (2022) sin beskrivelse. Disse forskjellene kommer frem i måten Arendal og Tønsberg skiller seg fra hverandre i de analytiske funnene. Dette tyder på at de har brukt denne valgfriheten til å fortolke målene og styringsdokumentene til sin kontekst.

Videre forskning

Det finnes flere alternative versjoner av dette studiet eller videreutviklinger av det. Mine anbefalinger handler om å se på et lengre tidsperspektiv, et større utvalg av kommuner, eller et forskningsdesign som tar for seg planleggingsprosessen og de politiske og strukturelle strukturene som ligger til grunne for den.

Det hadde vært spennende å gjøre en studie av forståelsen av bærekraft og implementeringen av det på lokalt nivå over en lengre tidsdimensjon. Eksempelvis ville en studie med samme tematikk som undersøkte kommuner under hele planperioden på 10 til 15 år. På denne måten får man et tydeligere bilde av hvorvidt kommunene følger opp planene de har forespeilet i etterkant av planarbeidet.

På samme måte kunne man gjøre en større studie av bærekraft i en lokal sammenheng ved å undersøke flere kommuner for et større sammenligningsgrunnlag. Dette er mer ressurskrevende, men kan gi mer innsikt i hvordan ulike kommuner forstår bærekraftsmålene og hvordan de tilpasser dem til sin lokale kontekst. Eksempelvis kunne man undersøkt tre kommuner, der to av dem er relativt like og en er ulik med hensyn til utvalgsfaktorer.

Dersom man ville gjort en annen type nærstudier kunne man fordypet seg mer i sosial bærekraft, og undersøkt hvilke tiltak og hvilke sosiale forhold som finnes i kommunen og undersøke om implementeringen av tiltak har en effekt på den sosiale situasjonen i kommunen.

Et utgangspunkt for videre forskning kan være å se på planleggingsprosessen fra start til slutt. Her kunne man gjort dokumentstudier som tar for seg alle dokument fra forberedelsesfasen av planprosessen helt til planen var vedtatt, og eventuelt tilhørende temaplaner. Det kunne blitt en spennende studie som tar for seg forarbeidet og resultatet av en planprosess. Å trekke inn teori om *Governance* og andre styringsmekanismer for å se hvordan dette passer med funnene i datamaterialet ville også vært interessant (Sørensen & Torfing, 2005).

Referanser

- Arendal bystyre. (2022, mars 3). *Arealstrategier for Arendal kommune. Hvor og hvordan skal Arendal utvikles?* Arendal kommune. <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-medvirkning/kommunens-planer/arealdel/>
- Arendal kommune. (2020, mai 30). *Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2030*. <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-medvirkning/kommunens-planer/samfunnsdelen/>
- Atekst Retriever. (2024, november 28). *Retriever—Research Analysis*. <https://app-retriever-info-com.hvo-ezproxy-01.hivolda.no/services/archive/analysis?canFetchDataOnDateSelectorChange=false&fromDate=2010-01-01&searchString=b%C3%A6rekraft&toDate=2023-12-31>
- Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (3.). Cappelen Damm akademisk.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Braun, V., & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis: A practical guide*. SAGE.
- Brundtland, G. H. (med Dahl, O.). (1987). *Vår felles framtid*. Tiden norsk forlag.
- Bruvoll, A., & Pedersen, S. (2019). *Planlegging, oppfølging og realisering av gevinster i kommune- og fylkessammenslåinger* (Menon-publikasjon nr. 3/2019). <https://www.menon.no/publikasjoner/>
- Bukve, O. (2021). *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Campbell, S. (1996). Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *Journal of the American Planning Association*, 62(3), 296–312. <https://doi.org/10.1080/01944369608975696>
- Campbell, S. (2016). The Planner's Triangle Revisited: Sustainability and the Evolution of a Planning Ideal That Can't Stand Still. *Journal of the American Planning Association*, 82(4), 388–397. <https://doi.org/10.1080/01944363.2016.1214080>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023, mars 1). 7. *Rein energi til alle* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/fns-barekraftsmal/7.-ren-energi-til-alle/id2590183/>

- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024, februar 8). *12. Ansvarleg forbruk og produksjon* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringa.no; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/nn/tema/fns-barekraftsmal/12.-ansvarleg-forbruk-og-produksjon/id2590201/>
- Duedahl, P., & Jacobsen, M. H. (2010). *Introduktion til dokument analyse*. Syddansk Universitetsforlag.
- FN-sambandet. (2023, september 18). *FNs bærekraftsmål*. FN.no. <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>
- FN-sambandet. (2024a, januar 30). *Utrydde fattigdom*. FN.no. <https://fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/utrydde-fattigdom>
- FN-sambandet. (2024b, oktober 7). *Bærekraftige byer og lokalsamfunn*. FN.no.
<https://fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/baerekraftige-byer-og-lokalsamfunn>
- FN-sambandet. (2024c, oktober 8). *Utrydde sult*. FN.no. <https://fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/utrydde-sult>
- Hofstad, H. (2018). Plan- og bygningsloven (2008) sitt idemessige grunnlag. I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008: En lov for vår tid?* (s. 25–48). Universitetsforlaget.
- Holden, E., & Linnerud, K. (2022). *Bærekraftig utvikling. En idé om rettferdighet*. Universitetsforlaget.
- Holden, E., Linnerud, K., Banister, D., Schwanitz, V. J., & Wierling, A. H. (2017). *The Imperatives of Sustainable Development: Needs, Justice, Limits*. Routledge.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023, juni 20). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*. Regjeringen.no; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id2985764/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, mai 14). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Regjeringen.no; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/kmd/2019/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2023, desember 18). *Arealstrategi* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no.

- https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/fagtema/arealstrategi/id3019105/
- Kommuneloven. (2022). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Lid, I. M. (2024). Universell utforming. I *Store norske leksikon*. https://snl.no/universell_utforming
- Mathiesen, I. H., & Volckmar-Eeg, M. G. (2022). En abduktiv tilnærming til institusjonell etnografi – et bidrag til sosiologisk kunnskapsutvikling. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, *1–2022*, 9–23. <https://doi.org/10.18261/nost.6.1.2>
- Nyseth, T., & Ringholm, T. (2018). Medvirkning i demokratiske spenningsfelt. I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008: En lov for vår tid?* (s. 259–276). Universitetsforlaget.
- Plan- og bygningsloven - PBL. (2008a). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)—IV. Kommunal planlegging* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§11-1>
- Plan- og bygningsloven - PBL. (2008b). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)—IV. Kommunal planlegging* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§11-2>
- Raworth, K. (2017). Why it's time for Doughnut Economics. *IPPR Progressive Review*, *24*(3), 216–222. <https://doi.org/10.1111/newe.12058>
- Regjeringen.no. (2018, september 19). *Drikkevannsdirektivet 2020/2184* [EOSnotat]. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/sep/nytt-drikkevannsdirektiv-2018-2019/id2615569/>
- Reinar, M. B., Groven, K., & Lundberg, A. K. (2022). Mye styr, lite styring? Implementering av FNs bærekraftsål i samfunns- og arealplanlegging. I S. Straume, H. Hogset, J. Alteren, & B. Jæger (Red.), *Bærekraft. Fjordantologien 2022* (s. 298–317). Universitetsforlaget.
- Sachs, J. D., Lafortune, G., Fuller, G., & Drumm, E. (2023). *Implementing the SDG Stimulus. Sustainable Development Report 2023: Sustainable Development Report 2023*. Dublin University Press. <https://doi.org/10.25546/102924>
- Statistisk sentralbyrå. (2024a, september 18). *10781: Fysisk nedbygd areal (km²), etter region, statistikkvariabel og år [Statistikk]*. SSB. <https://www.ssb.no/statbank/table/10781/tableViewLayout1/>

- Statistisk sentralbyrå. (2024b, september 19). 12243: *Omfang av rekreasjonsområder i tettsted, inkludert Universell utforming, etter region, tilgjengelige områder for rekreasjon og friluftsliv., rekreasjonsareal i tettsteder, statistikkvariabel og år [Statistikk]*. SSB. <https://www.ssb.no/statbank/table/12243/tableViewLayout2/>
- Statistisk sentralbyrå. (2024c, september 19). 12593: *Tilrettelegging for friluftsliv. Ressursinnsats og tiltak, etter statistikkvariabel, region og år [Statistikk]*. SSB. <https://www.ssb.no/statbank/table/12593/tableViewLayout1/>
- Statistisk sentralbyrå. (2024d, september 19). *Kollektivtransport*. SSB. <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/landtransport/statistikk/kollektivtransport>
- Statistisk sentralbyrå. (2024e, oktober 9). 06672: *Kollektivtransport med buss. Byområde, etter statistikkvariabel, region og år [Statistikk]*. SSB. <https://www.ssb.no/statbank/table/06672/tableViewLayout1/>
- Statistisk sentralbyrå. (2024f, oktober 9). 11816: *Utvalgte nøkkeltall for samferdsel, etter region, statistikkvariabel og år [Statistikk]*. SSB. <https://www.ssb.no/statbank/table/11816/tableViewLayout2/>
- Statistisk sentralbyrå. (2024g, oktober 10). 08936: *Vernet areal, etter statistikkvariabel, region, år og verneformål [Statistikk]*. SSB. <https://www.ssb.no/statbank/table/08936/tableViewLayout1/>
- Stokken, R., Andenes, E., Båtevik, F. O., & Folkestad, B. (2022). *Handbok for førstegongsforskaren. Den gode empiriske oppgåva i sosialt arbeid* (1.). Fagbokforlaget.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 197–237.
- Thorsnæs, G., & Lauritzen, P. R. (2024). Arendal. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/Arendal>
- Thorsnæs, G., Lundbo, S., Gjernes, A. B., & Scott, I. (2024). Tønsberg. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/T%C3%B8nsberg>
- Thrane, C. (2018). *Kvantitativ metode: En praktisk tilnærming* (1. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Tjora, A. H. (2018). *Viten skapt: Kvalitativ analyse og teoriutvikling*. Cappelen Damm akademisk.
- Tønsberg kommune. (2021, oktober 6). *Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2031*. <https://www.tonsberg.kommune.no/tjenester/by-og-stedsutvikling/kommuneplan/>