

Kapittel 16

Kommunen på miljødugnad: FNs bærekraftsmål som rammeverk for regional og lokal planlegging

Mathias B. Reinar, Aase Kristine Lundberg og Marte Lange Vik

16.1 Innledning

Tanken om at økonomisk vekst og utvikling også må ta hensyn til natur og miljø, har vært et tema siden FN's miljøvernerklæring ble vedtatt i 1972 (Adams, 2020). Begrepet bærekraftig utvikling ble noen år senere del av den internasjonale politiske agendaen. I 1987 lanserte Verdenskommisjonen for miljø og utvikling rapporten «Vår felles framtid», der konseptet om bærekraftig utvikling ble lansert som et grep for å løse både fattigdoms- og miljøproblemer samtidig. Rapporten definerer bærekraftig utvikling som en utvikling som tilfredsstiller dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987). Dette er en definisjon som fremdeles ofte blir sitert. I årene siden har ideen om bærekraftig utvikling gjerne blitt forstått som at beslutninger og tiltak må finne en balanse mellom økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn.

I 2015 vedtok FN's generalforsamling Agenda 2030, som det foreløpig siste uttrykket for en global innsats for bærekraftig utvikling. Agenda 2030 ble vedtatt som en felles global handlingsplan for å ta tak i vår tids største utfordringer, som å bekjempe fattigdom og sult, sikre sosiale rettigheter og god helse, fremme likestilling, stanse tap av naturmangfold og stoppe klimaendringene (FN, 2015). Som del av Agenda 2030 ble det vedtatt 17 bærekraftsmål og 169 delmål som gir retning for en mer bærekraftig utvikling både på kort og lang sikt. De 17 målene er gitt en lett gjenkjennbar visuell profil (se figur 16.1).

Det har blitt anslått at to tredjedeler av de 169 delmålene forutsetter handling fra lokale aktører (Kanuri et al., 2016). I økende grad bygger iverksettingen på en anerkjennelse av den sentrale rollen spesielt lokale myndigheter spiller for å nå Agenda 2030 (United Cities and Local Governments, 2016). At mål 11 konkret dreier seg om utviklingen av bærekraftig byer og lokalsamfunn, er en



Figur 16.1 FNs 17 bærekraftsmål.

bekreftelse på dette. Koordinering på tvers av forvaltningsnivåer og samfunnssektorer står også sentralt i iverksettingen av agendaen, noe som gjenspeiles i delmål 17.15 om behovet for en mer samstemt politikk for en bærekraftig utvikling. Her ser vi at å jobbe med bærekraftsmålene innenfor rammeverket av plan- og bygningsloven – som nettopp er en sektorovergrepene lov – potensielt kan ha mye for seg.

For at de globale og overordnede bærekraftsmålene skal kunne omsettes til handling, må de relateres til den spesifikke sammenhengen og utfordringene man opplever lokalt. Man sier gjerne at bærekraftsmålene må «lokaliseres» eller «oversettes» fra det globale til det lokale nivået, for å gi mening lokalt og dermed bidra til styring. Gjennom disse prosessene gis målformuleringene et konkret innhold, de relateres til opplevde utfordringer, og de knyttes til virkemidler man har til rådighet for å påvirke samfunnsutviklingen i en mer bærekraftig og rettferdig retning. I lokaliseringsprosessene er det likevel viktig at det helhetlige perspektivet som legges til grunn for bærekraftsmålene, blir ivarettatt, fordi framgang på ett målområde lett kan gå på bekostning av et annet dersom de ulike målene ikke ses i sammenheng (Griggs et al., 2017).

Signalene fra Agenda 2030 kan leses som motstridende. På den ene siden står det at målene er universelle og udelelige. Samtidig står det også at det er opp til hvert enkelt land å iverksette målene i tråd med egne politiske prioriteringer. Dette kan åpne opp for en viss skjevhet i hvilke elementer fra agendaen som vektlegges (Long, 2018).

Formålet med dette kapitlet er å belyse hvordan FNs bærekraftsmål har blitt konkretisert i kommunal og regional planlegging. Vi diskuterer hvordan bærekraftsmålene har blitt operasjonalisert for å gi mening innenfor en norsk planleggingssammenheng, og hvilke spenninger som oppstår når målene skal gis lokal relevans. Et kritisk spørsmål dreier seg om hvordan bærekraftsmålene kan bli noe mer enn en ny innpakning og et retorisk grep, men faktisk kan bidra til å endre politiske prioriteringer. I lys av erfaringer så langt vil vi derfor drøfte hva som skal til for at bærekraftsmålene faktisk kan bidra til å skape en mer bærekraftig og rettferdig utvikling lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt.

Kapitlet er basert på en kartlegging to av forfatterne gjennomførte på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2020 (Lundberg et al., 2020), samt fra samarbeidsprosjektet «*Field of goals*» (på norsk: «Fra mål til mening til handling – Samproduksjon og implementering av FNs bærekraftsmål i regionalt og lokalt planarbeid»). Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd og har som mål å utvikle et rammeverk for implementering av FNs bærekraftsmål i lokal og regional planlegging.

Resten av kapitlet består av fire deler. I første del trekker vi noen historiske linjer knyttet til bærekraftig utvikling i norsk planlegging. Deretter diskuterer vi noen klassiske dilemmaer for planleggingen knyttet til helhet og målkonflikter, og relaterer dette til bærekraftsmålene. Etter dette presenterer vi eksempler på hvordan norske kommuner og fylkeskommuner har grepet an utfordringen å innarbeide bærekraftsmålene i sin planlegging. I siste del drøfter vi hva disse erfaringene forteller oss om bærekraftsmålenes muligheter for å bidra til en mer bærekraftig samfunnsutvikling.

16.2 Erfaringer med bærekraftig utvikling i norsk planlegging

At kommunal og regional planlegging skal bidra til å skape en bærekraftig samfunnsutvikling, er ikke noe nytt. Ved revisjonen av plan- og bygningsloven (pbl) i 2008 ble bærekraftig utvikling tatt inn i formålsparagrafen til loven for dermed å tydeliggjøre at planlegging skal bidra til å «fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner» (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1). Også i andre deler av lovverket er bærekraftsbegrepet tatt inn. For eksempel er hensikten med kommuneloven å bidra til bærekraftige kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven, 2018, § 1-1). Historien kan spores tilbake til 1990-tallet. Som en oppfølging av «Vår felles framtid» fra 1987 ble FNs kommisjon for bærekraftig utvikling opprettet i 1992. Den første store miljøkonferansen ble arrangert i Rio de Janeiro samme år. Her ble Agenda 21 utarbeidet og underskrevet, som en plan for arbeidet med bærekraftig utvikling i det 21. århundret. Velstående land fikk et særlig

ansvar for å redusere forbruk og produksjon, og det globale initiativet skulle følges opp på nasjonalt og lokalt nivå (FN-sambandet, 2019; UNCED, 1992).

I norsk kommuneplanlegging ble Agenda 21 fulgt opp gjennom Lokal Agenda 21, som en fortsettelse (1997–2002) av det kommunale miljøvernarbeidet og MIK-reformen (Miljøvern i kommunene), som pågikk fra 1992 til 1997. Gjennom MIK-reformen kunne alle kommuner få støtte til å ansette en egen miljøvernleder for dermed å styrke det miljøfaglige planarbeidet i kommunen. Selv om kommunene også tidligere hadde hatt ansvar for miljøvern og tilhørende oppgaver, fikk de med MIK-reformen for første gang miljøvernansvar som en spesifikk forvaltningsoppgave (Hovik & Johnsen, 1994). Over 700 millioner statlige kroner gikk i denne perioden med til å bygge opp slike stillinger i nær sagt alle landets kommuner (Bjørnæs & Lindseth, 2006). Prinsippene og målene i MIK-reformen samsvarte med grunnleggende trekk ved Lokal Agenda 21, og dette la et godt grunnlag for arbeidet med miljø og bærekraftig utvikling (Nasjonalkomiteen for internasjonale miljøspørsmål, 1997).

Nye globale avtaler kom til. I 2000 skrev alle FNs medlemsland under på FNs tusenårsmål, åtte konkrete mål for perioden 2000–2015, spesielt rettet mot fattigdomsreduksjon og global utjevning innen utdanning og helse (Nordahl, 2015). Fram mot avslutningen for tusenårsmålene i 2015 gjennomførte FN en omfattende prosess hvor både enkeltpersoner og nasjoner ble invitert til å gi innspill til målsettinger for det internasjonale arbeidet med bærekraftig utvikling. Resultatet av dette arbeidet ble Agenda 2030, med 17 hovedmål og 169 delmål, som i dag er kjent som FNs bærekraftsmål (FN, 2015).

I de første årene etter at Agenda 2030 ble vedtatt, handlet mye av den norske innsatsen om Norges bidrag til det internasjonale arbeidet med å realisere bærekraftsmålene i det globale sør (Finansdepartementet & Utenriksdepartementet 2017, 2018, 2019).⁵⁴ Fra 2019 har det vært et skjerpet fokus på at bærekraftsmålene må få konsekvenser for norsk politikk. I «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019), et sentralt styringsdokument overfor kommuner og fylkeskommuner, har regjeringen slått fast at bærekraftsmålene skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største nasjonale og globale utfordringer. Regjeringen forventer at alle norske kommuner og fylkeskommuner skal legge bærekraftsmålene til grunn både for samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen. Kommunene og fylkeskommunene blir framhevet som nøkkelaktører i å nå bærekraftsmålene gjennom planlegging fordi:

54 Med det globale sør mener vi det som gjerne har blitt omtalt som utviklingsland. Forut for bærekraftsmålene var tusenårsmålene et forsøk på å bidra til utvikling i det globale sør på åtte målområder, mens det var forventet at land i det globale nord (i-land) skulle bidra til denne utviklingen.

... de er nærmest befolkningen, lokale bedrifter og organisasjoner. Samtidig er de ansvarlig for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter. Regjeringen legger vekt på at arbeidet med å realisere bærekraftmålene sikres bred forankring gjennom den regionale og kommunale planleggingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 6).

At kommuner og fylkeskommuner har et særskilt ansvar i oppfølgingen av 2030-agendaen, tydeliggjøres også i stortingsmeldingen om den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene, som regjeringen lanserte sommeren 2021, *Mål med mening: Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Basert på disse politiske signalene kan regjeringen rapportere tilbake til FN at de har tilrettelagt for lokal og regional implementering av bærekraftsmålene, mens det i praksis er uklart hva som forventes av kommunene og fylkeskommunen, hva regjeringen mener er hovedutfordringer, og hvor ambisjonsnivået bør ligge.

Oppsummeringer av Agenda 21 viser at det ble gjennomført mange gode tiltak for samfunnsutvikling på lokalt nivå, i bydeler og lokalsamfunn. Men arbeidet ble kritisert for å være for lite planmessig og for dårlig institusjonalisert, og at innsatsen derfor ble fragmentert og uten sammenheng. Når det er snakk om hva vi kan lære fra arbeidet med Lokal Agenda 21, henger dette også sammen med manglende nasjonal innsats. En av de viktigste barrierene i det globale arbeidet med Lokal Agenda 21 var mangel på tydelige nasjonale forventninger og statlig koordinering (Aall, Lindseth & Lafferty, 2006).

Arbeidet med Agenda 21 internasjonalt viste at lokal handling er en forutsetning for bærekraftig utvikling. Selv om lokale initiativ ofte kan kritiseres for å miste det globale perspektivet, kan grobunnen for radikale ideer være bedre på lokalt nivå, der beslutningslinjene er kortere og tiden fra idé til resultat er mindre. På nasjonalt nivå er prosessene og byråkratiet mer omfattende, og det kan derfor ta lengre tid for ideer å få gjennomslag. Samtidig legges det åpenbart føringer og begrensninger for lokale initiativ på nasjonalt nivå. På samme måte kan det være lokalt forankret motstand mot radikal endring. Det er et spenningsforhold mellom lokalt selvstyre og miljøvennlig arealforvaltning, noe som blant annet ble påpekt i evalueringen av plan- og bygningsloven (Hanssen, 2018b).

16.3 FNs bærekraftsmål og planlegging: Ulike forståelsesmåter og tilnærminger

Nødvendigheten av å jobbe på tvers av etablerte sektorer og «siloe» for å løse miljøproblemer er et sentralt poeng i tanken om bærekraftig utvikling generelt og i Agenda 2030 spesielt. Tverrsektorielt arbeid er imidlertid krevende, både med tanke på tid og ressurser, og fordi det krever samordning og innsats utover kjerneaktiviteten. I norsk sammenheng kan inkluderingen av bærekraftig utvikling i formålsparagrafen i plan- og bygningsloven betraktes som et steg i denne retningen fordi plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov (Hanssen, Aarsæther & Winge, 2018).

I oversettelsen av globale bærekraftsmål til en norsk regional og lokal sammenheng framstår indikatorer som et mye brukt virkemiddel, både som en måte å operasjonalisere de overordnede føringene på og som et verktøy for å kunne måle framgang. Indikatorer brukes ofte i planlegging og samfunnsutvikling, og blir forstått som enkeltelementer som kan si noe om en større sammenheng og mer kompliserte forhold (Dahlum & Grønmo, 2020). Indikatorer kan bidra til å bryte ned et politikkområde og tydeliggjøre hvor man bør sette inn innsatsen. Ved at samme type målinger gjøres på mange steder og over tid, kan kommunene sammenligne tilstanden i kommunen både med andre kommuner og se retningen på utviklingen. Kommunene har lang erfaring i denne type målinger, blant annet gjennom årlige innrapporteringer til SSB (SSB, 2018).

Bærekraftsindikatorer, det vil si indikatorer som favner ulike økonomiske, sosiale og miljømessige forhold, gjør det på den ene siden mulig å rapportere på bærekraftsarbeidet samt sammenligne innsatsen på tvers av land, regioner og kommuner. På den andre siden har indikatorer også blitt kritisert for å overforenkle bærekraftsarbeidet (Høyer & Aall, 2002). Sammen med de 17 bærekraftsmålene følger det fra FNs hånd 169 delmål og 232 indikatorer. Indikatorsettet er utviklet som en måte å konkretisere målene og delmålene på og for å kunne måle om utviklingen går i rett retning. De bidrar med det til å sette et større trykk bak arbeidet. Indikatorene i Agenda 2030 er utviklet på et globalt nivå. Som et styringsverktøy for en lokal eller regional utvikling kan de imidlertid være mindre egnet. Derfor er det også igangsatt en rekke initiativ for å lage mer tilpassede indikatorer. En utfordring med utvikling av lokale bærekraftsindikatorer er imidlertid at de kan bli *for lokale*, og at de dermed ikke fanger opp de *globale* dimensjonene ved bærekraftsbegrepet (Høyer & Aall, 2002).

Et eksempel på en bærekraftsindikator kan være tilgang til rent vann. Rent vann har betydning for sanitærforhold, som igjen er viktig for god helse. For å evaluere måloppnåelse for bærekraftsmålene er det utviklet flere sett med

indikatorer. En indikatorbasert tilnærming kan sies å ligge nær det kommunene er vant til å gjøre. Selv om indikatorer kan fungere som nyttige kartleggingsverktøy, trenger ikke dette å innebære en endret praksis eller føre til samordnet innsats på tvers av avdelinger og sektorer. Indikatorbaserte tilnærminger trenger heller ikke være koblet til planlegging eller politikktutforming, og de belyser ikke nødvendigvis målkonflikter i planlegging og politikk (Lundberg et al., 2020). En innvending mot en indikatorbasert utvikling er at de kan føre til at det kun er områdene som kan måles – kvantifiseres og telles – hvor innsatsen settes inn. For eksempel kan det være enklere å finne tall for å måle den økonomiske og miljømessige bærekraften enn for den sosiale bærekraften, der det kan trenge mer kvalitative vurderinger.

I en lokaliseringstilnærming er utgangspunktet den lokale relevansen til de globale målene. I denne tilnærmingen tas bærekraftsmålene gjerne i bruk på overordnet plannivå, som et virkemiddel for en mer helhetlig inngang til planlegging generelt. Denne typen tilnærminger legger vekt på å bevisstgjøre og ansvarliggjøre de ulike avdelingene og sektorene som kan gjøre en innsats for å nå målene, slik at man i fellesskap kan føre utviklingen i en riktig retning. Gjennom dette kan bærekraftsmålene bidra til en dialog mellom kommunen og øvrige samfunnsaktører, de kan bidra til å få satt ting på dagsorden og til å synliggjøre målkonflikter i planleggingen (Lundberg et al., 2020). Begrepet målkonflikter brukes for å betegne hvordan ulike mål i planlegging, også andre mål enn bærekraftsmålene, kan stå i konflikt med hverandre. I kapittel 9 beskriver Stokke hvordan integrert planlegging er et verktøy for å motvirke konflikter i forvaltningen. Stokke skiller mellom tre ulike typer integrering: geografisk integrering, horisontal integrering og vertikal integrering. I arbeidet med bærekraftsmålene er det også viktig å sørge for målintegrering, altså at man ikke utfører handlinger eller legger planer for å oppnå ett mål som samtidig reduserer mulighetene for å oppnå et annet bærekraftsmål.

Et eksempel på en målkonflikt kan være at man planlegger for fortetting for å redusere klimagassutslipp og minimere omdisponering av sammenhengende natur- og landbruksområder utenfor tettstedene. Dette kan imidlertid samtidig føre til lavere livskvalitet for innbyggerne fordi de mister tilgang til grøntområder og muligheter for fysisk aktivitet i fortettingsområdet (Hofstad, 2015; Vik et al., 2021) (se også kapittel 13 og 15). Å sette opp vindmøller på land er et annet eksempel på at klimamål kan være i konflikt med mål om bevaring av natur. Og mens et mål kan være satt nasjonalt, eller globalt, kan dette være i strid med lokale eller regionale mål. Vi har altså konflikter mellom samme mål på ulike forvaltningsnivåer og mellom ulike mål på samme nivå.

Det finnes ulike visualiseringer av mål- og konfliktdimensjoner i planlegging. En av de mest brukte figurene er Campbells planleggingstriangel (Campbell,

1996). Dette triangelet tar utgangspunkt i framstillingen av bærekraftig utvikling som bestående av sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. Campbell utvidet i planleggingstriangelet modellen til å tydeliggjøre konfliktene som oppstår mellom de ulike dimensjonene. I spenningen mellom sosial rettferdighet og økonomisk vekst finnes det en eiendomsconflikt. I spenningen mellom sosial rettferdighet og miljøhensyn finner vi utviklingskonflikten, mens ressurskonflikten kjennetegner spenningene mellom økonomisk vekst og miljøhensyn.

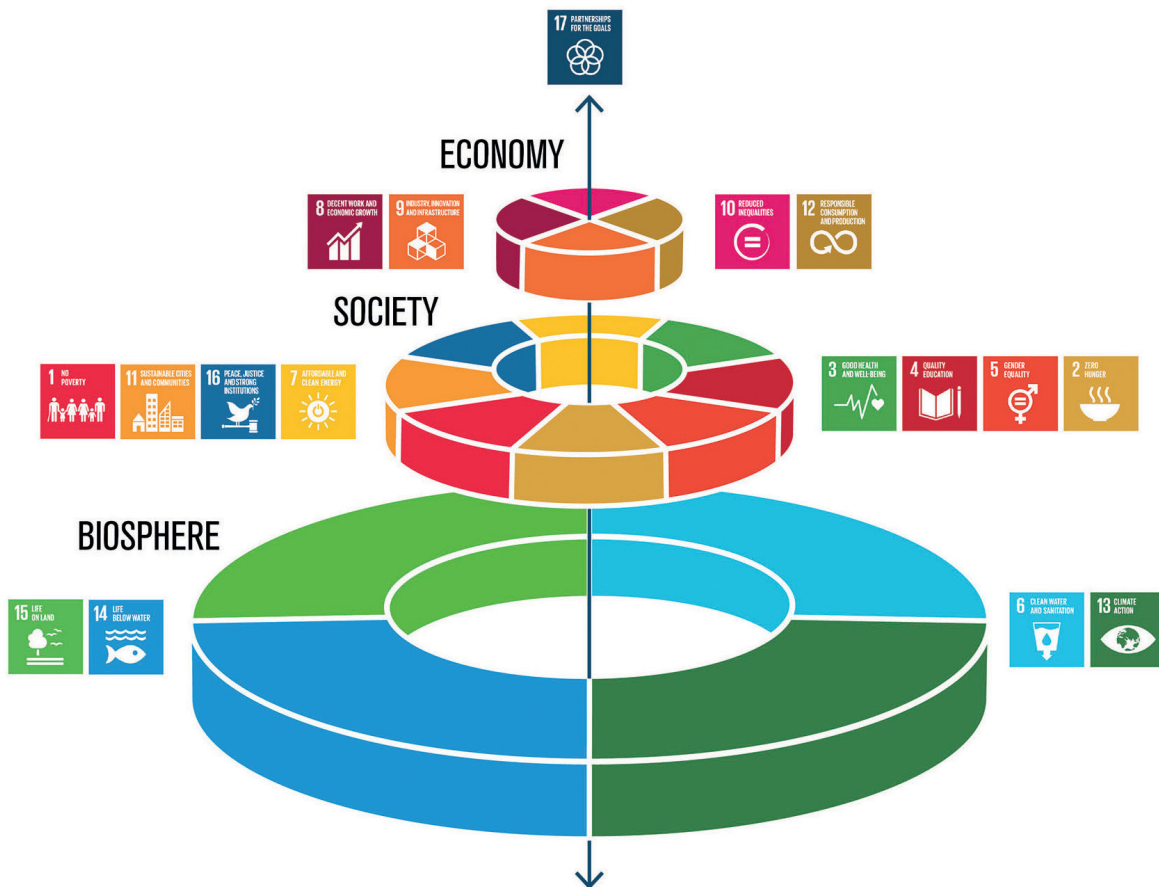
Agenda 2030 er tydelig på at de 17 bærekraftsmålene balanserer de tre dimensjonene økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft (FN, 2015). Plansjen med de 17 målene, vist innledningsvis i kapitlet, sier imidlertid ikke noe om hvordan de ulike målene og delmålene forholder seg til – og står i potensiell konflikt med – hverandre. En mye brukt modell som deler inn bærekraftsmålene i de tre bærekraftsdimensjonene, er den såkalte bryllupskakemodellen, utviklet av Stockholm Resilience Centre.⁵⁵ Modellen tar utgangspunkt i planetens tåleevne (Rockström et al., 2009) og denne tålegrensen setter begrensinger på utviklingen. Poenget med modellen er dermed ikke bare å dele opp de 17 målene i ulike dimensjoner, men å understreke at det er et hierarki, der de miljømessige målene (biosfæren) er grunnlaget for det andre målene. Modellen er illustrert i figur 16.2.

Også bryllupskakemodellen kan leses som en tydeliggjøring av konfliktdimensjoner mellom bærekraftsmålene, ved at ulike mål knyttes til ulike dimensjoner ved bærekraftarbeidet. I tråd med tanken om at bærekraftig utvikling ligger i overlappingen mellom de tre dimensjonene, tydeliggjør modellen at innsats for å nå enkeltmål bare svarer til en av dimensjonene. For å få til en helhetlig utvikling i bærekraftig retning må man se målene i sammenheng.

Bryllupskakemodellen understreker at naturen er grunnlaget for all utvikling, og hvis vi ikke tar hensyn til å ivareta denne på en god nok måte, undergraver vi mulighetene for både samfunnsutvikling og økonomisk utvikling (Stockholm Resilience Centre, 2017). Dette innebærer blant annet at hvis vi skal nå bærekraftsmålene, må vi legge til side økonomisk vekst som det dominerende styringsprinsippet (Randers et al., 2018). I likhet med både framstillingen av bærekraftig utvikling som tredelt og Campbells planleggingstriangel kan bryllupskakemodellen sies å ha en politisk slagside, som oppfordrer til en forskyving av tyngdepunktet både innen planvedtak og annen politikkutforming.

Vi ser at slike modeller har en tendens til å bli allemannseie. Bryllupskakemodellen er for eksempel blitt del av en rekke kommuneplaner, som en illustrasjon på bærekraftsmålene. Det er imidlertid en risiko for at det substansielle innholdet i modellene forsvinner når de tas i bruk uten referanse til kunnskapen

55 For mer om modellen, se <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-how-food-connects-all-the-sdgs.html>.



Figur 16.2 Bryllupskakemodellen for bærekraftsmålene. Utviklet av Azote Images for Stockholm Resilience Center (2017).

som modellene bygger på. Slike modeller er heller ikke alltid like intuitive, og en alternativ tolkning av modellen er at økonomi er viktigst, siden den ligger på toppen, med naturen på bunnen. Dette viser at det kan være utfordrende å formidle den kompleksiteten som et rammeverk som 2030-agendaen består av, og peker mot at lokale tolkninger og bearbejdinger gjerne legger premissene for lokalt arbeid.

Rapporten *The future is now: science for achieving sustainable development* (Messerli et al., 2019), utgitt av en uavhengig ekspertgruppe nedsatt av FN's generalsekretær, har en annen innfallsvinkel til bærekraftsmålene. Fokuset her er ikke enkeltmål og delmål, men sammenhengen mellom dem. Rapporten tar

utgangspunkt i at for å få til en bærekraftig samfunnsreformasjon, forstått som en kraftig kursendring fra dagens *business as usual*, må sammenhenger (både positive og negative) mellom mål og delmål stå sentralt. Rapporten anbefaler derfor å rette innsatsen mot seks sektorovergripende innsatsområder, heller enn enkelmål og delmål. De seks innsatsområdene tar utgangspunkt i underliggende systemer nødvendig for reformasjon. De seks innsatsområdene er, i Viken fylkeskommunes oversettelse (Viken fylkeskommune, 2020):

1. Livskvalitet, velferd og like muligheter
2. Bærekraftig og rettferdig økonomisk system
3. Bærekraftig arealbruk, matproduksjon og ernæring
4. Redusert klimagassutslipp og energiomlegging
5. Helhetlig by- og tettstedutvikling
6. Miljø, økosystem og biologisk mangfold

Rapporten identifiserer i tillegg fire kategorier med virkemidler for å realisere en bærekraftig samfunnsomstilling: styring, regulatoriske og juridiske virkemidler; økonomiske og finansielle virkemidler; mobiliserende og informative virkemidler; forskning, innovasjon og utvikling (Viken fylkeskommune, 2020). Hverken innsatsområdene eller virkemidlene er direkte koblet til enkelte bærekraftsmål, men dekker samlet sett alle mål og delmål. Hovedbudskapet i rapporten er at det trengs systemisk endring for å få til en omstilling, og da er det lite fruktbart å fokusere på enkeltmål. Som vi kommer tilbake til, har denne tilnærmingen slått rot på regionalt nivå i Norge, med Viken fylkeskommune som fremste pådriver.

16.4 Eksempler på lokale og regionale tilnærminger

De relativt åpne og brede formuleringene i bærekraftsmålene innebærer at det nødvendigvis vil være en del variasjon i hvordan målene oversettes i ulike plan-sammenhenger. Noen ser stor nytte i å bruke målene innad i organisasjonen, og da gjerne med det uttalte målet å komme bort fra den såkalte silotankegangen, som vanskeliggjør samarbeid på tvers av sektorer. Bærekraftsmålenes tverrfag-lighet trekkes da fram som en styrke. Denne styrken gjør seg også gjeldende utad ved at ulike samfunnsaktører drar i samme retning ved at man «snakker samme språk.» Muligheten til å se egne handlinger i et større perspektiv, med bærekraftsmålene som et felles rammeverk på tvers av nivåer, kan være en annen driver i arbeidet. Diskusjonen ovenfor viser at det er variasjoner i tolkninger og måter å operasjonalisere bærekraftsmålene på.

I plansammenheng har bærekraftsmålene i en tidlig fase i stor grad blitt lagt til grunn i overordnede, strategiske planer, som kommuneplanens samfunnsdel.

Hvis bærekraftsmålene «forblir» på det strategiske nivået i den kommunale planleggingen, er det imidlertid fare for at den konkrete handlingen uteblir og at de først og fremst blir et retorisk virkemiddel. Det er også viktig å ha med seg at planlegging handler om politikk, og integrering av bærekraftsmålene i lokal og regional planlegging handler i stor grad om politisk vilje. Manglende påkobling av det politiske nivået har blitt identifisert som en barriere for å ta i bruk målene (Lundberg et al., 2020). Klarere styringssignaler fra statlig nivå har også vært etterlyst, blant annet i innspill fra kommuner og fylkeskommuner til den nasjonale handlingsplanen. Hvorvidt den nasjonale handlingsplanen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021), som ble lansert på forsommeren i 2021, vil gjøre det lettere for kommuner og fylkeskommuner å operasjonalisere og innarbeide bærekraftsmålene i sin planlegging, gjenstår å se. I det følgende gir vi noen eksempler på hvordan bærekraftsmålene har blitt tatt i bruk i norske kommuner og fylkeskommuner i en tidlig fase.

Finne startstreken og måle framgang

En forutsetning for å vurdere den globale måloppnåelsen av bærekraftsmålene i årene fram mot 2030 er gjennom bruken av et felles indikatorsett. Hva som er relevant å måle, og behovene for måling, er imidlertid ikke like på tvers av nivå og landegrenser. Idet kommuner og fylkeskommuner kontekstualiserer bærekraftsmålene, er ikke alle de globale indikatorene relevante. Et problem med de globale indikatorene er dermed at de kan være vanskelige å forholde seg til for aktører på lokalt/regionalt nivå (Nørgaard, Rognerud & Storrud, 2018). Ulike initiativer har blitt igangsatt for å utvikle mer lokalt tilpassede indikatorer. På nasjonalt nivå har SSB en egen samleside med statistikk for hvert delmål, mens på regionalt nivå har blant annet Viken fylkeskommune utviklet en statistikkbank med et utvalg indikatorer for hvert bærekraftsmål.⁵⁶

Et verktøy som har blitt tatt i bruk i en rekke kommuner, er bruken av såkalte nøkkelindikatorer, som tar utgangspunkt i bærekraftsmål 11 om bærekraftige byer og lokalsamfunn. Indikatorsettet er utviklet i et samarbeid mellom en rekke FN-byråer⁵⁷ og består av nærmere 100 indikatorer som dekker 24 tematiske områder. Disse er igjen sortert under de tre bærekraftsdimensjonene (økonomisk, sosial og miljømessig). Formålet med indikatorene er å kartlegge dagens status for å danne et utgangspunkt for videre arbeid. Det åpner også opp for å sammenligne byer og kommuner med hverandre. I Norge var Ålesund først ut med å ta i bruk dette verktøyet. I etterkant har flere kommuner kommet etter. Blant annet fikk samtlige kommuner i Møre og Romsdal sin egen «bærekraftsprofil» gjennom dette samarbeidet våren 2021.

56 Se <https://www.ssb.no/sdg> og <https://statistikk.akershus-fk.no/webview>.

57 Se <https://www.itu.int/en/ITU-T/ssc/united/Pages/default.aspx>.

Resultatene fra kartleggingene brukes både som del av planleggingen og som utgangspunkt for å igangsette prosjekter med eksterne aktører, som det lokale næringslivet. I Ålesund har for eksempel dette arbeidet bidratt til samarbeid mellom kommunen og lokale bedrifter på områder der kartleggingen viser at det er behov for å rette en innsats. Innenfor den kommunale planleggingen har resultatene fra kartleggingen blitt del av kunnskapsgrunnlaget for kommunens kommuneplan, og bidrar med det til å tydeliggjøre områder kommunen bør rette et særskilt søkelys mot. I Ålesunds kunnskapsgrunnlag gjøres det også sammenligninger med andre kommuner som har gjennomført kartleggingen. For eksempel viste kartleggingen at vannforbruket per innbygger i Ålesund var 605 liter per person per dag, mens det for Bodø lå på 356 liter per dag og for Asker på 280 liter per dag (Ålesund kommune, 2020). Dette viser at kommunen bør sette inn tiltak i arbeidet for å realisere bærekraftsmål 6 om rent vann og sanitærforhold.

Det kritiske spørsmålet er i hvilken grad en slik kartlegging faktisk kan være med på å stake ut en kurs eller endre noen prioriteringer for den kommunale planleggingen. En respondent i en spørreundersøkelse til landets kommuner (Lundberg et al., 2020) pekte på at bruken av indikatorer kunne ha en begrensende effekt:

FNs bærekraftsmål må ikke bli en regnskapsøvelse der [man] blindt måler oppnåelse på et bredt spekter av indikatorer for på den måten å generere en slags selvangivelse av kommunens arbeid med bærekraftsmålene. Det bør heller være et verktøy for endring av fokus og prioritering av hva som er viktig.

Respondenten peker på et sentralt poeng, nemlig at arbeidet med bærekraftsmålene ikke bør reduseres til en sjekkliste, og at det er behov for å endre praksiser og prioriteringer framfor bokholderi. Det er liten tvil om at indikatorer vil ha en sentral rolle i oversettelsene av bærekraftsmålene; samtidig er det en rekke dilemma knyttet til å ta indikatorene til inntekt for målene i seg selv.

Gjøre bærekraftsmålene lokalt relevante

Ifølge Agenda 2030 er det opp til hvert enkelt medlemsland å selv utarbeide nasjonale mål basert på de globale bærekraftsmålene og delmålene, der man tar hensyn til ulike nasjonale utviklingstrinn og politiske prioriteringer (FN, 2015). Mange kommuner har begynt arbeidet med å prioritere de målene og delmålene de anser som mest relevante å jobbe etter lokalt. Selve prioriteringen av mål kan gjøres på forskjellige måter, men er gjerne basert på to hovedkriterier: For det første spør man seg hvilke mål og delmål som er mest relevante ut ifra den

lokale sammenhengen og de utfordringene man har eller ser kommer i framtiden. For det andre spør man seg hvilke mål og delmål det er mest realistisk å ha en innvirkning på lokalt, gitt kommunens handlingsrom. På bakgrunn av denne analysen ender kommunene opp med et utvalg mål og delmål som de legger til grunn for den videre planleggingen, for eksempel som en sentral føring i kommuneplanen.

Ifølge KS hadde flertallet av kommuner i løpet av våren 2021 prioritert bærekraftsmål. Noen hadde også prioritert delmål (KS, 2021). I kartleggingen vi gjennomførte våren 2020, pekte det seg ut noen typiske «kommunemål» (Lundberg et al., 2020). Det var særlig målene knyttet til helse (mål 3), utdanning (mål 4), klimaendringer (mål 13), bærekraftige byer og lokalsamfunn (mål 11) samt målene om økonomisk vekst og jobber (mål 8) og samarbeid for å nå målene (mål 17) som ble prioritert. Når noen mål prioriteres, blir nødvendigvis andre nedprioritert. Mål som i mindre grad blir vurdert som relevante i en norsk kommunesammenheng, var målene om å utrydde fattigdom (mål 1), utrydde sult (mål 2) og målet om fred, rettferdighet og sterke institusjoner (mål 16). Gjennom metoden for å velge ut enkelte mål blir det med andre ord klart at noen deler av Agenda 2030 oppleves som mer relevante enn andre.

Prioritering av ulike mål og delmål er en måte å forenkle og tilpasse det overordnede globale rammeverket til en kommunal virkelighet på. Et annet kritisk spørsmål er i hvilken grad denne selektive tilnærmingen ivaretar det sentrale premisset i Agenda 2030 om at målene må ses i sammenheng, og at de er forbundet med hverandre (FN, 2015). Hva går man eventuelt glipp av ved å velge ut for eksempel seks mål som skal være førende for utviklingen de neste årene? Et bærekraftsmål som ble plukket ut sjeldnere enn en del andre, var mål 12, som handler om ansvarlig forbruk og produksjon (Lundberg et al., 2020). Dette målet handler om å redusere avfall, matsvinn, forbedre offentlige anskaffelser og lignende, og dreier seg, med andre ord, om sentrale deler av kommunenes handlingsrom på miljøfeltet. Kommunenes innkjøpsmakt har for eksempel blitt identifisert som et av de mest sentrale virkemidlene for å bidra til å nå klimamålene (Miljødirektoratet et al., 2020).

Som nevnt hører det en rekke delmål inn under hvert hovedmål, og dersom utvelgelsen gjøres på delmålnivå, kan bildet endre seg. Noen kommuner har også gjort en systematisk jobb med å velge ut både relevante mål og delmål. Asker er en kommune som har valgt ut noen enkelte mål som førende for sin planlegging, men som i tillegg har valgt ut relevante delmål. Høsten 2020 arrangerte vi regionale workshoper med ulike aktører i Nordland og Vestland. Formålet var blant annet å identifisere de delmålene som ble ansett som mest relevante. Flere av de høyest rangerte delmålene var nettopp knyttet til mål 12 om ansvarlig forbruk og produksjon. Dette kan henge sammen med at det først

er når man kommer ned på delmål nivå, at den lokale relevansen blir tydelig. Å jobbe med delmålene kan imidlertid være arbeidskrevende (det er 169 stykker), så en utsiling i forkant kan være nødvendig, og vi hadde derfor på forhånd valgt ut 55 delmål basert på eksisterende litteratur og regional relevans.

Helhetlige innsatsområder og koordinering av virkemidler

I likhet med kommunene har også de elleve fylkeskommunene jobbet ulikt med implementeringen av bærekraftsmålene i regional planlegging. I arbeidet med å relatere bærekraftsmålene til planlegging har fylkeskommunen to viktige roller. Som regional planmyndighet har fylkeskommunen ansvar for å ta i bruk bærekraftsmålene i sin egen regionale planlegging. Gjennom lovpålagte oppgaver om planveiledning overfor kommunene har fylkeskommunene også en rolle i veiledningen av hvordan bærekraftsmålene kan tas i bruk i den kommunale planleggingen.

I en tidlig fase har særlig Viken fylkeskommune jobbet systematisk med bærekraftsmålene. Da Akershus, Buskerud og Østfold ble slått sammen til Viken 1. januar 2020, ble det vedtatt at bærekraftsmålene skulle legges til grunn for den nye fylkeskommunen. Viken fylkeskommune har blant annet deltatt i et OECD-ledet prosjekt med mål om å utvikle en territoriell tilnærming til bærekraftsmålene – det vil si en tilnærming som tar utgangspunkt i lokale og regionale myndigheters muligheter for å bidra til måloppfyllelse (OECD, 2020). I arbeidet med den regionale planstrategien har Viken fylkeskommune videre sett til anbefalingene i *The Future is Now* (Messerli et al., 2019), beskrevet ovenfor. Framfor å velge ut spesifikke bærekraftsmål har Viken dermed valgt sektorovergrepene innsatsområder som til sammen dekker alle bærekraftsmålene. Denne tilnærmingen er anbefalt i ekspertrapporten, og gitt det overordnede fokuset i det regionale plansystemet er dette kanskje en tilnærming som er bedre egnet for fylkeskommunene enn for kommunenes arbeid med bærekraftsmålene.

I sin planstrategi har Viken valgt ut fem langsiktige utviklingsmål for hele Viken-samfunnet, og disse er så relatert til de seks tematiske innsatsområdene. Dette bidrar til å synliggjøre at arbeidet med å nå disse fem målene må ses i sammenheng. For hvert av innsatsområdene, som for eksempel livskvalitet, velferd og like muligheter, trekkes mellom ni og tolv bærekraftsmål fram som spesielt relevante. På denne måten tydeliggjøres sammenhengene på tvers av innsatsområder, og det danner et utgangspunkt for samarbeid på tvers av sektorer i den videre oppfølgingen og de regionale planene som skal lages. Planstrategien framhever også at det er nødvendig å se virkemidlene fylkeskommunen har til rådighet, i sammenheng i arbeidet for å realisere bærekraftsmålene. Også dette ligger tett opptil det som anbefales av i ekspertrapporten. På denne måten tydeliggjøres også fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler. I intervju vi

har gjennomført, har det likevel blitt understreket at det er i neste runde, altså i arbeidet med konkrete regionale planer, at man vil se hvorvidt fylkespolitikkerne vil føle seg bundet av de ambisiøse målene i planstrategien. Eksempelvis er planens tålegrense lagt til grunn for planstrategien, og det påpekes innledningsvis at klima, natur og miljø er forutsetninger for å nå både de sosiale og økonomiske bærekraftsmålene (i tråd med figur 16.2). Etterlevelsen av ambisiøse mål, eller mangelen på sådan, er en generell utfordring når bærekraftsmålene inkluderes i regionale planstrategier, fordi det er i de neste planprosessene og konkrete tiltakene at også målkonflikter blir tydeligere.

16.5 Avslutning

I eksemplene ovenfor har vi pekt på at norske kommuner og fylkeskommuner har tilnærmet seg implementeringen av bærekraftsmålene på ulike måter. Indikatortilnærmingen, som bruken av nøkkelindikatorer knyttet til bærekraftsmål 11, er ikke nødvendigvis direkte koblet til planprosesser, men kan bidra inn i kunnskapsgrunnlaget for planleggingen samt gi grunnlag for igangsetting av konkrete prosjekter. Til sammenligning er de andre tilnærmingene tydeligere knyttet til konkrete planprosesser. Begge søker å sette bærekraftsmålene i en helhetlig sammenheng innenfor plansystemet, eksempelvis ved at målområder og tematikk skal følges opp gjennom konkrete tiltak og som ramme for framtidige planer og koblinger mellom målområder. De ulike tilnærmingene er ikke gjensidig utelukkende, men kan tvert imot benyttes ved siden av hverandre og støtte opp om hverandre. I tabell 16.1 under peker vi på noen kjennetegn ved disse tre tilnærmingene og skisserer noen mulige fordeler og ulemper ved dem.

Vi ser av tabellen at det er både fordeler og ulemper ved de ulike modellene. Det er sannsynlig at behovet for å håndtere synergier og konflikter mellom målene vil øke jo lenger ut i iverksettingsprosessen – jo nærmere «deadline» i 2030 – man kommer. Kreative metoder som tar hensyn til helheten i Agenda 2030, vil dermed mest sannsynlig tvinge seg fram. Den tredje tilnærmingen i tabellen, anbefalt av FNs ekspertgruppe, har nettopp disse konfliktene og synergiene som utgangspunkt, og synes dermed som et viktig framskritt bort fra fokuset på enkeltmål og silotenkning. Det vil i årene framover derfor bli viktig hvordan denne eller andre helhetsorienterte tilnærminger kan tilpasses til det kommunale nivået.

I utgangspunktet synes planlegging etter plan- og bygningsloven godt egnet som et rammeverk for implementeringen av bærekraftsmålene på lokalt og regionalt nivå. Planlegging handler om å veie ulike interesser opp mot hverandre, trekke på et mangfoldig kunnskapsgrunnlag og vurdere sammenhenger og konsekvenser av planer i tid og rom. Fordi planlegging er sektorovergripende, er

Tabell 16.1 Fordeler og ulemper ved ulike tilnærminger

Tilnærming	Fordeler	Ulemper
Bruk av nøkkelindikatorer og «beste praksis»	<ul style="list-style-type: none"> • Synliggjøring av forbedringsområder • Kan bidra til samarbeid mellom kommunen, næringsliv og sivilsamfunn • Gir muligheter for sammenligning på tvers av kommuner • En metode for å koble eksisterende statistikk med bærekraftsmålene • Visuell og oversiktlig framstilling, sortert etter de tre velkjente bærekraftsdimensjonene 	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke handlingsorientert, sier lite om veien og prosessen videre • Lite gjennomiktig og ikke åpenbart hva som er «et bærekraftig nivå» • Ingen vektning mellom indikatorene – alt er like viktig • Sier ingenting om målkonflikter
Prioritering av mål basert på lokal relevans	<ul style="list-style-type: none"> • Lokal forankring av bærekraftsmålene • Tilnærming som kan tilpasses ulike behov og omfang – ulike mål og delmål kan prioriteres i ulike typer planer • Kan bidra til en rød tråd gjennom hele plansystemet ved at noen sentrale mål/temaer er med hele veien 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilnærming som gjør det vanskelig å håndtere alle målene – fare for å «låse» utviklingen basert på et snevert utvalg • Fare for at helheten i rammeverket forsvinner, herunder forbindelsene mellom de ulike målene og delmålene • Kan være relativt arbeidskrevende, særlig på delmål nivå, og krever en viss forståelse for innholdet i bærekraftsmålene
Seks innsatsområder som dekker alle målene	<ul style="list-style-type: none"> • Bidrar til å synliggjøre sammenheng på tvers av målområder innenfor de tematiske innsatsområdene • Samordner og tydeliggjør virkemidler for omstilling 	<ul style="list-style-type: none"> • Omfattende og ressurskrevende • Fungerer kanskje best på et overordnet (regionalt) nivå

det et potensial i plansystemet for en helhetlig tilnærming til bærekraftsmålene på tvers av nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. På denne måten kan planlegging bidra til økt samordning av aktører for en mer samstemt politikk for bærekraft, som er et av delmålene i mål 17. Samtidig legger plan- og bygningsloven føringer for hvordan planlegging skal gjennomføres: åpne, demokratiske prosesser og medvirkning fra innbyggere, bedrifter og organisasjoner. Dette kan bidra til å skape oppslutning om tiltak og forankre arbeidet med bærekraftsmålene lokalt.

Mange kommuner har tatt fatt i arbeidet med bærekraftsmålene etter at disse kom inn i de nasjonale forventningene i 2019. Dette viser at styringssignalene fra nasjonalt nivå fanges opp i planlegging på lokalt og regionalt nivå, og gjennom plansystemet kan nasjonale myndigheter legge føringer for hva som skal vurderes og vektlegges i konkrete planprosesser, for eksempel gjennom forskrifter (som KU-forskriften) og ulike veiledere. Det er imidlertid hverken veldig konkret eller ambisiøst av regjeringen å kun forvente at bærekraftsmålene

legges til grunn for planlegging. Vårt inntrykk er at det varierer hvor konkrete føringene i de overordnede planene er for oppfølgingen av bærekraftsmålene. Eksempelvis er det få kommuner – men med unntak – som peker på delmål som skal følges opp i kommende planer, eller som må ses i sammenheng med ulike prosesser. Enkelte kommuner er i gang med å inkludere vurderinger for bærekraftsmålene i politiske saksfremlegg. Dette kan bidra til å vurdere de konkrete effektene av planer eller andre beslutninger, men det forutsetter at man både belyser hvilke mål man kommer nærmere, og hvilke mål man kommer lenger unna. Så langt synes det å være en tendens til at man i stor grad synliggjør hvilke bærekraftsmål den aktuelle saken eller det aktuelle vedtaket støtter opp under, eventuelt hvordan saken relaterer seg til de tre bærekraftsdimensjonene, men at man i mindre grad belyser eventuelle målkonflikter.

Agenda 2030 peker på at målene er universelle og udelelige. At den enkelte kommune i sin planlegging skal klare å innarbeide hele rammeverket, synes imidlertid å være hverken realistisk eller formålstjenlig. Hva slags helhet – og for hvem – er derfor et sentralt spørsmål. Når man sier at målene må «oversettes», er det nettopp et forsøk på å tydeliggjøre at bevegelsen fra det globale til det lokale innebærer endringer underveis. I oversettelsen kan det gjøres tilpasninger som bidrar til en lokal helhet, for eksempel ved at kommunene gjør en lokal seleksjon av mål og delmål. Det kan med andre ord være rasjonelt å velge ut enkelte mål som passer best for den enkelte kommune. Hvis hver kommune «sitter på sin tue» og relaterer mål og delmål til *sine* utfordringer, kan imidlertid helheten bli borte, da det som er optimalt for den enkelte kommune, kan bli en suboptimal løsning i et større perspektiv.

En gjennomtenkt målstruktur kan bidra til at bærekraftsmålene henger sammen og at målkonflikter minimeres, men i det større bildet blir det vanskelig å se en helhet i den norske responsen. I de nasjonale forventningene står det at bærekraftsmålene er det «politiske hovedsporet» for å ta tak i de store utfordringene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Så kan man undre seg over hva dette i praksis betyr. Nasjonale prioriteringer er etterlyst (Lundberg et al., 2020). Regjeringen vektlegger imidlertid lokalt selvstyre. Faren er dermed at man går i den samme fella som under Lokal Agenda 21, hvor innsatsen var veldig god lokalt, men der det ble for fragmentert fordi det manglet styring ovenfra og tydelige nasjonale mål (Lafferty, Aall, Lindseth & Nordland, 2006).

Så langt er det få saker der bærekraftsmålene har måttet stå sin prøve i møte med reelle interessekonflikter, for eksempel i arealsaker. Vårt empiriske materiale er i stor grad basert på strategisk samfunnsplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Dette er igjen et plannivå der uenigheter og interesser i mindre grad kommer til syne. For eksempel er en planstrategi ikke juridisk

bindende for arealplaner. Det ble påpekt i mange intervjuer at det er i arealplanleggingen man vil se hva slags virkning målene kan ha. Uten denne oppfølgingen er imidlertid faren der for at bærekraftsmålene kan bli et ukontroversielt «smykke» som det er lett for alle å enes om, i likhet med andre internasjonale konvensjoner og avtaler. Samfunnstransformasjon lar dermed vente på seg, til tross for god dugnadsånd.