



# 15. Mye styr, lite styring? Implementering av FNs bærekraftsmål i samfunns- og arealplanlegging

**Mathias B. Reinar, Kyrre Groven og Aase Kristine Lundberg**

**Sammendrag** Regjeringen har vedtatt at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for lokal og regional planlegging. Planleggerne får dermed en sentral rolle i å oversette bærekraftsmålene til en lokal kontekst. På bakgrunn av intervjuer med planleggere i Nordland og Vestland, og analyser av statlige styringsdokumenter, utforsker artikkelen hvilke styringslogikker som kjennetegner implementeringen av bærekraftsmålene.

**Abstract** The Norwegian Government has adopted the UN's sustainability development goals (SDGs) as a basis for local and regional planning. Planners are therefore given a key role in translating the SDGs into a local context. Based on interviews with planners in Nordland and Vestland counties, and an analysis of policy documents, the article explores which governance logics are driving local implementation.

**Nøkkelord** FNs bærekraftsmål | bærekraftig utvikling | planlegging | kommuner | styringslogikker

## INNLEDNING

I 2015 vedtok FNs generalforsamling Agenda 2030 som en felles global handlingsplan for å ta tak i vår tids største utfordringer. Agendaen inneholder 17 bærekraftsmål og 169 delmål som gir retning for en mer bærekraftig utvikling på både kort og lang sikt (FN, 2015). Rollen til lokale myndigheter i å realisere bærekraftsmålene vektlegges i Agenda 2030. At 2030-agendaen må håndteres lokalt støttes blant annet av anslag som viser at to tredeler av delmålene forutsetter handling fra lokale aktø-

rer (Kanuri et al., 2016). Litteratur om implementering peker på at målene må gjøres lokalt relevante gjennom lokale oversettelser og «lokalisering» (United Cities and Local Governments, 2015; The Global Taskforce, 2016). Lokalisering innebærer å relatere mål og delmål til den spesifikke konteksten og utfordringene man opplever lokalt. Her 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. Det er ingen oppskrift på hvordan dette skal gjøres, og internasjonalt er det stor variasjon i hvordan lokale myndigheter jobber med bærekraftsmålene (Bilsky et al., 2021). Variasjonen handler ikke minst om at bærekraftig utvikling er et begrep som gir stort rom for tolkninger, ideer og løsninger. Denne tolkningsfriheten innebærer samtidig at bærekraftig utvikling er utfordrende å implementere lokalt (Hofstad, 2018).

Det har blitt pekt på at rollen til lokale myndigheter i å løse globale problemer henger sammen med større trender som en fragmentering av nasjonalstaten og økt selvtilit blant lokale beslutningstakere til å ta en global rolle, gjerne i ulike nettverk og sammenslutninger som «hopper over» det nasjonale styringsnivået (Aust & Du Plessis, 2018; Parker, 2003; Peters & Pierre, 2001). Nettopp samarbeid og partnerskap står sentralt i Agenda 2030, noe som blant annet tydeliggjøres i mål nummer 17: «Samarbeid for å nå målene». I agendaen gis det også mye plass til privat sektor for å implementere målene, noe som har fått enkelte til å spørre hvor stor rolle nasjonalstaten kan ha innenfor dette rammeverket (Cooper & French, 2018). Samtidig har flere påpekt nødvendigheten av statlig styring og eierskap for å realisere målene. Blant annet har en ekspertgruppe nedsatt av FNs generalsekretær påpekt at «[g]overnments will need to prioritize policy coherence, overcome sectoral silos and align existing rules and regulations towards achieving the goals that are inter-linked across sectors» (Messerli et al., 2019, s. 29). Delmål 17.14 i Agenda 2030 peker også på behovet for «en mer samstemt og helhetlig politikk for bærekraftig utvikling».

I Norge har samfunns- og arealplanlegging blitt identifisert som et viktig virkemiddel for å realisere Agenda 2030, blant annet gjennom forventningsdokumentet *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Ifølge plan- og bygningsloven skal planlegging fremme helhet blant annet gjennom «[...] samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer» (Plan- og bygningsloven, 2008, § 3-1). De nasjonale forventningene er et eksempel på at bærekraftsmålene har blitt tatt inn i den hierarkiske styringen av planleggingen. Som på andre samfunnsområder kjennetegnes imidlertid også offentlig planlegging av statlig tilbaketrekning (Falleth et al., 2011).

Innenfor bærekraftsarbeidet har kommunene derfor mange frihetsgrader i hvordan implementeringen skal foregå, noe som tyder på at implementeringen av bærekraftsmålene er kjennetegnet av ulike styringslogikker.

På bakgrunn av dette er hensikten med artikkelen å utforske hvilke styringslogikker som ligger til grunn for den norske implementeringen av bærekraftsmålene i planlegging etter plan- og bygningsloven. Problemstillingene som driver artikkelen, er derfor: Hvordan kommer samarbeid og spenninger til uttrykk mellom styringsnivåene i arbeidet med bærekraftsmålene? Hvilke styringssignaler etterlyser lokale og regionale planleggere i arbeidet med å oversette bærekraftsmålene i planlegging, og hvordan samsvarer disse etterlysningene med de nasjonale styringssignalene?

Vi begynner med en redegjørelse av styringslogikker før vi beskriver hvordan vi har samlet inn det empiriske materialet og gjennomført analysen. Deretter følger en resultatseksjon delt i tre deler: først en del om forventningene bærekraftsmålene har blitt møtt med nasjonalt og lokalt, så en del om hvordan lokale og regionale planleggere opplever den overordnede styringen på dette feltet, og en siste del som redegjør for de statlige styringssignalene. Vi avslutter med en diskusjon av funnene i lys av styringslogikkperspektivet.

## STYRINGSLOGIKKER I OFFENTLIG PLANLEGGING

Offentlig styring skjer ikke bare ved påbud og kontroll, men også i samvirke med private aktører og det sivile samfunnet gjennom ulike former for nettverk, partnerskap og økonomiske mekanismer. Innenfor statsvitenskap og samfunnsgeografi, fagdisiplinen denne artikkelen tar utgangspunkt i, skjedde det på 1990-tallet en dreining fra studier av «government» til studier av «governance» (Kooiman, 2003). Governance har blitt beskrevet som «the totality of interactions, in which government, other public bodies, private sector and civil society participate, aiming at solving societal problems or creating societal opportunities» (Meuleman, 2008). Governance-litteraturen skiller ofte mellom idealtypene hierarkisk governance, nettverks-governance og markeds-governance (for eksempel Davies, 2005). I vår analyse vil vi se nærmere på forholdet mellom de to første uten å gå nærmere inn på markeds-governance (som kort fortalt er styring inspirert av næringslivslogikk, med deregulering og målstyring som viktige kjennetegn).

Med *hierarkisk governance* menes tradisjonell lovstyring uten involvering av andre aktørgrupper. I en ideell verden samsvarer dette med Max Webers visjon fra 1921 om det rasjonelle, regelstyrte og ukorruperte byråkratiet. Ensidig hierarkisk styring preges av svakheter som overbyråkratisering og ekskluderende mekanismer som enveiskommunikasjon og svak involvering av sivilsamfunn og privat sek-

tor, som igjen kan føre til manglende aksept for vedtatt policy hos berørte grupper (Meuleman, 2008). Hierarkisk styring i ren form, som den statlige kommando-planleggingen under gjenreisningen etter annen verdenskrig, ble forlatt alt rundt 1960 (Aarsæther et al., 2018) og eksisterer i praksis parallelt med andre styringsformer. *Nettverks-governance* oppsto som styringsstrategi på 1990-tallet, delvis som en reaksjon på markedstenkningen som fulgte med new public management (Steurer, 2007). Positive kjennetegn ved nettverksorganisering er dialog, pluralisme, partnerskap og det at interessene til ulike aktørgrupper blir forsøkt ivarettatt. Typiske mangler gjelder uklare ansvarlinjer, ineffektive dialogprosesser og muligheter for manipulering (Meuleman, 2008). Det har også blitt reist kritikk om at nettverks-governance kan bidra til at politikkutøving skjer innenfor lukkede eliter som søker status quo, og derfor kan gjøre det vanskeligere å bryte med ikke-bærekraftige strukturer (Khan, 2013).

Governance-begrepet har gitt opphav til egne litteraturfelt som er relevante i vår sammenheng. Miljøgovernance (environmental governance) ble mye debattert på 2000-tallet (Jordan et al., 2003; Lemos & Agrawal, 2006). Som en videreføring av miljøgovernance har mange studert klimapolitikk i lys av governance-begrepet, på både internasjonalt og nasjonalt nivå, men også innenfor det vi kan kalle lokal klima-governance (Hovik et al., 2015; Lund et al., 2012; Sippel & Jenssen, 2009). Felles for mange av disse arbeidene er likevel at de har et flernivåperspektiv og studerer policy for utslippsreduksjon og klimatilpasning som «multi-level governance» (Hanssen et al., 2013; Juhola, 2010). Governance har også funnet veien til litteraturen om implementering av bærekraftsmålene (Glass & Newig, 2019; Monkelbaan, 2019; Meuleman & Niestoy, 2015) og det er særlig behovet for koordinering på tvers av nivåer, sektorer, aktører og interesser for å muliggjøre en helhetlig tilnærming til Agenda 2030 som vektlegges.

I mye av litteraturen vi har vist til her, er det fokusert på hvordan nettverks-governance kan brukes til å styrke implementering av miljøpolitikk. I den grad forholdet mellom nettverk og hierarki har blitt sett i sammenheng, har oppmerksomheten i stor grad vært rettet mot betingelsene for at nettverk, gjennom dialog og partnerskap, skal kunne bøte på manglene ved hierarki (Groven, 2017). Forholdet mellom de to styringsformene har ofte blitt omtalt gjennom et noe negativt ladet bilde av «nettverk i skyggen av hierarki», forstått som at nettverksstyring ikke klarer å utfolde seg på grunn av sektorstyring etter hierarkiske koordineringsmekanismer (e.g. Hanssen, 2014). Det finnes også eksempler på at hierarkisk styring har blitt trukket fram som en forutsetning for at man skal lykkes med å nå miljømål gjennom nettverksstyring, altså at effektiv nettverks-governance fordrer et statlig ris bak speilet, noe som gir et mer forsonende bilde av hierarkiskyggen (Börzel,

2008; Héritier & Lehmkuhl, 2008; Hey, 2008). Groven (2017) har vist hvordan policyendring for å håndtere sårbarhet for overvannsskader, og innføring av nye prinsipper for lokal overvannshåndtering i Norge, nettopp har hatt størst gjennomslag der nettverks-governance initiert av ikke-offentlige aktører har blitt supplert med offentlig regulering. I tabell 15.1 har vi listet opp noen sentrale karakteristikk ved de to styringslogikkene.

**Tabell 15.1** Karakteristikk ved styringslogikkene hierarkisk governance og nettverks-governance

Governance-dimensjon	Hierarkisk governance	Nettverks-governance
<b>Teoretisk bakgrunn</b>	Positivism	Sosialkonstruktivism
<b>Motiv</b>	Risikominimering	Ivaretagelse av identitet
<b>Syn på aktører</b>	Subjekt	Partner
<b>Kontroll gjennom</b>	Autoritet	Tillit
<b>Relasjon</b>	Avhengig	Gjensidig avhengig
<b>Problemtype</b>	Kriser	Komplekse problemer
<b>Instrument</b>	Lov	Konsensus

Tabellen er utarbeidet av forfatterne, etter Meuleman, 2008, s. 45–50, 2014, s. 888–891, vår oversettelse.

## METODE

Denne artikkelen presenterer funn fra samarbeidsprosjektet Field of Goals (Fra mål til mening til handling – samproduksjon og implementering av FNs bærekraftsmål i regionalt og lokalt planarbeid) som har mål om å utvikle et rammeverk for implementering av FNs bærekraftsmål i lokal og regional planlegging. I prosjektet, som er finansiert av Norges forskningsråd, samarbeider forskere og planleggere i de to regionene Nordland og Vestland om å utvikle metoder for å bruke bærekraftsmålene aktivt i planlegging. Med utgangspunkt i ønsket om å belyse hvordan ulike styringslogikker kommer til uttrykk i arbeidet med bærekraftsmålene både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, har vi kombinert to kvalitative metoder: kvalitative intervjuer med planleggere på lokalt og regionalt nivå samt analyser av sentrale styringsdokumenter fra nasjonalt nivå som handler om planlegging og lokalt arbeid med bærekraftsmålene.

Intervjumaterialet består av 9 semistrukturerte intervjuer med til sammen 22 planleggere fra de 7 kommunene og 2 fylkeskommunene som deltar i samarbeidsprosjektet (se tabell 15.2). Dette innebærer at informantene er ansatt i kommuner

og fylkeskommuner som har forpliktet seg til å delta i et samarbeidsprosjekt om implementeringen av bærekraftsmålene. Det varierte imidlertid hvor langt de hadde kommet i disse prosessene. Mens en av kommunene i utvalget var blant de første i landet til å innarbeide bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel, befant andre kommuner seg helt i starten av dette arbeidet. Felles for informantene var likevel at de hadde et aktivt forhold til bærekraftsarbeidet.

Med unntak av ett intervju gjennomførte vi gruppeintervju hvor to eller flere planleggere deltok. Utvalget var sammensatt slik at erfaringer fra både areal- og samfunnsplanlegging var inkludert, det samme var ulik alder, fagbakgrunn og kjønn. I enkelte av intervjuene deltok også enhetsledere. Fordi vi intervjuet flere planleggere fra de ulike kommunene og fylkeskommunene, har vi fått et godt bilde av status for arbeidet med bærekraftsmålene og utfordringsbildet. Det har vært en styrke at planleggerne har kunnet diskutere seg imellom i intervjuet og gitt uttrykk for ulike synspunkter for arbeidet med bærekraftsmålene. En utfordring ved gruppeintervjuene er imidlertid at maktrelasjoner i arbeidsmiljøet – for eksempel mellom unge og eldre planleggere eller mellom planleggere og enhetsledere – kan ha påvirket intervjusituasjonen. Dette prøvde vi å ta høyde for ved å inkludere alle i samtalen og stille oppfølgings spørsmål.

Intervjuene ble hovedsakelig gjennomført fra desember 2020 til mai 2021. Ett av de ni intervjuene ble gjennomført fysisk, resten digitalt på grunn av koronapandemien. Det ble gjort elektroniske opptak av intervjuene som så ble transkribert og analysert. Intervjuene ble analysert for å identifisere felles temaer på tvers av informantene, knyttet opp mot artikkelens analytiske perspektiver.

**Tabell 15.2** Oversikt over informantene

Kommune/fylkeskommune	Befolkning (2021)	Antall informanter
Bodø kommune	52 560	2
Bømlo kommune	11 953	2
Gloppen kommune	5 885	3
Narvik kommune	21 661	1
Nordland fylkeskommune	–	2
Sortland kommune	10 514	2
Sunnfjord kommune	22 020	3
Vestland fylkeskommune	–	2
Vestvågøy kommune	11 521	5
Antall informanter		22

I tillegg til intervjuer har vi analysert nasjonale styringsdokumenter knyttet til bærekraftsmålene og planlegging i tidsrommet fra Agenda 2030 ble vedtatt i 2015, og fram til juni 2021 da den nasjonale handlingsplanen ble lagt fram. Vi definerer nasjonale styringsdokumenter som dokumenter som legger føringer på kommunenes planlegging, inkludert planveiledning. Dette dreier seg om de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging fra 2019, den nasjonale handlingsplanen for oppfølging av bærekraftsmålene fra 2021 samt tolv planveiledere regjeringen har utgitt i perioden fra 2019 til sommeren 2021 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021b). Disse dokumentene bidrar til å belyse hvordan regjeringen ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet har styrt dette området siden 2019. I forbindelse med utarbeidelsen av den nasjonale handlingsplanen inviterte Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommuner og fylkeskommuner til å komme med innspill, og vi har også gått gjennom disse for å undersøke hva slags type styringssignaler som eventuelt ble etterspurt. I innspillene ble felles temaer identifisert, og vi har dratt fram og diskutert temaer som gikk igjen på tvers av kommunene og fylkeskommune. I tillegg har vi gått gjennom regjeringens nettside om planlegging ([www.planlegging.no](http://www.planlegging.no)) og analysert hva slags styringssignaler som kommer til uttrykk der. I analysen av dokumentene som handler om bærekraftsmålene, har vi brukt søkeord som «planlegging», «kommune(r)» og «fylkeskommune(r)», og i dokumenter som handler om planlegging, har vi søkt etter referanser til bærekraftsmålene og Agenda 2030.

## RESULTAT

I denne delen presenterer vi det empiriske materialet. En viktig innramming dreier seg om forventningene bærekraftsmålene er møtt med i Norge, og vi begynner derfor der. Deretter følger en del om hvordan lokale og regionale planleggere opplever den overordnede styringen på dette feltet. Den siste delen dreier seg om hva de statlige styringssignalene på dette området inneholder.

### Store forventninger til bærekraftsmålene

«The momentum is there. It is up to us to act», skrev Erna Solberg i en kommentar i *Harvard International Review* i 2015 om overgangen fra tusenårsmålene til bærekraftsmålene (Solberg, 2015, s. 61). Den norske statsministeren ble like etter dette med i pådrivergruppa for bærekraftsmålene. Med andre ord har bærekraftsmålene og Agenda 2030 hatt en sentral plass i toppen av norsk politikk helt fra starten av.

Regjeringen understreket også tidlig at Agenda 2030 innebærer transformativ samfunnsendring (Finansdepartementet & Utenriksdepartementet, 2017, 2018, 2019). At arbeidet med bærekraftsmålene innebærer noe virkelig nytt har vært et gjennomgangstema, og i den nasjonale handlingsplanen fra 2021 understreker regjeringen at bærekraftsmålene «representerer en ny og helhetlig tilnærming til utvikling» (Meld. St. 40 (2020–2021), s. 6).

Også blant planleggerne vi intervjuet, ble det uttrykt store forventninger til hva FNs bærekraftsmål kunne bidra til når det gjaldt bærekraftig samfunnsendring. Tre av de sju kommunene vi har intervjuet, begynte å arbeide med bærekraftsmålene før disse ble vektlagt i de nasjonale forventningene i 2019. En av disse kommunene hadde vært gjennom en kommunesammenslåing, og i denne prosessen hadde den brukt bærekraftsmålene aktivt for å forsøke å skape en ny identitet og som et viktig premiss for det nye plansystemet i kommunen. I de to andre kommunene hadde bærekraftsmålene i mindre grad blitt knyttet til spesifikke planer forut for 2019. Imidlertid deler alle de sju kommunene som deltar i prosjektet, ambisjonen om å jobbe aktivt med bærekraftsmålene i planlegging, selv om de befinner seg på ulike stadier i dette arbeidet.

Materialet vårt avdekker at planleggerne har store *forhåpninger* til at Agenda 2030 skal bety et taktskifte i arbeidet for bærekraftig utvikling, og at mandatet som regionale og lokale myndigheter har fått til å legge bærekraftsmålene til grunn for samfunns- og arealplanleggingen, skal bli et viktig bidrag i så måte. Det er et gjennomgående trekk at planleggerne vi har snakket med, er positive til innføring av bærekraftsmålene, og tror at disse kan bli nyttige i den lokale planleggingen. Forhåpningene – og frustrasjonene – som er knyttet til bærekraftsarbeidet, kommer fram i dette utsagnet fra en av de kommunale planleggerne: «Jeg føler at i administrasjonen så er vi veldig opphengt i det. Vi ønsker å lykkes med planlegging som knyttes opp til bærekraftsmålene. Og vi sliter og synes det er utrolig vanskelig.»

Det oppfattes som særlig viktig at bærekraftig utvikling er nedfelt i formålsparagrafen til plan- og bygningsloven. Dette har gjort at natur- og miljøhensyn har fått større tyngde, ble det sagt i en kommune. Mens plan- og bygningsloven i sin natur er spesifikk, bidrar formålsparagrafen til en større diskusjon enn det de andre lovparagrafene inviterer til.

Informantene så det som viktig at bærekraft ble framhevet i alle sammenhenger, slik at det oppsto en felles forståelse for at målene skulle følges. En forhåpning blant mange var at de ville bidra til at man kom seg «ut av siloene», og at hele organisasjonen begynte å jobbe med den samme visjonen og mot de samme målene. Det ble vist til at kompleksiteten som lå i en bærekraftig samfunnsomstilling, krevde at



man samarbeidet på nye områder, og forhåpentligvis kunne bærekraftsmålene bidra til en slik endring. At bærekraftsmålene også kunne bidra til å «løfte blikket» fra detaljene i planlegging, og bidra til å se at den konkrete planen man jobbet med var «en brikke i helheten», ble også sett på som viktig.

### Signaler nedenfra: behov for tydelige signaler og nasjonale prioriteringer

Det er staten som har pålagt kommuner og regioner å legge bærekraftsmålene til grunn for sin planlegging. Når lokal og regional planlegging blir utpekt som avgjørende for å nå bærekraftsmålene, står de kommunale og regionale planleggerne fram som nøkkelaktører. I denne delen redegjør vi for hva slags styringsbehov lokale og regionale planleggere etterspør.

Informantintervjuene tematiserte ikke bruk av nettverksstyring. Det er derfor ikke mulig ut fra denne delen av empirien å vurdere i hvilken grad arbeidet med bærekraftsmålene er uttrykk for denne typen styringslogikk. Det finnes riktignok enkeltutsagn som vitner om at planleggerne ser verdien i å dra vekslers på nettverk når bærekraftsmålene skal innlemmes i planleggingen, for eksempel ved å hekte bærekraftarbeidet på eksisterende engasjement i lokalsamfunnet: «Vi har noen redskaper i frivilligheten, for eksempel kjennskapet til hverandre i lokalsamfunnet som er en kjempestyrke, og som vi kunne ha brukt mye mer i en sann sammenheng. Det er et verktøy jeg tenker på» (informant 15).

Spørsmål vi har stilt planleggerne om deres oppfatning av de statlige styringssignalene på bærekraftområdet, gir likevel kunnskap om hvordan de ser at innslag av hierarkisk styring preger plansystemet og arbeidet med bærekraftsmålene. Informantene legger vekt på at planlegging skal være helhetlig, med et langt perspektiv, og at formålsparagrafen i plan- og bygningsloven er en instruks om å planlegge for bærekraftig utvikling. En planlegger trekker også fram formålsparagrafens formulering om at planlegging skal ta hensyn til barns og unges oppvekstvilkår, og ser på dette som et lovfestet krav om planlegging for sosial bærekraft. De nasjonale forventningene blir satt inn i den samme konteksten som en politisk bestilling til kommunene, med et tydeligere krav om planlegging for bærekraftig utvikling fra 2019. Alt dette kan ses som uttrykk for tradisjonell lovstyring.

Selv om arbeidet med bærekraftsmålene på denne måten er solid forankret i planlovgivningen, er det flere planleggere som peker på en begrensning ved at det ikke er sanksjonsmuligheter overfor kommuner som ikke planlegger i tråd med dette kravet. Spørsmålet «hvor tydelige er de nasjonale føringene på bærekraft?» ble besvart slik av informant 10:

Jeg tenker jo litt at signalene er jo tydelige i det at vi skal gjøre det, men innholdsmessig er det veldig opp til lokalt skjønn å finne innholdet og gjøre det relevant. Og det kan jo være mange gode grunner til at det skal være sånn. Det betyr jo og at vi kanskje sliter med ... og hvor forpliktende og førende er det egentlig når de ikke kommer med pisk. Altså det kommer en del gulrøtter, men ikke noe pisk. (...) Det er ingen sanksjoner overfor en kommune sånn som jeg klarer å se det akkurat nå.

På spørsmål om hvor tydelige de nasjonale føringene er, svarte flere av planleggerne at disse er svært tydelige på overordnet nivå. Mye er likevel overlatt til lokalt skjønn, og det er vanskelig å innfri forventningene fordi det mangler virkemidler. En betraktning gikk ut på at føringene blir mindre tydelige når man beveger seg ned i planhierarkiet. En ting er å skrive inn viljeserklæringer knyttet til de 17 bærekraftsmålene på overordnet nivå i planstrategien eller kommuneplanens samfunnsdel, noe annet er å se hvordan man skal gripe dette an i for eksempel reguleringsplaner. En planlegger ga denne nøkterne beskrivelsen av hvor vanskelig det kan bli å ta i bruk målsettinger om bærekraft i en praksisstyrt plan- og byggesaks- hverdag (informant 18):

Men altså det å dra med de nasjonale forventningene til planlegging inn i et oppstartsmøte om en reguleringsprosess, da faller du gjennom. Og også når det er snakk om en byggesak eller et eget utbyggingsprosjekt, da liksom hva betyr bærekraftsdimensjonene for hvordan vi nå tenker ny hall og skole, for eksempel? Hvordan skal vi tenke stedsutvikling og bærekraftsdimensjonene sammen? Hva betyr det i praksis? For da er vi ikke bare på «kjatinga», vi snakker ikke bare om dette teoretisk.

Planleggeren satte her fingeren på forskjellen mellom bærekraftig utvikling som et overordnet ideal, og det å faktisk knytte det an til noe konkret – som planlegging i stor grad handler om.

Det er et gjennomgående funn at planleggerne opplever at ulike statlige myndigheter gir styringssignaler som går på tvers av hverandre. Et eksempel på dette er havbrukspolitikken, noe som kommer til syne i et regionalt planforum: «Men da sitter et nasjonalt direktorat og forventer at vi skulle legge til rette for mer vekst i havbruk, mens et annet direktorat sa at 'nå må dere se på bærekraft og kanskje redusere veksten i havbruket'» (informant 17). Vegutbygging er et annet eksempel som blir nevnt, der for eksempel Statens vegvesen stiller krav om at kommunen skal sette av tilstrekkelige områder til arealkrevende kvalitetsveier, mens statlige miljøvernmyndigheter har forventninger om at kommunen sikrer natur- og miljøver-

dier – «så staten er et mangehodet troll, på godt og vondt da, det er de jo», som en informant uttrykte det (informant 12).

Bærekraftsmålene har fått stor oppmerksomhet, og det er knyttet forventninger til at de skal utgjøre en forskjell i planlegging for mer bærekraftig samfunnsutvikling. I lys av dette opplever informantene i denne studien at de har fått lite verktøy eller «oppskrifter» til bruk i dette arbeidet. En planlegger uttrykte seg slik (informant 8):

Så det finnes vel ikke noen oppskrift som vi har fått utdelt. Vi har bare fått sytten bærekraftsmål med enda flere delmål under. Men hvordan gå fram, det er sikkert mange måter å gjøre det på. Det er opp til vår egen kreativitet eller evne til å få inn et eller annet systematisk i planarbeidet vårt.

Mens noen la vekt på at det var opp til kommunene selv, og pekte på egen kreativitet, var det andre som i større grad så denne friheten som et problem (informant 13): «Jeg føler vi kan veldig lite om hvilke verktøy vi har tilgjengelige. Vi har på en måte nettsider, og vi kan gå inn å lese på bærekraftsmålene, men jeg opplever at vi har ikke noe konkret verktøy for hvordan vi kan ta det i bruk.»

En annen planlegger pekte på noe som ville være som en «ønskedrøm», nemlig at de nasjonale veilederne hadde vært tydelige på om planlegging etter den og den veilederen var i tråd med bærekraftsmålene. I en annen kommune ble det påpekt at det å sette nye krav til utbyggere, for eksempel i en reguleringsplan, aldri ble positivt mottatt. Særlig for en liten kommune ville det bli vanskelig å være først ute med nye krav til bærekraft: «... sånn at hvis man skal få det til, må jo det komme først og fremst fra staten» (informant 20).

En annen planlegger pekte derimot på at de nasjonale føringene ga kommunene et stort handlingsrom, og at kommunene generelt ikke var flinke nok til å gjøre nytte av dette handlingsrommet, på grunn av enten dårlig kapasitet eller manglende bevissthet. Når kommunen ikke planla selv, for eksempel på området strandsoneforvaltning, ble man fanget av nasjonale standarder og retningslinjer.

Å øke *kompetansen* blir av en planlegger holdt fram som et steg i riktig retning. Mens det finnes kompetanse på deltemaer innenfor bærekraftarbeidet, eksisterer det mindre om hvordan man skal sette sammen helheten. Det kommer fram i materialet at plan- og bygningsloven, og det tilhørende regelverket, tilbyr flere verktøy som er viktige i det kommunale bærekraftarbeidet, og generelt sett blir plan- og bygningsloven sett på som et godt egnet rammeverk for å jobbe med bærekraftsmålene. Innenfor arealplanlegging er konsekvensutredning det mest konkrete verktøyet for å jobbe med bærekraftsmålene, og da særlig innenfor temaene natur og miljø og barn og unge.

## Signaler ovenfra: viktigheten av lokalt selvstyre og lokale prioriteringer

Det er gjennom de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging fra 2019 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) at regjeringen tydeligst har gitt uttrykk for at bærekraftsmålene skal få konsekvenser for planlegging og politikk. Formålet med forventningsdokumentet er nettopp å fremme bærekraftig utvikling. I plan- og bygningsloven presiseres at de nasjonale forventningene skal følges opp i planleggingen, og også legges til grunn for statens delta-king (Plan- og bygningsloven, 2008, § 6-1). Her vil vi se nærmere på hvilke styringslogikker som kommer til uttrykk i dokumentet.

De nasjonale forventningene er i seg selv et eksempel på hierarkisk styring; her blir det gjort rede for hvilke politiske mål som skal legges til grunn for planleggingen, og for hvert kapittel blir instruksjonen oppsummert i form av konsentrerte forventningspunkter. Også vektleggingen av bærekraftig utvikling er uttrykt i kommandoform, som i det første av de 57 forventningspunktene: «Fylkeskommunene og kommunene legger FNs bærekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanleggingen» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, side 11). Dette skal forstås som en marsjordre. Ut over det at dokumentet på denne måten hviler på en hierarkisk styringslogikk, er det få eksempler på bruk av kommandoord av typen «må» og «skal». En stor del av forventningspunktene følger i stedet malen «fylkeskommunene og kommunene legger til rette for ...» eller «legger vekt på ...» som gir rom for skjønn og tolkning. Selv om samordning gjennom nettverk har blitt en utbredt styringsform, er dette lite synlig i plan- og bygningsloven og annet regelverk (Aarsæther et al., 2018). I de nasjonale forventningene blir imidlertid nettverk framhevet som viktig, eksempelvis ved å vise til samarbeid mellom privat næringsliv, innbyggere, kunnskapsmiljø og ulike organisasjoner.

I juni 2021 ble den nasjonale handlingsplanen *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030* (Meld. St. 40 (2020–2021)) lagt fram av regjeringen etter en to år lang prosess. Handlingsplanen har et tredelt mål om å sette de globale målene inn i en norsk kontekst ved å oversette dem til norske forhold, gi retning for bærekraftsarbeidet fram mot 2030 samt angi mulige nasjonale målepunkter for å vurdere måloppnåelse. I tråd med de nasjonale forventningene framheves kommuner og fylkeskommuner som nøkkelaktører, og det understrekes at «alle deler av samfunnet må bidra» (Meld. St. 40 (2020–2021), s. 8).

For hvert av de 17 bærekraftsmålene gis det en kort oversikt over globale utviklingstrekk og norske perspektiver på de tilhørende delmålene, før det foreslås nasjonale målepunkt som et supplement til de globale indikatorene. Vår gjennomgang av handlingsplanen viser at det først og fremst er i mål 11 om bærekraftige

byer og lokalsamfunn at lokal og regional planlegging omtales (selv om behovet for både areal- og samfunnsplanlegging omtales for temaer som folkehelse, vannforvaltning og energi), og videre i mål 17 om samarbeid for å nå målene. Det framgår innledningsvis at «[m]eldingen skal ikke erstatte eksisterende meldinger og strategier eller politikk som skal utvikles på de enkelte departementers områder fremover» (Meld. St. 40 (2020–2021), s. 9), og regjeringen foreslår få forpliktende tiltak på disse målområdene som gjelder kommunene.

Mål 11 oppsummerer eksisterende politikk på planfeltet og framhever behovet for kompetanse og kapasitet i kommunene, digitalisering av planlegging samt behovet for en kunnskapsbasert planlegging (folkehelseprofiler og arealregnskap). I så måte er det få tegn på at bærekraftsmålene innebærer noe nytt overfor kommunene på dette området. Mens det er lite tegn på hierarkisk styring, viser mål 17 at regjeringen har ambisjoner knyttet til nettverksstyring. Det foreslås et samarbeid mellom regjeringen og KS (Kommunesektorens organisasjon) «om å utvikle en felles forståelse av hva bærekraftsmålene innebærer for fylkeskommuner og kommuner, og hvordan målene kan operasjonaliseres på en måte som speiler utfordringene nasjonalt, regionalt og lokalt» (Meld. St. 40 (2020–2021), s. 189).

Gjennomgangen av innspill til handlingsplanen viser at særlig tre forhold dras fram som viktige. For det første må handlingsplanen bidra til å *tilpasse bærekraftsmålene til norske forhold*. Blant annet gjelder dette en klargjøring av hvilke delmål som er relevante å jobbe med på lokalt hold. Flere peker på et ønske om tydelige signaler for norske prioriteringer og ambisjoner. Ifølge Kristiansand kommune må regjeringen «være tydelig på hva som forventes av kommunene og fylkeskommunene, og samtidig bli tydeligere i egen etterlevelse av de prinsippene, føringene og retningslinjene den legger for underliggende nivåer» (Kristiansand kommune, 2020). For det andre er det et behov for noen *felles verktøy* for å hjelpe kommunene med arbeidet. Dette gjelder både veiledninger og tilgang på gode eksempler, men i særlig grad indikatorer og statistikk tilpasset lokale forhold. For det tredje blir det uttrykt et behov for at handlingsplanen har en *helhetlig inngang* til bærekraftsarbeidet, blant annet ved å «skape bedre samarbeid på tvers av styringsnivåer» (Stavanger kommune, 2020). Flere av innspillene er samtidig tydelige på at det lokale handlingsrommet til å gjøre tilpasninger må bevares. I flere innspill bemerkes det at planen i liten grad er forpliktende for regjeringens politikk, og at den derfor må følges opp dersom det er behov for strukturelle endringer. KS ga også innspill til planen, der betydningen av å jobbe sammen i ulike kommunenettverk ble tillagt særlig vekt.

Planveiledere har en sentral plass i statens verktøykasse. Som en informant uttrykte det: «Vi funker gjennom veiledere og retningslinjer fra departementet»

(informant 2). Vi har derfor undersøkt videre på hvilken måte bærekraftsmålene har blitt tatt inn i statlige planveiledere. I perioden 2019–2021 utga Kommunal- og moderniseringsdepartementet tolv veiledere rettet mot kommunal og regional planlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021b). Bærekraftsmålene er nevnt i tre av disse. Den veilederen der det tydeligst er gjort en kobling til bærekraftsmålene, dreier seg om universell utforming (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021c). Departementet belyser her hvilke deler av bærekraftsmålene, inkludert delmål, som planlegging for universell utforming bidrar til å nå. I veilederen om barn og unge i plan og byggesak (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021d) nevnes det kort at ivaretagelse av barn og unges interesser i samfunns- og arealplanleggingen bidrar til å nå intensjonene i Agenda 2030. I veilederen om kommuneplanens arealdel (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021a) gjentas også budskapet fra de nasjonale forventningene.

Til sist har vi undersøkt hvordan departementet kommuniserer forventninger og styringssignaler på sin nettside om planlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021b). Her beskrives hvorfor bærekraftsmålene er et viktig tema for planleggingen, med generelle anbefalinger om at målene bør innarbeides i samfunns- og arealplanleggingen. Videre peker departementet på at alle de 17 målene og 169 delmålene henger sammen og må ses i sammenheng, til tross for at det kan «være fristende å velge ut noen få enkeltmål for å spisse innsatsen» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021b). Det påpekes også at bærekraftsmålene bør innarbeides som del av det ordinære planarbeidet, og at kommunen bør stille «krav om bærekraftige løsninger også når det kommer til private reguleringsforslag» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021b). Statens vektlegging av kommunens ansvar danner her en tydelig kontrast til sitatet over fra en av planleggerne om at det for en liten kommune er vanskelig å være først ute med å stille nye krav til bærekraft i private reguleringsplaner. Når det gjelder statlig involvering, peker departementet på at statsforvalteren i regionale og kommunale planprosesser bør «bidra i drøftingene av hvordan bærekraftsmålene skal følges opp på sine ansvarsområder, og til at planene fremmer helhet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021b). Statsforvalterne har på sin side fått beskjed i tildelingsbrev om å rapportere om hvordan de følger opp bærekraftsmålene i tråd med regjeringens politikk.

## AVSLUTTENDE DISKUSJON

Internasjonalt gjøres lokale myndigheter til nøkkelaktører for å implementere bærekraftsmålene, for på den måten å bidra til en mer bærekraftig og rettferdig samfunnsomstilling (Fenton & Gustafsson, 2017; Monkelbaan, 2019; UNDP, UCLG & UNHABITAT, 2017, 2021). Dette begrunnes gjerne med nærhet til befolkningen og kjennskap til muligheter og utfordringer, og dermed evnen til å mobilisere bredt til handling. Funnene våre viser at dette også gjelder i Norge, der kommuner og fylkeskommuner har blitt utpekt som sentrale for å implementere den globale agendaen. En vesentlig forskjell mellom det internasjonale og det nasjonale nivået er imidlertid at mens FN ikke eier mekanismer for å håndheve Agenda 2030, har en stat som Norge mange muligheter til å styre på mer direkte måter. Gjennom nasjonale forventninger til planlegging har staten tydeliggjort at bærekraftsmålene skal bli en del av den kommunale og regionale planleggingen. Dette tydelige styringssignalet er mottatt på nivåene under, og implementering av bærekraftsmålene har med dette blitt en sentral oppgave for lokale og regionale myndigheter.

Våre funn gir imidlertid grunnlag for å modifisere inntrykket av at implementering av bærekraftsmålene følger en hierarkisk styringslogikk. Når man ser forbi formålsparagrafen i plan- og bygningsloven og de nasjonale forventningene, er det lite styring å spore. I stedet for å legge særlige føringer på dette området, har staten i stor grad basert seg på at kommuner og fylkeskommuner, i samarbeid med andre aktører, vil finne gode løsninger for hvordan bærekraftsmålene kan realiseres. Den nasjonale handlingsplanen er et godt eksempel på at staten i liten grad ønsker å ta styring over kommunene på dette området, noe som henger sammen med vektleggingen av det kommunale selvstyret og kommuners autonomi til å planlegge for sin egen utvikling. Innenfor denne styringslogikken framstår nettverk og partnerskap som egnede virkemidler for ønsket samfunnsendring. Ut fra denne tilnærmingen utøves kontroll gjennom tillit heller enn autoritet, og politikkendring drives gjennom i form av konsensus mellom likeverdige partnere heller enn gjennom lov og reguleringer (jamfør tabell 15.1 i teoriseksjonen). Denne styringslogikken viser seg blant annet i materialet vårt gjennom tiltakene i den nasjonale handlingsplanen som dreier seg om at staten i samarbeid med KS vil «utvikle en forståelse av hva bærekraftsmålene innebærer for fylkeskommuner og kommuner» (Meld. St. 40 (2020–2021), s. 182). Denne tilnærmingen til implementering kan forstås på bakgrunn av at bærekraftig utvikling gjerne oppfattes som et «wicked problem», en type problem der ingen autoritativ kilde kan sies å sitte med løsningen (Hofstad, 2013, s. 19). Dette vanskeliggjør også det å stille opp konkrete krav og minstestandarder til hva implementering av bærekraftsmålene faktisk innebærer. Og fordi

nasjonale styringssignaler på området ikke inneholder konkrete krav som kan knyttes til en minstestandard for bærekraftig praksis, gir det heller ikke mening å lete etter sanksjoner for mangelfull etterlevelse.

Så mens kravet til planlegging for bærekraftig utvikling i de nasjonale forventningene har form som en ordre, opplever likevel planleggerne vi intervjuet, styringssignalet som uklart. Her framkommer det spenninger knyttet til styringssignaler. De færreste planleggere vil vel hevde at de får for få eller for svake styringssignaler knyttet til de tradisjonelle planleggingsoppgavene, ettersom de er omgitt av en stor mengde regelverk, forventninger og veiledere som utfyller plan- og bygningsloven. Men når det kommer til råd om hvordan bærekraftsmålene skal implementeres i planpraksis, stiller det seg annerledes. Planleggerne uttrykker et ønske om at staten skal være tydeligere om ambisjonsnivået for Norges arbeid, utfordringsbildet og hva slags prioriteringer som må gjøres. Dette støttes også av andre kartlegginger av kommunenes arbeid med bærekraftsmålene (Lundberg et al., 2020; KS, 2021). Flere av informantene gir uttrykk for frustrasjon over at de ikke får tydeligere signaler og bedre verktøy på dette feltet, all den tid de har blitt pålagt å legge bærekraftsmålene til grunn for lokal og regional planlegging. Det blir hevdet at for mye er overlatt til lokalt skjønn, og at manglende sanksjonsmuligheter kan være en begrensning. Funnene peker imidlertid i flere retninger, da det store handlingsrommet kommunene har, også blir framhevet som noe positivt. Basert på våre funn mener vi derfor at det er viktig å finne fram til styringssignaler som gir tydeligere krav til hva det innebærer å innfri statlige forventninger på bærekraftsområdet, uten at man underminerer kommunalt selvstyre og fjerner mulighetene for et mangfold av tilnæringer i lokal og regional planlegging for bærekraftig utvikling.

Meuleman (2008, 2014) antyder at mens nettverksgovernance i større grad er egnet til å løse «wicked problems», er hierarkisk governance egnet når man står overfor akutte kriser. Som Hey (2008) peker på, har vi etter flere tiår med utvikling av nettverks- og markedsorganisering sett få eksempler på at selvregulerende governance-former har klart å bane vei for ny policy, for eksempel på miljøfeltet, uten at det også har eksistert en reell trussel om bruk av offentlige tvangsmidler. Implementeringen av bærekraftsmålene lener seg tungt på de mekanismene for implementering som uttrykkes i Agenda 2030 gjennom mål 17 om samarbeid og partnerskap for å nå målene. Ut fra funnene våre mener vi at det er problematisk å basere den norske innsatsen for å nå bærekraftsmålene så tungt på styringslogikker hvor mer og bedre samarbeid gjennom nettverk og partnerskap anses som løsningen. Nasjonale minstestandarder for realiseringen av bærekraftsmålene lokalt og regionalt ville gitt en tydelig indikasjon på hva staten *faktisk* forventer av kom-



muner og fylkeskommuner, med muligheter for sanksjoner mot dem som ikke når disse minstekravene. Dette forutsetter selvsagt at regjeringen og nasjonale politikere ikke bare retorisk mener at bærekraftsmålene skal være nådd innen 2030, men at de også er villige til å stille krav til implementeringsarbeidet lokalt og regionalt.

## MERKNADER

Artikkelen springer ut av forskningsprosjektet «Fra mål til mening til handling – samproduksjon og implementering av FNs bærekraftsmål i regionalt og lokalt planarbeid», finansiert av Norges forskningsråd (DEMOS-programmet). Vi ønsker å takke informantene våre, som er kommunale og fylkeskommunale planleggere i Nordland og Vestland. Forfatterne har ingen interessekonflikter.

## REFERANSER

- Aust, H. P. & Du Plessis, A. (2018). Good urban governance as a global aspiration: on the potential and limits of SDG 11. I *Sustainable Development Goals*. Edward Elgar Publishing.
- Bilsky, E., Moreno, A. C. & Fernández Tortosa, A. (2021). Local Governments and SDG Localisation: Reshaping Multilevel Governance from the Bottom up. *Journal of Human Development and Capabilities*, 22(4), 713–724.
- Bulkeley, M. & H. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2), 141–159.
- Börzel, T. A. (2008). Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox? I *Governance in einer sich wandelnden Welt* (s. 118–131). VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer.
- Cooper, N. & French, D. (2018). *SDG 17: partnerships for the Goals – cooperation within the context of a voluntarist framework*. In *Sustainable Development Goals*. Edward Elgar Publishing.
- Davies, J. S. (2005). Local governance and the dialectics of hierarchy, market and network. *Policy studies*, 26(3–4), 311–335.
- Falleth, E., Saglie, I. L. & Nordahl, B. (2011). Evne eller vilje til lokal planlegging? *Plan*, 43(3–4), 90–93.
- Fenton, P. & Gustafsson, S. (2017). Moving from high-level words to local action – governance for urban sustainability in municipalities. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26–27, 129–133.
- Finansdepartementet & Utenriksdepartementet. (2017). One year closer 2016. Norway's progress towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/one-year-closer.pdf>
- Finansdepartementet & Utenriksdepartementet. (2018). One year closer 2018. Norway's progress towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/oneyearcloser\\_2018.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/oneyearcloser_2018.pdf)

- Finansdepartementet & Utenriksdepartementet. (2019). One year closer 2019. Norway's progress towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/2030agenda\\_rapport2019.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/2030agenda_rapport2019.pdf)
- FN. (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- Glass, L.-M. & Newig, J. (2019). Governance for achieving the Sustainable Development Goals: How important are participation, policy coherence, reflexivity, adaptation and democratic institutions? *Earth System Governance*, (2)100031
- Groven, K. (2017). *Kommunane og klimautfordringa: Ein studie av lokal klimagovernance i Norge*. [Doktorgradsavhandling]. Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet.
- Hanssen, G. S., Mydske, P. K. & Dahle, E. (2013). Multi-level coordination of climate change adaptation: by national hierarchical steering or by regional network governance? *Local Environment*, 18(8), 869–887.
- Hanssen, G. S., Hovik, S. & Hundere, G. C. (2014). Den nye vannforvaltningen. Nettverksstyring i skyggen av hierarki. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 03, 155–180.
- Héritier, A. & Lehmkuhl, D. (2008). The shadow of hierarchy and new modes of governance. *Journal of Public Policy*, 28(01), 1–17.
- Hey, C. (2008, 20.–21. juni). *Rediscovery of hierarchy: The new EU climate policies*. EU environmental policy and governance, challenge of climate change and beyond, European University Institute, Firenze. [http://www.umweltrat.de/cae/servlet/contentblob/934278/publicationFile/59823/2008\\_06\\_Rediscovery\\_of\\_hierarchy.pdf](http://www.umweltrat.de/cae/servlet/contentblob/934278/publicationFile/59823/2008_06_Rediscovery_of_hierarchy.pdf)
- Hofstad, H. (2013). *Håndtering av «wicked problems» i kommunal planlegging. Lokal oversettelse av målsettingene om bærekraftig utvikling og bedre folkehelse i ulike planleggingspraksiser*. [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo.
- Hofstad, H. (2018). Bærekraftig planlegging for framtida? I G. S. Hanssen & N. Aaarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid?* (s. 203–222). Universitetsforlaget.
- Hovik, S., Naustdalslid, J., Reitan, M. & Muthanna, T. (2015). Adaptation to climate change: professional networks and reinforcing institutional environments. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(1), 104–117.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W. & Zito, A. R. (2003). 'New' Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change. *Environmental Politics*, 12(1), 1–24. <https://doi.org/10.1080/714000665>
- Juhola, S. (2010). Mainstreaming climate change adaptation: the case of multi-level governance in Finland. I E. C. H. Keskitalo (red.), *Developing adaptation policy and practice in Europe: Multi-level Governance of Climate Change* (s. 149–187). Springer.
- Kanuri, C., Revi, A., Espy, J. & Kuhle, H. (2016). *Getting Started with the SDGs in Cities. A guide for stakeholders*.
- Khan, J. (2013). What role for network governance in urban low carbon transitions? *Journal of Cleaner Production*, 50, 133–139.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021a). *Veileder om kommuneplanens arealdel*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021b, 4. august). *Veiledere om planlegging, byutvikling, kart, tinglysing og matrikkel*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan\\_bygningsloven/planlegging/veiledning/veiledere/id2836208/](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/veiledning/veiledere/id2836208/)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021c). *Veileder om universell utforming*.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021d). *Veileder om barn og unge i plan og byggesak*.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Kristiansand kommune. (2020). *Kristiansand kommunes innspill til regjeringens handlingsplan for bærekraftsarbeidet i Norge*.
- KS. (2021). Voluntary Subnational Review. KS. <https://www.ks.no/contentassets/84e79-fe43ce643eca54f14fa08c4f012/Rapport-Voluntary-Subnational-Review-F42-web.pdf>
- Lemos, M. C. & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297–325.
- Lund, D. H., Sehested, K., Hellesen, T. & Nellemann, V. (2012). Climate change adaptation in Denmark: enhancement through collaboration and meta-governance? *Local Environment*, 17(6–7), 613–628.
- Lundberg, A. K., Bardal, K., Vangelsten, B. V., Reinar, M. B. & Richardson, T. (2020). *Strekk i laget: En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging*. NF-rapport 07/2020. <https://nforsk.brage.unit.no/nforsk-xmlui/handle/11250/2723330c>
- Meld. St. 40 (2020–2021). *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554>
- Messerli, P., Murniningtyas, E., Eloundou-Enyegue, P., Foli, E. G., Furman, E., Glassman, A., ... & van Ypersele, J. P. (2019). *Global sustainable development report 2019: the future is now – science for achieving sustainable development*.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations*. Physica-Verlag/Springer.
- Meuleman, L. (2014). Governance frameworks. *Global environmental change*, 885–901.
- Meuleman, L. & Niestroy, I. (2015). Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work. *Sustainability*, 7(9), 12295–12321.
- Monkelbaan, J. (2019). *Governance for the sustainable development goals. Exploring an integrative framework of theories, tools, and competencies*. Springer.
- Nordland fylkeskommune. (2020). *Innspill til Nasjonal handlingsplan for bærekraftsmålene*.
- Oslo kommune. (2020). *Oslo kommunes innspill til nasjonal handlingsplan for bærekraftsmålene*. Byrådsavdeling for finans.
- Parker, S. (2003). *Urban theory and the urban experience: Encountering the city*. Routledge.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics*, 29(2), 131–136.
- Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- UNCED. (1992). *Agenda 21*. <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>
- UNDP, ULCG & UNHABITAT. (2017). Learning Module 1: Localizing the SDGs/Introduction. The Trainer's Guide. [https://learning.uclg.org/wp-content/uploads/2021/02/m1\\_en\\_web.pdf](https://learning.uclg.org/wp-content/uploads/2021/02/m1_en_web.pdf)
- UNDP, ULCG & UNHABITAT. (2021). Learning Module 4: Localizing the SDGs through Decentralized Cooperation. The Trainer's Guide. [https://learning.uclg.org/wp-content/uploads/2021/09/m4\\_en\\_web.pdf](https://learning.uclg.org/wp-content/uploads/2021/09/m4_en_web.pdf)
- United Cities and Local Governments. (2015). *The sustainable development goals. What local governments need to know*: [https://www.uclg.org/sites/default/files/the\\_sdgs\\_what\\_localgov\\_needed\\_to\\_know\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/the_sdgs_what_localgov_needed_to_know_0.pdf)

- Sippel, M. & Jenssen, T. (2009). *What about local climate governance? A review of promise and problems.*
- Solberg, E. (2015). From MDGs to SDGs The Political Value of Common Global Goals. *Harvard International Review*, 37(1), 58.
- Stavanger kommune. (2020). *Stavanger kommunes innspill til regjeringens handlingsplan for bærekraftsarbeidet i Norge.*
- Steurer, R. (2007). From government strategies to strategic public management: an exploratory outlook on the pursuit of cross-sectoral policy integration. *Environmental Policy and Governance*, 17(3), 201–214.
- Viken fylkeskommune. (2020). *Regional planstrategi.*
- Aarsæther, N, Nyseth, T. og Buanes, (2018). *Samordning: planlegging som prosedyre for reflektert samfunnsutvikling.* I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid?* (s. 49–70). Universitetsforlaget.