

Emilie Naurstad
Julie Munch Starheim

FNs bærekraftsmål i kommunal styring

En casestudie av økonomistyring i Trondheim
kommune

Masteroppgave i Økonomi og administrasjon
Veileder: Per Christian Ahlgren og Tor-Eirik Olsen
Juni 2020

Emilie Naurstad
Julie Munch Starheim

FNs bærekraftsmål i kommunal styring

En casestudie av økonomistyring i Trondheim
kommune

Masteroppgave i Økonomi og administrasjon
Veileder: Per Christian Ahlgren og Tor-Eirik Olsen
Juni 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden

Forord

Denne masteravhandlingen markerer avslutningen av vårt toårige masterstudium i økonomi og administrasjon ved NTNU Handelshøyskolen. Avhandlingen er skrevet våren 2020 og utgjør 30 studiepoeng innen hovedprofilen økonomistyring.

I avhandlingen studerer vi innføringen av FNs bærekraftsmål i Trondheim kommune, og vi ønsker følgelig å rette en stor takk til informantene som har tatt seg tid til å bli intervjuet og delt sine erfaringer rundt kommunens strategiske fornyelse. Vi synes selv at temaet vi studerer er veldig spennende, og vi håper at det vil være interessant lesing for andre.

Arbeidet med avhandlingen har vært lærerikt, spennende og til tider utfordrende. Vi har fått erfare at kombinasjonen av et effektivt A-menneske og et analytisk B-menneske fungerer overraskende godt, og takker hverandre for det gode samarbeidet. Vi vil også takke Simon og Vebjørn for god støtte og motivasjon gjennom dette semesteret. Til slutt vil vi rette en stor takk til våre veiledere Per Christian Ahlgren og Tor-Eirik Olsen, ved NTNU Handelshøyskolen, for gode råd og veiledning underveis i prosessen.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Trondheim, 24. juni 2020.

Emilie Naurstad

Emilie Naurstad

Julie Munch Starheim

Julie Munch Starheim

Sammendrag

I 2019 la Regjeringen fram en forventning om at FNs 17 bærekraftsmål skal legges til grunn for kommunal planlegging. For å belyse temaet FNs bærekraftsmål i kommunal styring har vi studert Trondheim kommune, med sin status som FN-senter og sine prosjekter og samarbeid som støtter en bærekraftig omstilling. Vi har utarbeidet følgende problemstilling:

«Hvorfor innfører Trondheim kommune FNs bærekraftsmål i sin styring, og hvordan gjennomføres denne strategiske fornyelsen?»

Vi har drøftet problemstillingen i lys av ulike teoretiske perspektiver, der rammeverket Levers of Control og elementer fra institusjonell teori står sentralt. Studien er en kvalitativ casestudie og vi har gjennomført dybdeintervjuer og dokumentstudier for å studere hvilke faktorer som påvirker kommunens initiativer, og hvordan ulike styringssystemer brukes i innføringsprosessen.

Våre funn viser at kommunen bruker eksisterende styringssystemer for å innføre FNs bærekraftsmål i sin styring. Dette innebærer særlig kommuneplanens samfunnsdel, handlings- og økonomiplanen, budsjetter og mål- og resultatstyring, der bærekraftsmålene tilpasses lokale forhold. I tillegg utvikler kommunen et budsjetteringsverktøy som heter SDG-budsjettering, som skal synliggjøre informasjon og støtte ressursprioriteringer for å nå bærekraftsmålene. Videre viser studien at innføringen først og fremst involverer ansatte på ledelsesnivå, samtidig som det arbeides med å utvide denne involveringen til en større del av kommunen.

I innføringsprosessen finner vi også et tydelig fokus på samarbeid og prosjekter. Det samarbeides internt i Trondheim kommune, sammen med eksterne aktører i privat og offentlig sektor, og sammen med innbyggere i kommunen. Det er et økende fokus på bærekraft internt i organisasjonen og fra samfunnet for øvrig. Dette støtter kommunens arbeid for bærekraftig utvikling, samtidig som det fører med seg forventninger til arbeidet. Likevel finner vi et behov for å utvikle forståelsen av kompleksiteten ved bærekraftsmålene og en usikkerhet knyttet til hvilke effekter innføringen vil medføre. Vår studie tyder på at det er behov for bærekraftig omstilling der FNs bærekraftsmål spiller en sentral rolle. I dette arbeidet operasjonaliseres bærekraftsmålene ved å videreutvikle eksisterende styringssystemer i kommunen.

Abstract

In 2019, the government of Norway announced an expectation that the UN's 17 sustainable development goals (SDGs) will form the basis for municipal planning. To elucidate the topic of the UN's sustainable development goals in municipal management we have studied Trondheim municipality, which have status as a Geneva UN Centre of Excellence on SDG City Transition. The following research question has been formulated:

«Why is Trondheim municipality implementing the UN's sustainable development goals in its management control systems, and how is this strategic renewal implemented?»

We have addressed the research question using various theoretical perspectives, where the focus has been on the Levers of Control framework and elements from institutional theory. Our study is a qualitative case study, where in-depth interviews and document studies have been conducted to examine which factors influence the municipality's initiatives, and how different management control systems are used in the implementation process.

Our findings show that the municipality uses existing management control systems to implement the SDGs in its management control systems. This especially includes plans, budgets and performance management, where the SDGs are adapted to local conditions. In addition, the municipality is developing a budgeting tool called SDG budgeting, which aims to highlight information for resource priorities, herein contributing in achieving the SDGs. Furthermore, our findings show that employees primarily at the management level are involved in the implementation process, while at the same time efforts are being made to extend this involvement to a larger part of the municipality.

We also find an evident focus on cooperation to achieve the SDGs, both within the municipality, with residents and with other actors in the private and public sector. An increasing focus on sustainability within the organization and from the society encourages the municipality to work for a sustainable development. However, it may also bring expectations and may cause demands from external parties. Nevertheless, we find a need to increase the understanding of the complexity of the SDGs, as well as uncertainty about what effects the implementation will have. Our study indicates a need for sustainable change where the SDGs play a key role. In this work, the goals are operationalized by further developing existing management control systems.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og aktualisering	1
1.2 Formål, problemstilling og avgrensing	3
1.3 Kontekstbeskrivelse av Trondheim kommune	4
1.4 Oppgavens videre struktur	5
2 Teori.....	6
2.1 Hva er økonomistyring?	6
2.1.1 Økonomistyring i offentlig sektor	7
2.1.2 Økonomistyring og bærekraft	9
2.2 Levers of Control.....	10
2.2.1 Balanse i styringssystemet	11
2.2.2 Trossystemer	13
2.2.3 Grensesystemer	14
2.2.4 Diagnostiske styringssystemer	14
2.2.5 Interaktive styringssystemer	16
2.2.6 Kritikk av Levers of Control.....	17
2.3 Institusjonell teori	17
2.3.1 Institusjonell endring	18
2.3.2 Isomorfisme	19
2.3.3 Institusjonelt entreprenørskap	20
2.4 Oppsummering og anvendelse av teori	21
3 Metode	22
3.1 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt	22
3.2 Casestudie som forskningsdesign	23
3.3 Datainnsamling	24
3.3.1 Dybdeintervju	24
3.3.2 Dokumentstudier	28
3.4 Analyse av data.....	29
3.5 Etske vurderinger.....	30
3.6 Validitet og reliabilitet i forskningen.....	31
3.6.1 Gyldighet.....	31
3.6.2 Generalisering	32
3.6.3 Pålitelighet	33

4 Empiri.....	34
4.1 Drivkrefter bak Trondheim kommunes bærekraftsarbeid	34
4.1.1 Ildsjeleer i kommunens arbeid med FNs bærekraftsmål	36
4.2 FNs bærekraftsmål – å tenke større	37
4.2.1 Fra lokalt til globalt.....	38
4.2.2 En tredelt bunnlinje.....	39
4.2.3 På tvers av sektorer	40
4.3 Status i dag.....	41
4.3.1 Kommuneplanens samfunnsdel	42
4.3.2 Handlings- og økonomiplanen	44
4.3.3 SDG-budsjettering	47
4.3.4 Indikatorer.....	47
4.3.5 FNs bærekraftsmål kobles sammen med eksisterende praksiser	49
4.3.6 Sammenligning mellom kommuner.....	51
4.4 Bidrag fra flere hold	52
4.4.1 Universitetskommune 3.0 og FN-senter	53
4.4.2 Bærekraftsløftet.....	54
4.4.3 Smartby	55
4.4.4 Engasjement gjennom hele kommunen	55
4.5 Vil det ha en effekt?.....	58
4.6 Oppsummering av empiriske funn	61
5 Analyse og diskusjon.....	62
5.1 Videreutvikling av eksisterende styringssystemer	62
5.1.1 Mål- og resultatstyring med indikatorer	64
5.1.2 Budsjettet	66
5.2 Gradvis involvering av hele kommunen.....	67
5.3 Engasjement fra flere hold og samarbeid	69
5.4 FNs bærekraftsmål nødvendiggjør et skifte i perspektiv	72
5.5 Vil det ha en effekt?.....	74
5.6 Oppsummering	76
6. Avslutning	77
6.1 Konklusjon.....	77
6.2 Praktiske implikasjoner	78
6.3 Teoretiske implikasjoner	79
6.4 Forslag til videre forskning.....	79

Litteraturliste.....	81
Vedlegg	88
Vedlegg 1 – Informasjonsskriv.....	88

Figurer

Figur 1.1: FNs bærekraftsmål.....	1
Figur 2.1: Simons' rammeverk Levers of Control.....	11

Tabeller

Tabell 3.1: Oversikt over intervjuer.....	27
---	----

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualisering

FNs bærekraftsmål ble vedtatt i 2015 og i mai 2019 la Regjeringen fram en forventning om at bærekraftsmålene skal legges til grunn for norske kommuners planlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a). Bærekraftsmålene består av 17 hovedmål (Figur 1.1) med 169 tilhørende delmål og er en felles arbeidsplan for hele verden for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030 (FN-sambandet, 2020). Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, ofte kalt Brundtland-kommisjonen, var de første til å bruke begrepet bærekraftig utvikling (FN-sambandet, 2019). I rapporten «Vår felles framtid» definerer de bærekraftig utvikling som å «sikre behovene i dag uten å gå på akkord med kommende generasjoners muligheter til å dekke sine behov» (World Commission on Environment and Development, 1987, s. 18).



Figur 1.1: FNs bærekraftsmål (FN-sambandet, 2020).

I Kommuneproposisjonen for 2020 presenteres FNs bærekraftsmål som et bidrag som kommer til å spille en sentral rolle for kommunene i møte med utfordringene i dagens samfunn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b). Videre vektlegges også innovasjon som sentralt for å kunne håndtere fremtidsutsiktene som tilsier strammere økonomiske rammer for kommunene, endringer i demografiske forhold og mer omfattende utfordringer, blant annet

knyttet til klima. Med utgangspunkt i kommunenes nære kontakt med innbyggerne og lokale aktører, i tillegg til utvikling av infrastruktur anser Regjeringen kommunene som en sentral aktør i arbeidet med FNs bærekraftsmål i Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a). Videre vektlegges kommunenes selvstyre og planlegging fremheves som et sentralt verktøy for kommunenes håndtering av utfordringene samfunnet står overfor. Bærekraftsmålene er utarbeidet og tilpasset en global kontekst, og norske kommuner er avhengige av å operasjonalisere målene etter lokale behov og utfordringer (Trondheim kommune, 2019a). Videre trekkes kommunene fram som sentrale for å nå de globale målene gjennom langsiktige bærekraftige beslutninger som tas lokalt.

Trondheim fikk en henvendelse fra FN om å delta i et ledernetverk som arbeider for å nå FNs bærekraftsmål (FN-sambandet, 2018). Kommunens visjon og kjerneverdier, arbeidet med Universitetskommunen, kunnskaps- og innovasjonsmiljøer og fokuset på bærekraftig utvikling trekkes fram som utgangspunkt for at Trondheim har fått status som FN-senter (Trondheim kommune, 2020a). Denne statusen gir Trondheim i oppgave å bidra til at data, aktiviteter og ressurser muliggjør effektivisering av arbeidet for bærekraftig utvikling.

Mye forskning på bærekraft fokuserer på privat sektor, og det etterlyses mer forskning på hvordan bærekraftsagendaen kan tilpasses særegenheter ved offentlig sektor (Figueira et al., 2018). Hege, Brimont og Pagnon (2019) finner at FNs bærekraftsmål brukes på ulike måter i nasjonale budsjettprosesser, men at de i mindre grad benyttes til å forbedre resultatmåling eller som et styringsverktøy for ressursallokering. Det uttrykkes av Guthrie, Ball og Farneti (2010) et behov for mer forskning knyttet til hvordan offentlig sektor kan utvikle styringspraksiser som tar hensyn til bærekraft. De poengterer at bærekraft står sterkt i den moderne verden og viser til at det særlig i privat sektor utvikles verktøy som inkluderer bærekraft, men at det også vil være viktig for offentlig sektor. Et slikt kunnskapsgap mellom utvikling av verktøy for bærekraftig utvikling og deres påvirkning for organisasjoner i offentlig sektor, sammen med samfunnets fokus på FNs bærekraftsmål, fører oss videre til vårt formål og vår problemstilling i denne studien.

1.2 Formål, problemstilling og avgrensning

Med utgangspunkt i bakgrunn og aktualisering av FNs bærekraftsmål i norske kommuner og vårt forskningstema FNs bærekraftsmål i kommunal styring, har vi utarbeidet følgende problemstilling:

«Hvorfor innfører Trondheim kommune FNs bærekraftsmål i sin styring, og hvordan gjennomføres denne strategiske fornyelsen?»

For å svare på problemstillingen har vi avgrenset studien til en kvalitativ casestudie. Basert på et ønske om å studere økonomistyring og bærekraft avgjorde vi at Trondheim kommune var interessant caseenhet med sine relevante samarbeid og prosjekter, sitt fokus på bærekraftig utvikling, og Trondheims status som FN-senter. Ved å ta for oss «hvorfor» studerer vi hvilke krefter som ligger bak kommunens initiativer for innføringen av bærekraftsmålene, og med utgangspunkt i «hvordan» studerer vi kommunens tilpasninger og bruk av styringssystemer for å lede arbeidet. Formålet er å utvikle forståelsen av hva som ligger bak Trondheim kommunes initiativer for å arbeide med FNs bærekraftsmål, og hvordan kommunen ved bruk av styringssystemer gjennomfører en slik strategisk fornyelse.

Med utgangspunkt i en kommune som caseenhet og FNs bærekraftsmål som strategisk fornyelse i styringen, ser vi det som en naturlig avgrensning å presentere litteratur knyttet til økonomistyring generelt, i offentlig sektor og for bærekraft. For å se på forhold bak kommunens initiativer for den strategiske fornyelsen tar vi utgangspunkt i ulike perspektiver innenfor institusjonell teori. Videre har vi avgrenset studien til styringssystemer og deres rolle for å styre innføring av strategi, og vi har en helhetlig forståelse av styringssystemer og strategiimplementering. Dette får støtte fra tidligere forskning, der blant annet Langfield-Smith (1997) uttrykker at det er ubesvarte spørsmål knyttet til hvilken rolle styringssystemer spiller for å gjennomføre planlagte strategier. Videre vektlegger Simons (1995a) bruk av styringssystemer for å balansere dynamiske spenninger slik at ledelsen kan gi retning til og styre organisasjonens aktiviteter, og Malmi og Brown (2008) argumenterer også for at det er nyttig å studere hvordan ulike styringssystemer opererer sammen og påvirker hverandre. Kommunens strategiske fornyelse rettes mot bærekraft, og Arjaliès og Mundy (2013) demonstrerer ved bruk av ulike styringssystemer i rammeverket Levers of Control hvordan organisasjoner gjennomfører strategisk fornyelse som støtter bærekraftig utvikling.

Vi bruker begrepet styring i vår problemstilling, og vil gjennom avhandlingen ta utgangspunkt i Simons' definisjon av styringssystemer når vi omtaler styring, økonomistyring og styringssystemer. Simons (1995a, s. 5, vår oversettelse) definerer styringssystemer som «de formelle, informasjonsbaserte rutiner og prosedyrer ledere bruker for å opprettholde eller endre mønstre i organisatoriske aktiviteter».

1.3 Kontekstbeskrivelse av Trondheim kommune

Trondheim kommune er den tredje største kommunen i Norge målt etter innbyggertall, med 205 163 innbyggere per 01.01.2020 (Trondheim kommune, 2020b). I kommunen er det rundt 13 000 medarbeidere i de ulike tjenesteområdene (Trondheim kommune, 2019b). Kommunedirektøren er den øverste administrative lederen med ansvar for at lover og regler overholdes, og at politiske vedtak følges opp og iverksettes (Trondheim kommune, 2020c). Kommunedirektøren har en fagstab med seks direktører innen hvert sitt tjenesteområde. I en kommune er kommunestyret det øverste organet som vedtar planer og budsjetter (Kommuneloven, 2018).

Kommunene skal forholde seg til Kommuneloven som vektlegger kommunenes selvstyre, og skal legge til rette for folkestyre og innbyggerinvolvering (Kommuneloven, 2018). Loven viser til forvaltning av kommunens tjenester og utvikling med utgangspunkt i innbyggernes behov og ønsker, basert på effektivitet, tillit og bærekraft. Krav for kommunens økonomiforvaltning presiseres i loven, blant annet med hvilke planer og budsjetter som skal utarbeides og hvordan disse skal følges opp.

Trondheim kommune arbeider på flere områder som bidrar i innføringen av FNs bærekraftsmål. Et av disse områdene er Universitetskommune 3.0, som er unikt for Trondheim gjennom kommunens samarbeid med Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU (Trondheim kommune, 2019a). I dette samarbeidet vektlegges innovasjon og utvikling, og Universitetskommunen vil i tråd med Regjeringens forventning følge FNs bærekraftsmål i utvikling av en lokal modell og et nasjonalt prosjekt.

I 2019 ble Trondheim som by og kommune utnevnt som FN-senter, også kalt Geneva UN Centre of Excellence on SDG City Transition (Trondheim kommune, 2019a). Dette innebærer at arbeidet med Universitetskommunen vil legge til rette for kunnskapsdeling og utvikling for

andre kommuner som ønsker innspill til hvordan de skal arbeide med FNs bærekraftsmål. FN-senteret skal bidra til å utvikle løsninger for hvordan tilgjengelige data kan legges til rette for en raskere bærekraftig omstilling (Trondheim kommune, 2020a).

Et annet sentralt arbeid i kommunen er Smartby, som handler om å ta i bruk data og teknologiske løsninger i utviklingen av en smart og bærekraftig by (Trondheim kommune, u.å.). Smartby støtter samarbeid med næringsliv, innbyggerinvolvering, offentlig sektor og forskning, og i smartbyprosjektet +CityxChange skal Trondheim og Limerick vise vei for utvikling av prosjekter med fokus på klima og bærekraft. I nettverket Smartbyene har Trondheim vært med på å utvikle et nasjonalt veikart for hvordan smarte og bærekraftige byer kan kobles sammen som et bidrag til fremtidig arbeid med FNs bærekraftsmål (Trondheim kommune, 2019a).

Trondheim kommune er en del av Stavanger-erklæringen der fem norske kommuner sammen med FN-organisasjonen UNECE (FNs økonomiske kommisjon i Europa) samarbeider om å utvikle en felles standard for hvordan kommunene skal innføre FNs bærekraftsmål (Stavanger kommune, 2019). Med utgangspunkt i Stavanger-erklæringen har Bærekraftsløftet blitt etablert, og det legges her til rette for samarbeid mellom kommuner, næringslivet og academia (KS, 2020). Bærekraftsløftet skal bidra til å nå bærekraftsmålene innen 2030, samtidig som det skal støtte bærekraftig verdiskaping både før og etter 2030.

1.4 Oppgavens videre struktur

I kapittel 2 presenterer vi det teoretiske grunnlaget i vår masteravhandling, der sentrale elementer er litteratur om økonomistyring, Simons' (1995a) rammeverk Levers of Control og perspektiver fra institusjonell teori. I kapittel 3 presenterer vi vårt vitenskapsteoretiske utgangspunkt og redegjør for de metodiske valgene og vurderingene vi har gjort underveis i prosessen. Våre empiriske funn som er innsamlet gjennom dybdeintervjuer og supplert med dokumentstudier presenteres i kapittel 4. De empiriske funnene analyseres og diskuteres i kapittel 5 opp mot den presenterte litteraturen og teorien. Avhandlingen avsluttes med at vi i kapittel 6 sammenfatter våre funn i en konklusjon, presenterer praktiske og teoretiske implikasjoner og kommer med forslag til videre forskning.

2 Teori

I dette kapitlet presenterer vi det teoretiske grunnlaget i vår studie. Vi innleder kapitlet med en presentasjon av økonomistyring og særegenheter ved økonomistyring i offentlig sektor, før vi presenterer litteratur knyttet til koblingen mellom økonomistyring og bærekraft. Videre tar vi for oss rammeverket Levers of Control for å kunne diskutere hvordan kommunens styringssystemer brukes i innføringsprosessen av FNs bærekraftsmål. Vi avrunder med elementer fra institusjonell teori for å kunne diskutere hvordan innføringen av bærekraftsmålene påvirkes av interne og eksterne press.

2.1 Hva er økonomistyring?

Busch (2004) skriver at økonomistyring tradisjonelt har hatt et fokus på formelle styringsinstrumenter slik som regnskaps- og budsjettssystemer. En klassisk definisjon stammer fra Anthony (1965 i Ferreira & Otley, 2009, s. 264, vår oversettelse), som definerer økonomistyring som «prosessen der ledere sikrer at ressurser anskaffes og anvendes effektivt for å nå organisasjonens mål». Anthony har blitt kritisert for å ha et manglende fokus på utfordringer og usikkerhet i omgivelsene, målkonflikter, politiske prosesser, strategiske problemstillinger og behov for innovasjon, og dermed et for snevert syn på økonomistyring i en kompleks verden (Busch, 2004). Ferreira og Otley (2009) viser til stor variasjon i hva som inngår i økonomistyring, der noen inkluderer kun systematisk bruk av styringsverktøy, mens andre inkluderer hele den strategiske prosessen. Det understrekes av Malmi og Brown (2008) at ny forskning må være tydeligere på hva som inngår i begrepet.

I vår studie ser vi på Trondheim kommunes innføring av FNs bærekraftsmål som en strategisk fornyelse der kommunen skal arbeide for en bærekraftig omstilling. Derfor anser vi det, som nevnt i innledningskapitlet, som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Simons' (1995a) forståelse av økonomistyring, som vektlegger strategi og ser på økonomistyring som de styringssystemer ledere bruker for å styre strategiimplementering.

2.1.1 Økonomistyring i offentlig sektor

En sentral forskjell mellom privat og offentlig sektor er hvilke mål organisasjonene arbeider etter (Busch, Johnsen & Vanebo, 2009). I privat sektor består interessentene hovedsakelig av eierne, og deres primære mål er å oppnå tilfredsstillende avkastning på investert kapital. I offentlig sektor er målene knyttet til velferd, sosial likhet og rettferdighet, som ofte er vanskeligere å måle enn tallfestede økonomiske mål og medfører behov for skjønnsmessige vurderinger. Videre poengterer Busch et al. (2009) at offentlige virksomheter i stor grad er underlagt lover og regler som begrenser handlingsrommet deres, og at tildelte ressurser forsøkes anvendt på best mulig måte.

Busch et al. (2009) understreker at legitimitet er viktig i offentlig sektor, og for å oppnå legitimitet må mange interessentgrupper ivaretas gjennom demokratiske prosesser. Videre skriver de at effektivitetsfokuset imidlertid har blitt mye større siden 80-tallet, særlig gjennom den internasjonale utviklingstrenden New Public Management (NPM). Denne utviklingen innebærer en overføring av modeller fra privat sektor, der blant annet effektivisering av offentlig sektor har blitt vektlagt. Som følge av dette effektivitetsfokuset har det blitt vanligere med konkurranseutsetting i offentlig sektor for å øke produktiviteten og effektiviteten, slik at ressursforbruket reduseres. Inntektene til offentlige organisasjoner gjenspeiler som regel ikke markedsverdien av tjenestene de tilbyr, ettersom tjenestene i hovedsak er finansiert av skatter og avgifter (Nyland & Pettersen, 2010). Offentlig sektor er dermed avhengig av at befolkningen har tillit til at ressursene anvendes for fellesskapets beste, og ved å vise til effektivitet kan økonomistyringen følgelig ha en legitimerende funksjon.

Det poengteres av Johnsen (2005) at resultatstyring lenge har blitt brukt i offentlig sektor, og han trekker fram at målstyring er mye brukt ettersom en rekke av kommunenes aktiviteter består av relativt målbare tjenester. Likevel understreker han at det kan være vanskelig å vite hvilke faktorer som ligger bak og hvem som er ansvarlige for resultatene. Fürst og Høverstad (2000) skriver at resultatstyring i kommunene skal organisere informasjonen som ligger til grunn for beslutninger, og at målstyring støtter folkevalgt styring ved at de folkevalgte bestemmer de økonomiske rammene og definerer ønskede resultater. De poengterer videre at kommunale mål bør gjenspeile brukernes nytte av tjenestene, men at nytte kan være utfordrende å definere og måle.

Det er en utfordring å drive med resultatmåling i offentlig sektor der mye av virksomheten er vanskelig å måle resultatet av, og det arbeides følgelig mye med å utvikle egnede indikatorer (Busch et al., 2009). Davis, Kingsbury og Merry (2012, s. 73, vår oversettelse) definerer en indikator som «en samling av forenklede rangordnede data som skal representere fortiden eller estimert ytelse for ulike enheter». Hensikten med disse dataene er å kunne sammenligne ulike enheter og evaluere ytelse basert på fastsatte standarder. Videre beskriver Davis et al. (2012) en utvikling og økende bruk av indikatorer som styringsverktøy, der de brukes til standardsetting og beslutningstaking. Rottenburg et al. (2015 i Hege et al., 2019) skriver at indikatorer også brukes til å fordele begrensede ressurser.

I likhet med kritikken av kalkyler og ekstern rapportering i Relevance Lost-debatten, har Beyond Budgeting-debatten kritisert budsjettet for å ikke produsere relevant styringsdata (Bjørnenak, 2010). Kritikken har gått ut på at budsjettet er uegnet til å si noe om fremtiden, åpner for opportuniste og ikke motiverer til å se etter nye løsninger. Johansson og Siverbo (2014) poengterer at offentlig sektor er utsatt for politisk og institusjonelt press, og følgelig er budsjettet fortsatt et sentralt styringsverktøy for planlegging og oppfølging i offentlig sektor. I tillegg er budsjettutarbeidelsen i kommunene regulert av lover og forskrifter, der det er bestemt at alle kommuner skal utarbeide økonomiplaner og årsbudsjetter (Busch et al., 2009). Ifølge Burns og Vaivio (2001) er tradisjonelle styringsverktøy som budsjettet fortsatt populært, men det brukes sammen med nye mer avanserte verktøy for å dekke behovet for informasjon. Det poengteres av Johansson og Siverbo (2014) at offentlige organisasjoner må fokusere mer på budsjettkontroll knyttet til måloppnåelse for å fungere optimalt i uforutsigbare og komplekse omgivelser.

Andreassen (2017) argumenterer for at offentlig sektor i tiden fremover vil møte særlig tre utfordringer som gir behov for endringer i økonomistyringen. Disse utfordringene er en eldre befolkning, økt etterspørsel etter offentlige tjenester og at tjenestene over tid blir relativt dyrere. Hun understreker at fremtidens økonomistyring gir behov for økt oppmerksomhet på effekter i styringen, økt handlefrihet til de som har kompetanse på hvordan målene kan nås, og behov for å tenke på tvers av sektorer for å yte gode tjenester til innbyggerne. Hun belyser også utfordringer knyttet til å styre etter effekter, ettersom det i offentlig sektor er enklere å måle hva som har blitt gjort, enn å måle hvilken effekt det har hatt. Selv om det kan være utfordrende mener hun det er nødvendig å måle effekter ved å sette relevante mål og krav.

Vi vil bruke litteraturen om økonomistyring i offentlig sektor til å diskutere hvordan Trondheim kommune bruker mål- og resultatstyring med tilhørende indikatorer, budsjetter og andre styringsverktøy i prosessen med å innføre FNs bærekraftsmål.

2.1.2 Økonomistyring og bærekraft

Interessen for bærekraft er økende i økonomistyringslitteraturen, og det har blitt fokusert på hvilken rolle bærekraft spiller for å legitimere organisasjoners praksis, hvordan bærekraft utfordrer organisasjoner og hvordan bærekraft kan redefinere hva som regnes som suksess (Bebbington og Gray, 2001). Gray (1992) var tidlig ute med et forsøk på å koble sammen bærekraft og regnskap, der han ville måle merkostnadene ved bærekraftig virksomhet. I Bebbington og Grays (2001) forsøk på å videreføre dette ved å implementere kostnadsmåling av bærekraft i et selskap oppsto det utfordringer, blant annet for å tilpasse kompleksiteten ved bærekraft til tradisjonell regnskapspraksis. Det etterlyses av Gray (2010) en mer nyansert forståelse av bærekraft og hvilke praktiske følger det kan ha for organisasjoner.

Gray (2010) viser til en enighet i litteraturen om at aktivitetene til de fleste organisasjoner som utarbeider bærekraftsrapporter og fronter bærekraftig virksomhet, sjelden har særlig mye med bærekraft å gjøre. Han hevder at slik praksis kan tolkes som organisasjonenes egen forståelse av bærekraft, eller som et ønske om at samfunnet skal anse deres praksis som bærekraftig. Det poengteres også av Bebbington og Larrinaga (2014) at denne type praksis brukes av organisasjoner for å opptre bærekraftig for samfunnet utad, uten at det nødvendigvis reflekterer den faktiske virksomheten.

Stadig flere i offentlig sektor tar i bruk måling av bærekraft og bærekraftsrapportering selv om det ikke er pålagt (Domingues, Lozano, Ceulemans & Ramos, 2017). Rapporteringen fungerer som et kommunikasjonsverktøy som kan støtte organisasjonens endringsarbeid for en mer bærekraftig virksomhet. Det poengteres at rapporteringen må brukes i endringsplanlegging for å utvikle en database for å analysere og øke bærekraftsnivået. Jevnlig rapportering åpner for kontroll, identifisering av utfordringer og utarbeidelse av strategi for å løse disse utfordringene. Forhold internt i organisasjonen, og særlig de ansatte, trekkes fram som en sentral driver for å innføre rapporteringspraksisen.

En studie på bruk av indikatorer og utarbeidelse av standarder for smarte bærekraftige byer viser at optimal indikatorbruk avhenger av en rekke faktorer, blant annet ulike behov og

kontekster i byene (Huovila, Bosch & Airaksinen, 2019). Studien finner at indikatorer må tilpasses forhold knyttet til den enkelte by, samtidig som sammenligning mellom byer må ta hensyn til slik individuell tilpasning. Det poengteres at prosesser rundt indikatorbruk, som å definere dem og koble dem til relevant data, må utvikles slik at det legges til rette for kvalitetsvurderinger.

Hege et al. (2019) har identifisert fire måter FNs bærekraftsmål med indikatorer blir brukt i nasjonale budsjettprosesser. De finner at praksis i de fleste landene enten er at budsjettene kartlegges i forhold til bærekraftsmålene, eller at det utarbeides en kvalitativ rapport sammen med budsjettet. Bærekraftsmålene brukes i mindre grad til å forbedre resultatmåling eller som et styringsverktøy for ressursallokering. De finner også at bruken av bærekraftsmålene gir åpenhet rundt budsjettprosessen, uten å nødvendigvis føre til mer innsats eller ressurser rettet mot bærekraftig utvikling. Avslutningsvis poengterer de at bærekraftsmålene handler om mer enn økonomiske disposisjoner og finner behov for at bærekraftsmålene ikke bare tas i bruk i budsjettprosesser, men at de også må integreres i den politiske diskusjonen.

Ettersom bærekraft er et komplekst konsept, følger utfordringer knyttet til effekter og tilpasninger av indikatorer. Vi bruker litteraturen til å diskutere muligheter og utfordringer som Trondheim kommune møter eller kan møte i innføringsprosessen av FNs bærekraftsmål.

2.2 Levers of Control

Simons (1995b) viser til ledernes behov for å styre de ansatte, samtidig som organisasjonen ivaretar behovet for fleksibilitet, kreativitet og innovasjon. Disse faktorene avhenger av situasjonen organisasjonen står i, og behov for utvikling påvirkes av endringer i omgivelsene. Det moderne samfunnet gir behov for høyere omstillingstakt, bruk av teknologiske innovasjoner og et økt fokus på arbeid som støtter en bærekraftig utvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b). Simons' (1995a) rammeverk Levers of Control forsøker å gi ledere forståelse av hvordan ulike styringssystemer kan kombineres og tilpasses den enkelte organisasjonens behov for å kunne styre implementering av en ny strategi. Med utgangspunkt i rammeverket diskuterer vi hvordan Trondheim kommunes strategiske fornyelse tilpasser og kombinerer ulike styringssystemer i innføringen av FNs bærekraftsmål.

I rammeverket presenterer Simons (1995a) trossystemer, grensesystemer, diagnostiske systemer og interaktive systemer som fire styringssystemer ledelsen kan bruke for å styre implementering av strategier. Trossystemet uttrykker organisasjonens verdier og visjon, og forsøker å inspirere de ansattes mulighetssøking, mens grensesystemet setter rammer for ansattes mulighetsrom. Det diagnostiske styringssystemet motiverer ansatte og måler organisasjonens prestasjoner, og et styringssystem er interaktivt gjennom ledelsens bruk og tilrettelegger for organisasjonslæring og utvikling av nye strategier.



Figur 2.1: Vår oversettelse av Simons' (1995a, s. 7) rammeverk Levers of Control.

I strategiimplementering sammenligner Simons (1995a) de ulike styringssystemene med positive yang og negative yin. Trossystemet og det interaktive systemet ses ut fra positive yang, og bidrar til å skape en positiv atmosfære og motiverer ansatte til å søke etter muligheter og være kreative. På den andre siden vil negative yin, grensesystemet og det diagnostiske systemet, begrense ansattes atferd og styre oppmerksomheten gjennom bruk av uttrykte mål, belønninger og rammer for mulighetssøking. Styrken ligger i hvordan ledelsen kan kombinere kreftene som ligger i positive yang og negative yin, og hvordan samspillet kan legge til rette for en kombinasjon av innovasjon og måloppnåelse samtidig som stabilitet og utvikling ivaretas.

2.2.1 Balanse i styringssystemet

Etter hvert som en organisasjon endrer aktiviteter, vokser og blir mer kompleks, kan det oppstå motvirkende krefter som gir behov for at ledelsen tilpasser styringen (Simons, 1995a). Organisasjoner består av flere aspekter, og Simons (1995a) viser til tre sentrale dynamikker i en organisasjon med utgangspunkt i verdiskaping, strategiformulering og menneskelige

motiver. De ulike dynamikkene bidrar til spenninger som ledelsen ved bruk av ulike styringssystemer kan forsøke å balansere for å styre organisasjonens strategi.

Den første dynamikken er knyttet til organisasjonens verdiskaping der ansatte søker etter muligheter og mobiliserer tilgjengelige ressurser for å skape verdier og nå organisasjonens mål (Simons, 1995a). Sentralt for verdiskaping står ifølge Simons (1995a) behovet for å fokusere oppmerksomheten på en effektiv måte for å oppmuntre ansatte til å se etter og gripe muligheter. Han understreker at dette er en utfordring ettersom oppmerksomhet, som er en begrenset ressurs, må balanseres med de uendelige mulighetene som eksisterer.

Strategiformulering er den andre dynamikken, og her skiller Simons (1995a) mellom planlagte og fremvoksende strategier. Planlagte strategier følger en hierarkisk modell der ledelsen formulerer og kommuniserer en strategi gjennom formelle planer. En strategi kan også ha fremvoksende karakter som resultat av ansattes forsøk på å gripe muligheter. Ifølge Mintzberg (1987) følger organisasjoner samtidig en modell for planlagte og fremvoksende strategier, og slik legges det til rette for læring. Ved å kombinere planlagte og fremvoksende strategier, som resulterer i organisasjonens realiserte strategi, kan vedtatte planer implementeres samtidig som det legges til rette for å gripe nye muligheter (Simons, 1995a).

Med hver sine roller presenterer Simons (1995a) hvordan de fire styringssystemene sammen bidrar i strategiarbeidet. Bruken av diagnostiske styringssystemer bidrar til implementering av den planlagte strategien, og ser på strategi som en plan. Interaktive styringssystemer fokuserer på at ansatte søker etter nye muligheter og legger til rette for at organisasjonen skal lære og utvikle seg, og åpner dermed for fremvoksende strategier og ser på strategi som handlingsmønstre. Et styringssystem som både tillater planlagte og fremvoksende strategier er trossystemet, som ved å gi retning og samtidig inspirere ansatte til å se etter muligheter ser på strategi som et perspektiv. Det siste styringssystemet, grensesystemet, ser på strategi som en posisjon og bidrar til at realisert strategi holdes innenfor gitte handlingsrammer.

Den tredje organisasjonsdynamikken er menneskelige motiver, der Simons (1995a) presenterer to trinn som ligger til grunn for motivene. Det første trinnet er antagelsen om at mennesker er mulighetssøkende ut fra egne preferanser, og det andre trinnet er organisatoriske hindre. Videre presenterer han tre antagelser om menneskelig atferd som er menneskets ønske om å gjøre det riktige, ønsket om å utvikle seg og ønsket om å bidra til å skape. Tilhørende presenteres blant

annet regler, sanksjoner, gruppepress og frykt for feil som ulike organisatoriske hindringer for ansattes mulighetssøking.

Ifølge Simons (1995a) kan bruk av styringssystemer balansere dynamikkens spenninger mellom muligheter og oppmerksomhet, mellom planlagt og fremvoksende strategi, og mellom egeninteresse og ønske om å bidra. Simons (1995a; 1995b) viser til at styrken ligger i hvordan ledelsen kan sette sammen og tilpasse de fire styringssystemene for å skape en balanse mellom spenningene. De diagnostiske og interaktive styringssystemene utformer og styrer strategiimplementeringen, mens tros- og grensesystemene definerer det strategiske handlingsrommet. Vi vil diskutere hvordan Trondheim kommune kombinerer bruk av ulike styringssystemer for den strategiske fornyelsen, og presenterer videre de fire styringssystemene.

2.2.2 Trossystemer

Trossystemet er ifølge Simons (1995a) det eksplisitt uttrykte formålet, den retningen og de verdiene som ligger til grunn i organisasjonen. Systemet forsøker å inspirere ansatte og tydeliggjøre verdiskaping, ønsket prestasjonsnivå og hvordan ansatte bygger relasjoner internt og eksternt. For å gi retning til og motivere ansatte presenterer Johnson, Whittington, Scholes, Angwin og Regnér (2014) misjon, visjon og verdier som oppfyller kriterier for fokus, motivasjon og klarhet. Misjon er formålet med eksistensen til organisasjonen og visjon er ønsket fremtidig tilstand. Verdier uttrykker de kjerneprinsipper som former strategien, og viser hvordan ansatte i organisasjonen skal arbeide.

Ifølge Simons (1995a) har en større organisasjon økt behov for desentralisert beslutningsmyndighet, og for å holde organisasjonen samlet er det behov for tydelige og meningsfulle kjerneverdier. Videre understreker han at teknologisk innovasjon, globalisering og flere enheter i samme organisasjon øker kompleksiteten. Dette øker behovet for bruk av formelle trossystemer ettersom det kan være en utfordring for ansatte i komplekse organisasjoner å forstå hvilket formål og hvilken retning de skal arbeide etter. Ved å koble organisasjonens kjerneverdier til strategi kan et sterkt trossystem ifølge Simons (1995a) legge til rette for at ansatte implementerer organisasjonens verdier i egne handlinger og arbeider i tråd med organisasjonens strategi.

2.2.3 Grensesystemer

Simons (1995a) skriver at trossystemet innebærer en risiko for ineffektiv ressursbruk, og for å redusere denne risikoen kan ledelsen bruke grensesystemer som tydeliggjør hva som ikke er akseptert atferd. Simons (1995b) understreker at detaljerte arbeidsbeskrivelser og regler kan virke demotiverende for ansattes kreativitet, og at dette kan løses ved å myndiggjøre ansatte. Ved å kombinere formelle og informasjonsbaserte tros- og grensesystemer, kan det skapes en dynamisk spenning som oppmuntrer til mulighetssøking og verdiskaping innenfor klare rammer.

Simons (1995a) skiller mellom strategiske og etiske retningslinjer som to grensesystemer, og skriver at de gjerne uttrykkes i negative termer eller som minimumsstandarder. Strategiske retningslinjer fokuserer på å koble ansattes mulighetssøking mot organisasjonens uttalte strategier, og bidrar gjennom strategisk planlegging til å begrense ansattes handlingsrom. Følgelig kan ledelsen med sjekklister og planleggingsverktøy formidle hvordan de ikke ønsker at organisasjonens ressurser skal brukes, og vise til minimumskrav for potensielle muligheter. De etiske retningslinjene forsøker å hindre atferd som svekker organisasjonens omdømme eller resulterer i juridiske konflikter, og står sentralt for organisasjoner i usikre omgivelser. Gatewood og Carroll (1991) presenterer at standarder for atferd skal samsvare med lover, reguleringer og retningslinjer fra samfunnet og regulerende myndigheter. Videre skal atferd samsvare med de etiske retningslinjene som ligger til grunn i organisasjonens trossystemer, og med de etiske standarder som stilles for den enkelte industri og profesjon.

2.2.4 Diagnostiske styringssystemer

Simons (1995a) beskriver det diagnostiske styringssystemet som det formelle tilbakemeldingssystemet ledelsen bruker for å evaluere måloppnåelse. Styringssystemet kan brukes som et kontrollverktøy når totalen av alle operasjoner og ansattes daglige beslutninger er for komplekse for ledelsen å kontrollere alene. Som diagnostiske styringssystemers kjennetegn presenterer Simons (1995a) muligheten til å måle resultater av en prosess, utarbeide standarder for å sammenligne resultater og til å korrigere ved avvik for både kvantitative og kvalitative mål. Styringssystemet baseres på ex-post evaluering, der ledelsen får tilbakemelding på resultatet etter en aktivitet er gjennomført. Eksempler på slike styringssystemer er resultatplaner, budsjetter, prestasjonsmålingssystemer og prosjektplaner.

Sentralt for diagnostiske styringssystemer står muligheten til å styre implementeringen av planlagte strategier gjennom måling av kritiske prestasjonsvariabler (Simons, 1995a). Dette er faktorer som må nås for at organisasjonen skal lykkes med planlagt strategi, og for å avgjøre hvilke faktorer som er kritiske må planlagt strategi og tilhørende mål kartlegges og evalueres. Videre poengterer Simons (1995a) at etter hvert som en organisasjons strategi endres, vil også de kritiske prestasjonsvariablene endres, og følgelig er det behov for andre mål og tilpasning av det diagnostiske styringssystemet. Ved å sette formelle mål og standarder bidrar styringssystemet til å gi ansatte fokus og motivasjon til å prestere bedre, og legger slik til rette for at kritiske prestasjonsvariabler nås.

Utover budsjettets funksjon som en finansiell plan har det flere funksjoner knyttet til hvordan budsjettmål og tilbakemelding på måloppnåelse kan bidra til prestasjonsevaluering og gi ansatte motivasjon (Kenis, 1979). Gjennom ledelsens kommunikasjon av budsjettmål får ansatte inntrykk av hvor de skal rette fokus, og utformingen av målene kan påvirke ansattes motivasjon. Kenis (1979) skriver at klarhet i mål, involvering av ledere fra flere organisasjonsnivåer i målsettingen og mål som er oppnåelige kan øke motivasjonen og prestasjonsnivået nedover i organisasjonen.

I balansert målstyring legger Kaplan og Norton (1992) vekt på hvordan kombinasjonen av fire måleperspektiver bidrar i arbeidet for å nå strategi og visjon. Tradisjonelle målesystemer som fokuserer på finansielle resultater suppleres med målesystemer knyttet til kunder, interne prosesser og til læring og innovasjon. Simons (1995a) poengterer at målsetting gir behov for at handlingsplaner på ulike organisasjonsnivåer koordineres, at tilstrekkelig med ressurser for måloppnåelse er tilgjengelig og at mål samsvarer med overordnet strategi. Videre understreker han at diagnostiske styringssystemers bidrag til ressursfordeling, signalgiving, koordinering og utvikling ikke må glemmes, og at ledelsen må være klar over potensiell risiko for dysfunksjonell atferd. Simons (1995a) og Kaplan og Norton (1992) presenterer ordtaket «du får det du måler», som viser viktigheten av at utforming og valg av kritiske prestasjonsvariabler og mål samsvarer med organisasjonens behov og strategi.

Ledelsen kan gi myndighet og ansvar for utarbeidelse og oppfølging av diagnostiske styringssystemer til spesialiserte medarbeidere (Simons, 1995a). Ved å gi medarbeidere ansvar for oppfølging kan de gi systemene oppmerksomhet overfor øvrige ansatte, effektivisere kontroll og utvikling, og bidra til at systemet integreres i organisasjonen. Simons (1995a) viser

til diagnostiske styringssystemer som et sentralt element i en organisasjon og videre at slike styringssystemer står sentralt i tradisjonell styring.

2.2.5 Interaktive styringssystemer

Interaktive styringssystemer er de formelle informasjonssystemene ledere bruker for å selv involvere seg i ansattes beslutninger (Simons, 1995a; 1995b). Ledelsen kan vise vei og oppmuntre til kreativitet og nye muligheter, gi fortløpende respons og samtidig styre prosessen (Simons, 2000). De strategiske usikkerhetene som følger av overordnet strategi trekkes av Simons (1995a) fram som sentrale for det styringssystemet ledelsen velger å bruke interaktivt. Videre kan myndighetenes rolle, kompleksiteten bak verdiskaping og forventede reaksjoner fra konkurrenter være faktorer som påvirker interaktiv bruk.

Et styringssystem er interaktivt gjennom ledelsens oppmerksomhet og hyppige bruk, og følgelig kan både trossystemer, grensesystemer og diagnostiske systemer være interaktive (Simons, 2000). Simons (1995a; 1995b) presenterer fire karakteristikk som skiller det interaktive styringssystemet fra det diagnostiske: 1) Informasjonen justeres kontinuerlig etter det ledelsen mener er strategisk prioritet, 2) ledere på alle nivåer i organisasjonen må regelmessig og hyppig vie sin oppmerksomhet til informasjonen, 3) data forstås og diskuteres på best måte ansikt til ansikt, og 4) styringssystemet brukes til kontinuerlig korrigerende av fremtidige handlingsplaner.

Ledelsens bruk av interaktive styringssystemer forsøker å rette de ansattes fokus mot strategiske usikkerheter og potensielle muligheter for strategisk utvikling for organisasjonen, og slik kan det skapes et press for at ansatte skal bryte ut av gamle mønster (Simons, 1995a). Gjennom dialog og diskusjon legger styringssystemet til rette for at organisasjonen skal lære, og åpner for at nye strategier som vokser fram over tid tas i bruk (Simons, 2000). Strategier kan vokse fram nedenfra og opp når ansatte på eget initiativ får mulighet til å gripe nye muligheter som samsvarer med visjonen ledelsen kommuniserer gjennom styringssystemet (Simons, 1995a). I tillegg kan styringssystemet gjennom dens oppmerksomhet og dialog bidra til at viktige tema settes på agendaen, rammeverk utvikles, og til informasjonsutveksling utover faste rapporteringsrutiner.

2.2.6 Kritikk av Levers of Control

Ferreira (2002 i Ferreira & Otley, 2009) retter kritikk mot Simons' rammeverk, og fremhever rammeverkets ensidige fokus på toppledelsen og vage begreper som åpner for subjektive tolkninger, eksempelvis kjerneverdier, som svakheter. Ifølge Collier (2005) er det problematisk at rammeverket ikke tar hensyn til organisasjoners uformelle kontroller, slik som gruppenormer, sosialisering og kultur, ettersom slike kontroller ikke vises igjen i retningslinjer, prosedyrer og rapporter. Videre fremhever Tessier og Otley (2012) svakheter i rammeverket og etterlyser hvilken rolle ansattes bidrag har for rammeverket. Til tross for kritikken vurderer vi rammeverket Levers of Control som hensiktsmessig for vår studie ettersom rammeverket kan brukes for å diskutere hvordan styringssystemer kombineres og tilpasses for å realisere den strategiske fornyelsen med innføringen av FNs bærekraftsmål.

2.3 Institusjonell teori

Institusjonell teori brukes ofte til å studere offentlig sektor (Moll, Burns & Major, 2006) og endring i økonomistyring (Burns & Scapens, 2000). Organisasjoner påvirkes på ulike måter av sine omgivelser, og offentlige virksomheter er i stor grad påvirket av både interne og eksterne omgivelser (Busch et al., 2009). Vi vil bruke elementer fra institusjonell teori til å diskutere hvordan innføringen av FNs bærekraftsmål i Trondheim kommune påvirkes av faktorer i og utenfor kommunen. Ettersom vi ser på kommunens strategiske fornyelse som en prosess, presenterer vi innledningsvis i dette delkapittelet de to perspektivene gammel institusjonell økonomi og nyinstitusjonell sosiologi som fokuserer på endringer som prosesser.

Gammel institusjonell økonomi studerer hvorfor og hvordan atferd eller institusjoner oppstår, vedvarer eller endres over tid, fremfor å kun se på hvilke institusjoner som eksisterer til en bestemt tid (Moll et al., 2006). Scapens (2006) beskriver at institusjoner her handler om interne press som former handlinger og tanker, som resulterer i felles antakelser om hva som er aksepterte praksiser. Nyinstitusjonell sosiologi forsøker å forklare hvorfor organisasjoner blir likere, og er opptatt av hvilke prosesser i omgivelsene som former organisasjoner (Scapens, 2006). For å oppnå legitimitet argumenterer Meyer og Rowan (1977) for at organisasjoner må tilpasse seg særlig de institusjonelle omgivelsene. Her handler institusjoner om eksterne press som regler, sosiale normer og forventninger fra omgivelsene. Vi setter de to perspektivene

sammen, og ser på institusjoner som både interne og eksterne press som legger føringer for hva som er riktige eller aksepterte måter å tenke og gjøre ting på.

2.3.1 Institusjonell endring

Burns og Scapens (2000) etterlyser mer forskning som forklarer hvorfor og hvordan økonomistyring blir slik det er, i stedet for å se på endring som et utfall. De omtaler endring som løpende prosesser fra en likevekt til en annen. Med en tilnærming til endring som en prosess er det ifølge Burns og Vaivio (2001) nødvendig med studier av hvordan faktorer i samfunnet påvirker den interne endringen. Burns og Vaivio (2001) argumenterer videre for at det som tilsynelatende er en endring kan være en illusjon eller en omformulering av tidligere praksis, og at det må skilles mellom normative påstander om endring og endring som kan bevises. Videre poengterer Fürst og Høverstad (2000) at konsepter som er populære i en tidsperiode kan komme tilbake i endret form og med annen begrepsbruk, ofte som et resultat av at organisasjoner opplever nye styringsutfordringer og problemer.

Burns og Scapens (2000) forklarer at når rutiner blir institusjonaliserte oppnår de bred aksept i en organisasjon og får status som selvfølgelige økonomistyringspraksiser. De hevder at nye praksiser alltid vil påvirkes av eksisterende institusjoner, og at det er enklere å gjennomføre endringer som baseres på eksisterende praksiser enn endringer som utfordrer praksis. For å studere endring i økonomistyring tar Burns og Scapens (2000) utgangspunkt i gammel institusjonell økonomi, og argumenterer for at perspektivet er nyttig siden det fokuserer på hvordan organisasjoners rutiner blir institusjonalisert. Videre viser de til tre dikotomier, eller begrepsmotsetninger, som brukes til å klassifisere og skille mellom ulike endringsprosesser.

Den første dikotomien til Burns og Scapens (2000) er formell versus uformell endring. Formell endring betyr bevisst og planlagt endring, vanligvis gjennom introduksjon av nye praksiser eller gjennom handlingene til individer eller grupper med makt. Eksempler på slike endringer kan være implementering av nye økonomistyringssystemer og -praksiser. Formell endring omtales av Burns og Vaivio (2001) som utformet og gjennomført på en forhåndsbestemt måte, som aktivt brukes for å nå mål. Uformell endring handler om ikke planlagt og diskret endring som gjerne skjer over tid, og kan være et resultat av at bedriften tilpasser seg endringer i omgivelsene (Burns & Scapens, 2000). Uformelle endringer kan også være et resultat av at formelle endringer på sikt påvirker hva som anses som riktige eller aksepterte tanker og handlinger.

Burns og Scapens' (2000) andre dikotomi er revolusjonær versus evolusjonær endring. Førstnevnte innebærer et betydelig brudd med eksisterende praksis, mens sistnevnte handler om inkrementelle endringer som i mindre grad skiller seg fra gjeldende måter å gjøre ting på. Ettersom nye praksiser formes av eksisterende institusjoner, er det sannsynlig at revolusjonær endring kun oppstår ved en betydelig ekstern endring som for eksempel resesjon eller markedskollaps. Burns og Scapens (2000) poengterer at det er omfanget av endringen, altså dens påvirkningskraft på gjeldende institusjoner, som avgjør om den regnes som revolusjonær eller ikke.

Tool (1993 i Burns & Scapens, 2000) presenterer regressiv versus progressiv endring som den tredje dikotomien. Regressiv endring bygger på seremoniell atferd, som ved å opprettholde maktstrukturer hindrer institusjonell endring og utvikling av nye praksiser. Progressiv endring bygger på instrumentell atferd, som ved å bruke tilgjengelig kunnskap og teknologi for å løse utfordringer legger til rette for institusjonell endring.

Vi vil bruke de tre dikotomiene til å diskutere hvorvidt ulike aspekter ved innføringen av bærekraftsmålene i Trondheim kommune kan ses på som en formell eller uformell endring, revolusjonær eller evolusjonær endring, og om kommunens atferd er av progressiv eller regressiv karakter. Ettersom studier av disse tre dikotomiene i hovedsak tar utgangspunkt i interne press, vil vi videre presentere institusjonell isomorfisme som tar for seg eksterne press.

2.3.2 Isomorfisme

Et sentralt begrep i nyinstitusjonell sosiologi er institusjonell isomorfisme, som handler om hvordan organisasjoner som opererer i tilsvarende omgivelser påvirkes av prosesser i omgivelsene og blir mer like (DiMaggio & Powell, 1983). Isomorfismeperspektivet brukes ofte til å forklare hvorfor organisasjoner, for å oppnå legitimitet, tar i bruk ulike økonomistyringspraksiser som samsvarer med eksterne press (Moll et al., 2006).

DiMaggio og Powell (1983) skiller mellom de tre isomorfiske mekanismene tvangspreget, mimetisk og normativ som fører til institusjonell endring. De skriver at tvangspreget isomorfisme handler om formelle og uformelle eksterne press som organisasjoner utsettes for. Dette kan være press fra andre organisasjoner som de på ulike måter er avhengige av, eller kulturelle press i samfunnet. Det formelle presset kan eksempelvis være lover og forskrifter fra

regulerende myndigheter, mens det uformelle presset handler om normer og verdier i samfunnet som det forventes at organisasjoner skal innfri.

Mimetisk isomorfisme er ofte et svar på usikkerhet (DiMaggio & Powell, 1983) og handler om at organisasjoner etterligner andre organisasjoners praksiser for å oppnå legitimitet (Moll et al., 2006). I møte med utfordringer med uklare årsaker eller løsninger, er fordelen med slik hermende atferd at organisasjoner kan ta i bruk eksisterende løsninger uten betydelig ressursbruk (Cyert & March, 1963 i DiMaggio & Powell, 1983). Fürst og Høverstad (2000) poengterer at organisasjoner risikerer ineffektiv ressursbruk dersom de tar i bruk konsepter som andre organisasjoner bruker i stedet for å analysere egne utfordringer og velge tilpassede løsninger for egen organisasjon.

Normativ isomorfisme er hovedsakelig et resultat av profesjonalisering (DiMaggio & Powell, 1983) og innebærer at organisasjoner tar i bruk praksiser som er anerkjente og legitime innenfor bestemte fag og profesjoner (Moll et al., 2006). DiMaggio og Powell (1983) identifiserer to viktige opphav til normativ isomorfisme. Den ene handler om hvordan utdanning og faglig bakgrunn gir individer legitimitet, mens den andre handler om hvordan praksiser spres gjennom profesjonelle nettverk som omfatter flere organisasjoner. Suchman (1995) beskriver også moralske plikter som normativt press, eksempelvis når omgivelsene fremhever bruk av bestemte praksiser som det riktige moralske valget.

Vi vil bruke isomorfismebegrepene til å diskutere hvordan Trondheim kommune påvirkes av eksterne press i innføringen av FNs bærekraftsmål. For å forklare ikke-isomorfisk endring presenterer Garud, Hardy og Maguire (2007) institusjonelt entreprenørskap, og vi presenterer videre dette begrepet for å kunne diskutere hvordan enkeltpersoner eller grupper bidrar i innføringen av bærekraftsmålene.

2.3.3 Institusjonelt entreprenørskap

Maguire, Hardy og Lawrence (2004) skriver at institusjonelt entreprenørskap innebærer at aktører tar i bruk ressurser for å opprette eller endre institusjoner i samsvar med egne interesser. Et slikt syn på institusjonelt entreprenørskap ses også fra DiMaggio (1988 i Hardy & Maguire, 2008) som poengterer at nye institusjoner blir til når aktører med nok ressurser gjennomfører endringer i tråd med egne ønsker. De institusjonelle entreprenørene er de aktørene som ses på som ansvarlige for å endre eller skape nye institusjoner (Hardy & Maguire, 2008), og Battilana,

Leca og Boxenbaum (2009) skriver at de kan være både organisasjoner, grupper av organisasjoner, individer eller grupper av individer.

Det fremkommer uenighet i litteraturen om hvor stor påvirkningskraft aktører har for å endre institusjoner, også kalt strukturer (Hardy & Maguire, 2008). Dette har blitt adressert ved å kombinere strukturer og aktører, og Sewell (1992) hevder at det eksisterer en form for dualitet der de forutsetter hverandre i stedet for å utelukke hverandre. Burns og Scapens' (2000) rammeverk, inspirert av gammel institusjonell økonomi, tar utgangspunkt i denne dualiteten mellom institusjonelle strukturer og aktørers handlinger. De poengterer at selv om institusjoner former handlinger, er institusjonene i seg selv et resultat av handlingene til aktørene. Dermed må endring i økonomistyring ses i lys av handlingene til individer eller grupper i organisasjonen.

2.4 Oppsummering og anvendelse av teori

I dette kapittelet har vi gjort rede for det teoretiske grunnlaget i vår studie. For å belyse temaet FNs bærekraftsmål i kommunal styring innledet vi kapittelet med litteratur om økonomistyring generelt, i offentlig sektor og for bærekraft. Videre har vi presentert rammeverket Levers of Control for å diskutere hvordan kommunen kombinerer styringssystemer for å balansere den dynamiske spenningen Simons (1995a) viser til for å styre implementering av strategi. Vi vil diskutere hvordan trossystemet gir retning til mulighetssøking og hvordan grensesystemet setter rammer for akseptert atferd. I tillegg vil vi redegjøre for hvordan ulike diagnostiske systemer brukes til planlegging og måling, og hvordan den interaktive bruken av styringssystemer styrer oppmerksomheten og støtter utvikling. For å diskutere initiativer bak Trondheim kommunes strategiske fornyelse har vi presentert elementer fra institusjonell teori. Ved å også bruke elementer fra institusjonell teori er vi bevisst kritikken av Levers of Control ved at disse elementene åpner for å diskutere hvordan endringsprosesser påvirkes av normer, sosialisering og andre organisasjonsnivåer enn ledelsen.

3 Metode

I dette kapitlet presenteres metodiske valg og vurderinger vi har gjort i prosessen med vår masteravhandling. Vi innleder kapitlet med å presentere studiens vitenskapsteoretiske ståsted der vi med en hermeneutisk tilnærming til vitenskap studerer forståelser som kan belyse vår problemstilling. Deretter diskuteres casestudie som forskningsdesign og valg knyttet til datainnsamlingen, der vi ved bruk av dybdeintervjuer samler inn erfaringer rundt vårt forskningstema, med støtte fra dokumentstudier. Videre gjør vi rede for hvordan innsamlet data er behandlet, før vi avslutningsvis tar stilling til etiske vurderinger og studiens reliabilitet og validitet.

3.1 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Hvordan forskere ser på virkeligheten påvirker hvordan problemstillingen utformes og hvilken metode som velges for datainnsamling (Jacobsen, 2015). Dette påvirker hvilken informasjon som samles inn, analyse av informasjonen og hvordan resultatene fra analysen fremstilles. Det er derfor viktig å klargjøre hvilket vitenskapelig utgangspunkt vi har når vi som forskere gjennomfører vår studie.

Nyeng (2017) presenterer ontologi og epistemologi som viktige begreper knyttet til forskeres syn på virkeligheten og kunnskapen om den. Ontologi handler om læren om virkeligheten og slik virkeligheten faktisk er. Vi legger til grunn et idealistisk syn på ontologi i vår oppgave, som ifølge Nyeng (2017) baserer seg på at verden eksisterer som en kognitiv konstruksjon i menneskets bevissthet. Som følge av våre antakelser og fortolkninger av virkeligheten, vil en slik tilnærming åpne for en dypere forståelse av økonomistyring som et sosialt konstruert fenomen. Epistemologi handler om læren om kunnskap og hvordan kunnskap fremskaffes og begrunnes (Nyeng, 2017). Ved å studere casen Trondheim kommune tilegner vi oss kunnskap om det unike og særegne gjennom vår fortolkning av innsamlet data.

Basert på vårt ontologiske og epistemologiske utgangspunkt har vi en hermeneutisk tilnærming til vitenskap. Nyeng (2017) presenterer hermeneutikk som en fortolkningslære der alt meningsfullt må fortolkes ut fra en større sammenheng, som er en motsetning til positivismen som forsøker å avdekke kausale forbindelser. Vi har en holistisk tilnærming og erkjenner at

styringssystemenes funksjoner i kommunen ikke kan forstås alene, men i helheten de inngår i. Dette er i tråd med Roberts og Scapens (1985) som understreker at økonomistyringssystemer er en del av noe større og må forstås i den sosiale konteksten de fungerer i. En slik forståelse relateres til det Nyeng (2017) presenterer som den hermeneutiske spiral der delene må forstås ut fra helheten, samtidig som helheten forstås ut fra delene. Ny informasjon settes inn i denne tolkningsspiralen og påvirker vår forståelse av både deler og helhet. Slik åpner hermeneutikken for at hver enkeltes tolkning av virkeligheten kan være ulik og åpen for endring. Gjennom studien forsøker vi å utvikle forståelsen av hvorfor og hvordan det arbeides med å innføre FNs bærekraftsmål i styringen til kommunen. Nyeng (2017) poengterer at vi i møte med omverden alltid har med oss en forforståelse basert på tidligere erfaringer, og videre at hermeneutikkens fortolkningslære fokuserer på hvordan slike forforståelser påvirker nye erfaringer.

I vår studie har vi en fenomenologisk tilnærming der vi studerer hvilke erfaringer informantene har gjort seg rundt vårt forskningstema. Nyeng (2017) forklarer at fenomenologien i samfunnsvitenskap studerer menneskers uttrykte erfaringer av deres verden, og er nært knyttet til en sosialkonstruktivistisk tilnærming. I sosialkonstruktivismen gis verden mening gjennom felles enighet der intersubjektivitet skaper en felles forståelse om virkeligheten. Erfaringene som formidles i dybdeintervjuene er først tolket og tillagt mening av informantene selv, før vi som forskere tolker denne. En slik dobbel tolkning relateres til Nyengs (2017) presentasjon av dobbel hermeneutikk. Vi forsøker å analysere det våre informanter sier og, gjennom en felles forståelse av og enighet om den sosiale virkeligheten, presentere informantens erfaringer på en måte de kjenner seg igjen i.

3.2 Casestudie som forskningsdesign

For å svare på problemstillingen «Hvorfor innfører Trondheim kommune FNs bærekraftsmål i sin styring, og hvordan gjennomføres denne strategiske fornyelsen?» gjennomfører vi en casestudie av Trondheim kommune. Casestudien er forklarende ved at vi ønsker å forklare hvorfor kommunen innfører bærekraftsmålene og beskrivende ved å studere hvordan kommunens styringssystemer brukes i dette arbeidet. I forklarende casestudier studeres de bakenforliggende årsakene og teori kobles på og brukes for å forklare det unike, mens beskrivende casestudier gir en beskrivelse av styringssystemene som brukes (Scapens, 1990).

Casestudier er ifølge Scapens (1990) egnet til å studere styringssystemer i praksis, ettersom sosiale faktorer former økonomistyringssystemet. Langfield-Smith (1997) støtter også bruk av casestudier for å få en dypere forståelse av hvordan styringssystemer og strategiendring henger sammen. Tjora (2017) presenterer at casestudier gir en naturlig avgrensning for hva og hvem som studeres. Vi har valgt å avgrense studien til en enkelt case for å få en dypere forståelse av arbeidet med FNs bærekraftsmål i kommunen. Et slikt undersøkelsesopplegg som avgrenses til en enkelt case for å studere dybden og sammenhengen mellom individ og kontekst, er ifølge Jacobsen (2015) intensivt.

I vår studie har vi en abduktiv tilnærming til kunnskapstilegnelse der vi kombinerer bruken av teori og empiri for å komme fram til en forklaring. Nyeng (2017) skriver at abduktive slutninger handler om å finne den beste forklaringen på det som observeres, og er et mellompunkt mellom induktive og deduktive slutninger. Med en induktiv tilnærming blir kunnskap til som følge av observasjoner i virkeligheten som danner allmenngyldig kunnskap, mens en deduktiv tilnærming tester teorier for dens gyldighet.

3.3 Datainnsamling

I studien er vi interessert i å utvikle forståelsen av det særegne ved Trondheim kommunes arbeid med FNs bærekraftsmål, og ifølge Jacobsen (2015) er en kvalitativ metode som samler inn data i form av ord egnet for slike studier som studerer nyanser ved et fenomen. I casestudien har vi gjennom dybdeintervjuer og dokumentstudier samlet inn data for å svare på vår problemstilling. Ved å kombinere de to formene for datainnsamling forsøker vi å få en mer helhetlig forståelse, samtidig som det gir oss mulighet til å kontrollere og utfylle innsamlet informasjon.

3.3.1 Dybdeintervju

For å samle inn informantenes egne erfaringer og refleksjoner rundt temaet vi studerer har vi gjennomført dybdeintervjuer. En fenomenologisk tilnærming innebærer at forskere gjennom dybdeintervjuer forsøker å få informantene til å sette ord på sin forståelse av en begrenset del av virkeligheten (Tjora, 2017). For å legge til rette for innsamling av hensiktsmessig informasjon for å svare på vår problemstilling har vi gjort flere vurderinger og tiltak i forkant av intervjuene. Videre følger en redegjørelse av disse.

Alle informantene som ble kontaktet fikk velge ønsket intervjusted, og samtlige informanter valgte en lokasjon knyttet til egen arbeidsplass. Både Jacobsen (2015) og Tjora (2017) skriver om informantens arbeidsplass som egnet når temaet for intervjuet er informantens arbeid. Ved å gjennomføre intervjuene på steder der vi ikke ble forstyrret, fikk både vi som intervjuere og informanten konsentrere oss om samtalen. Før gjennomføringen av de tre siste intervjuene kom Covid-19 til Norge og det var ikke lenger mulig å gjennomføre intervjuer ansikt til ansikt. Restriksjoner knyttet til nedstengingen av landet gjorde det nødvendig å flytte de resterende intervjuene. Følgelig ble et av intervjuene gjennomført over telefon, mens to ble gjennomført via videomøte.

I informasjonsskrivet vi sendte til informantene opplyste vi om at forventet varighet på intervjuet var én time. Bakgrunnen for denne tidsrammen var å sikre at informantene hadde nok tid fortelle det de ønsket, og å unngå stressende situasjoner. Samtidig var vi som intervjuere bevisst på å ikke dra intervjuene ut i tid uten behov for det. Vi opplevde at varigheten på intervjuene varierte etter hvor mye den enkelte informant hadde å fortelle, i tillegg til at video- og telefonintervjuene ble kortere med færre avsporinger fra intervjuguiden enn møtene vi tidligere hadde hatt. To av disse informantene opplyste om kortere tilgjengelig tid, slik at dette også var avgjørende for varigheten av selve intervjuet.

Lydopptaker ble brukt under samtlige intervjuer, og informantene samtykket til dette før vi startet opptaket. I informasjonsskrivet som ble utlevert opplyste vi om hvordan lydopptaket ville bli oppbevart, brukt og at det ville bli slettet ved prosjektslutt. Ved å bruke lydopptaker opplevde vi at vi kunne konsentrere oss om samtalen og fortløpende tilpasse oppfølgingsspørsmålene. Samtalene ble lagret som lydfil, noe som ga oss en trygghet om at all informasjon fra intervjuene ble tilgjengelig for videre bruk. Tjora (2017) poengterer at bruk av lydopptaker muliggjør gjengivelse av sitater slik informantene selv fortalte de, og Jacobsen (2015) skriver at dette også åpner for at andre får tilgang til og kan kontrollere rådata.

Vi gjennomførte intervjuene sammen, og avtalte på forhånd hvem som skulle føre samtalen. Den andre tok notater, fulgte med på spørsmålene og stilte oppfølgingsspørsmål. Ved å ha tydelige roller og et åpent og profesjonelt kroppsspråk ønsket vi å skape en trygghet i intervjusituasjonen. I det ene intervjuet var det kun én intervjuer da den andre på kort varsel ikke fikk anledning til å være med. Ettersom vi nylig hadde gjennomført to intervjuer sammen, følte vi at dette ikke kom til å påvirke gjennomføringen av intervjuet i særlig grad.

Våre informanter

Informantene ble valgt basert på deres stilling i Trondheim kommune, eller basert på våre forventninger til deres kunnskap om og engasjement i arbeidet med innføringen av FNs bærekraftsmål. En slik utvelgelse av informanter ut fra deres relasjon til forskningstemaet omtaler Tjora (2017) som strategisk og teoretisk. Det har også vært interessant å intervju informanter med ulike stillinger i kommunen for å få fram ulike erfaringer og synspunkter knyttet til arbeidet med bærekraftsmålene. Basert på tilgjengelig informasjon om kommunens arbeid med bærekraftsmålene lagde vi en oversikt over ansatte vi vurderte som sentrale informanter. Videre brukte vi det Tjora (2017) presenterer som snøballmetoden for å finne flere aktuelle informanter. Etter hvert intervju spurte vi informantene om forslag til andre informanter som kunne bidra til å belyse vårt tema. Slik bidro snøballmetoden til at utvalget ble større, og vi fikk mulighet til å kontakte informanter vi i utgangspunktet ikke fant eller vurderte som aktuelle.

I studien har det vært sentralt å intervju flere informanter for å få fram ulike erfaringer og opplevelser av arbeidet med FNs bærekraftsmål i kommunen. Som utgangspunkt for antall informanter viser Tjora (2017) til metning når det oppleves at flere intervjuer ikke kommer med nye momenter. Basert på vår oversikt over ønskede informanter, snøballmetoden og en opplevelse av metning for de siste intervjuene, har vi i denne studien intervjuet åtte informanter. I tabellen under har informantene fått tittel basert på informasjon hentet fra Trondheim kommunes hjemmeside. Ulike rådgiver- og lederfunksjoner er samlet henholdsvis under en felles tittel for rådgivere og en for ledere for å ivareta informantens anonymitet i studien. Samtlige rådgivere tilhører Kommunedirektørens fagstab, mens lederne omfatter en prosjektleder, en enhetsleder og to fra strategisk ledelse.

Informant	Dato	Varighet	Sted
Rådgiver 1 og Leder 1	5. februar	60 minutter	Kontorfellesskap
Rådgiver 2	5. mars	65 minutter	Møterom
Rådgiver 3	5. mars	60 minutter	Møterom
Leder 2	11. mars	33 minutter	Møterom
Leder 3	12. mars	31 minutter	Telefon
Rådgiver 4	20. mars	32 minutter	Video
Leder 4	20. mars	27 minutter	Video

Tabell 3.1: Oversikt over intervjuer.

Intervjuguide

I forkant av intervjuene utarbeidet vi en intervjuguide med en oversikt over aktuelle temaer med tilhørende spørsmål. Jacobsen (2015) viser til at en slik forberedelse kan bidra til å forenkle analysen ved å gjøre data mindre komplekse og synliggjøre for forståelsen vi som forskere har med oss i intervjuene. Ettersom vi ikke hadde erfaring med dybdeintervjuer fra tidligere opplevde vi at intervjuguiden med tema og spørsmål ga oss trygghet i intervjusituasjonen. Etter noen intervjuer opplevde vi å bli mer løsrevet fra intervjuguiden, og det ble enklere å bytte rekkefølge og tilpasse spørsmålene basert på informasjonen som ble delt.

Før hvert intervju gjorde vi en tilpasning av tema og rekkefølge av spørsmål på bakgrunn av informantens stilling og våre forventninger. Denne justeringen var basert på informasjon vi fant på hjemmesiden til kommunen eller andre nettsider relatert til Trondheim kommune og arbeidet med FNs bærekraftsmål. På denne måten kunne vi legge til rette for at tema og spørsmål vi vurderte som sentrale for den enkelte informant kom tidlig i intervjuet, og slik åpne for refleksjon rundt temaet og sørge for at vi fikk nok tid til disse spørsmålene.

I samsvar med anbefalingene til Tjora (2017) delte vi intervjuguiden i tre faser: åpning, refleksjon og avslutning. Hver av disse delene hadde ulike typer spørsmål og ulike krav til informantens refleksjoner. Første fase tok for seg enkle oppvarmingsspørsmål der vi ba

informantene fortelle om deres stilling og ansvarsområder. Ved å starte med slike spørsmål ønsket vi å skape trygghet i intervjusituasjonen og legge til rette for refleksjoner fra informanten i neste fase.

Den andre fasen i intervjuguiden gikk over til spørsmål knyttet til temaene for intervjuet. For å starte informantens refleksjonsprosesser stilte vi åpne spørsmål som: «Kan du fortelle litt om...?». Etter et åpent spørsmål hadde vi forberedt flere oppfølgingsspørsmål der informanten kunne gi eksempler eller fortelle om eventuelle utfordringer. I enkelte tilfeller svarte informantene naturlig på dette i hovedspørsmålet, slik at oppfølgingsspørsmålene ikke ble nødvendige. Ved hvert temaskifte og der det følte naturlig, startet vi spørsmålene med korte innledninger for å unngå brå overganger. Tjora (2017) viser til at innledninger kan skape en naturlig ramme for det temaet informanten skal fortelle om, samtidig som informanten selv får styre innholdet.

I tredje og siste fase stilte vi et åpent avslutningsspørsmål om det var noe mer informanten ønsket å fortelle. Slik fikk informanten mulighet til å tilføre relevant informasjon som ikke kom fram gjennom spørsmålene vi stilte. Avslutningsvis spurte vi også om informanten hadde forslag til andre personer vi kunne snakke med, og vi fortalte mer om forskningsprosjektet og prosessen videre for dem som ønsket å vite mer. Vi takket for at de deltok og for at de tok seg tid til å bli intervjuet.

3.3.2 Dokumentstudier

I tillegg til intervjuer har vi gjennomført dokumentstudier som har gitt oss viktig bakgrunnsinformasjon om vår caseenhet. Tjora (2017) presenterer dokumenter som sekundærdata som er produsert for andre formål enn egen forskning og av andre enn forskeren selv. Slike data brukes gjerne i tillegg til primærdata, som for eksempel intervjuer. Vi brukte dokumentstudiene som forberedelse til intervjuene, både til å utforme spørsmål og til å velge informanter. Videre har dokumentstudiene bidratt med empiri og til å understøtte informasjonen fra intervjuene.

Dokumentene vi har studert har blant annet vært offentlige dokumenter, slik som kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020 og Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2020-2023. I tillegg til denne type dokumenter søkte vi etter informasjon om FNs bærekraftsmål og kommunens arbeid med bærekraftsmålene på blant annet kommunens egen

hjemmeside, og på informasjonssider om FN-senteret, Universitetskommune 3.0 og Trondheim Smartby.

3.4 Analyse av data

Etter gjennomføring av intervjuene satt vi igjen med en stor mengde data som krevde videre behandling i form av transkribering og kategorisering. Dette var nødvendig for å få en bedre oversikt over innholdet i våre data og tilrettelegge for bruk i empiri- og analysekapittelet.

Ved å fortløpende transkribere lydopptakene over til tekstform hadde vi intervjuene friskt i minnet og muligheten til å justere intervjuguiden til neste intervju. Først lyttet en av oss til lydopptakene og transkriberte, før den andre deretter lyttet til opptaket og kontrollerte det som var skrevet. Transkriberingene ble gjort fullstendig med det både vi som intervjuere og informantene sa, og med kommentarer om noen lo eller nølte. Ifølge Tjora (2017) er dette hensiktsmessig ettersom det i transkriberingsfasen kan være vanskelig å vite hvilke detaljer fra intervjuene som vil ha betydning for den videre analysen. Vi transkriberte samtlige intervjuer om til bokmål for å forenkle videre analyse og for ytterligere anonymisering av informantene ved sitatbruk i empirikapittelet.

I vår analyse av rådata har vi brukt en metode Jacobsen (2015) presenterer som innholdsanalyse, som innebærer å lage relevante kategorier og knytte rådata fra intervjuene til disse. Temaene i intervjuguiden og informasjonen fra datainnsamlingen dannet et utgangspunkt for hovedkategoriene våre, og tilhørende underkategorier bidro til videre konkretisering. Kategoriene fikk en innholdsbeskrivelse slik at vi enklere kunne plassere rådata og kontrollere dette. I prosessen med å plassere rådata i kategoriene arbeidet vi hver for oss, der den ene brukte dataprogrammet NVivo og den andre gjorde det manuelt ved bruk av Microsoft Word. Deretter sammenlignet og utarbeidet vi en felles kategorisering og analyse. Vi markerte fortløpende sitater vi anså som potensielle til å presentere i empirikapittelet slik at vi enkelt kunne finne tilbake til disse.

Transkriberingen og kategoriseringen dannet utgangspunkt for presentasjonen av innsamlet data i empirikapittelet, og i analysekapittelet diskuteres denne empirien i lys av presentert teori. I samsvar med vår abduktive tilnærming til kunnskapstilegnelse har vi kombinert teori og empiri for å svare på vår problemstilling.

3.5 Etske vurderinger

I forskningsprosesser er det flere etiske dilemmaer forskere må vurdere for de valgene som tas, og for å minimere risikoen for etiske brudd er det avgjørende å gjøre kontinuerlige vurderinger i forskningsprosessen (Bell, Bryman & Harley, 2019). I dette kapitlets redegjørelse for valg i forskningsprosessen har vi fortløpende gjort etiske vurderinger. Videre tar vi i dette delkapitlet stilling til tre overordnede etiske krav som Jacobsen (2015) og Bell et al. (2019) presenterer som informert samtykke, krav til privatliv og krav til at data presenteres riktig. Vi sendte tidlig i prosessen inn en søknad til Norsk senter for forskningsdata (NSD) med informasjon om vårt forskningsprosjekt, og denne ble raskt godkjent. Slik fikk vi i forkant av datainnsamlingsprosessen gjort flere etiske vurderinger og valg.

Kravet om informert samtykke forsøker å sikre at informantene får tilstrekkelig informasjon om studien til å være i stand til å avgjøre om det er ønskelig å delta (Bell et al., 2019; Jacobsen, 2015). I forbindelse med søknaden til NSD utarbeidet vi et informasjonsskriv med tilhørende samtykkeerklæring som hver informant fikk tilsendt i forkant av intervjuene (Vedlegg 1). I dette skrevet var det informasjon om formålet med studien, hva det ville innebære for den enkelte å delta, vår kontaktinformasjon og oversikt over informantens rettigheter. Før vi startet intervjuene spurte vi informantene om de hadde mottatt og lest informasjonsskrivet slik at vi kunne komme med ytterligere avklaringer og informasjon ved behov for dette.

Det andre etiske kravet er retten til privatliv, som innebærer vurderinger av hvor følsom og privat informasjon er, og hvorvidt informantene kan identifiseres i studien (Jacobsen, 2015). Basert på intervjuguiden med tema knyttet til arbeidet med FNs bærekraftsmål i kommunen spurte vi ikke direkte om følsom og privat informasjon, men var likevel bevisst på at slik informasjon kunne bli delt gjennom samtalen. Bell et al. (2019) poengterer at det er viktig å behandle hver informant hensynsfullt og gi dem mulighet til å trekke sin deltakelse. Denne muligheten informerte vi om i informasjonsskrivet. For å unngå at informantene blir gjenkjent fra informasjonen vi publiserer i vår studie, og sikre anonymisering, har vi gjort flere tiltak. Blant annet har vi unngått å dele navn, kjønn, alder, og vi har anonymisert stillingsbeskrivelsene.

Riktig presentasjon er det tredje kravet, og Bell et al. (2019) hevder uriktig presentasjon handler om at forskere presenterer deres resultater som noe annet enn det egentlig er. Vår hermeneutiske tilnærming innebærer flere subjektive vurderinger når vi som tolkende forskere skal tolke en

tolkende informant. Målet er en så objektiv fremstilling av data som mulig, og vi har vært bevisst på å ikke ta innsamlet data og sitater ut av sammenheng slik at de mister kontekst. Jacobsen (2015) skriver at kravet om riktig presentasjon også handler om at vi som forskere ikke skal forfalske data og resultater vi har fått inn. Ved å basere oss på åpenhet der vi deler valg vi har gjort, legger vi til rette for at andre selv kan vurdere hvordan valgene som er tatt kan ha påvirket resultatene.

3.6 Validitet og reliabilitet i forskningen

For å vurdere kvaliteten til studien presenterer Jacobsen (2015) validitet og reliabilitet. Ved å være kritisk til kvaliteten kan vi vurdere om de dataene vi har samlet inn er gyldige (intern validitet), om de kan generaliseres (ekstern validitet), og om de er pålitelige (reliabilitet).

3.6.1 Gyldighet

Gyldighet handler om hvorvidt det er en naturlig kobling mellom det vi forsøker å finne svar på i problemstillingen og hvordan studien er formet og funn blir presentert (Tjora, 2017). Jacobsen (2015) utdyper at gyldighetskriteriet nødvendiggjør vurderinger av om det informantene formidler er riktig virkelighetsbeskrivelse, om vi som forskere tolker denne informasjonen riktig og til sist om det vi presenterer samsvarer med virkeligheten.

I dette kapittelet har vi reflektert over valg vi har tatt i forskningsprosessen for å svare på vår problemstilling, og slik åpenhet vil ifølge Tjora (2017) styrke gyldigheten. Basert på problemstillingen støttes valg av casestudie av tidligere forskning og litteratur. Dybdeintervjuer åpnet for å studere temaet i dybden, og vi har redegjort for hvordan vi gjennomførte intervjuene og hvilke kriterier vi la til grunn for valg av informanter. Ifølge Jacobsen (2015) påvirkes informasjonens validitet av informantenes evne til formidling, nærhet til og kunnskap om temaet som studeres, samt viljen til å dele. For å styrke validiteten til informasjonen vi samlet inn, intervjuet vi nok informanter til at vi opplevde metning og vi intervjuet informanter med ulik bakgrunn og tilknytning til arbeidet med FNs bærekraftsmål i kommunen. Dokumentstudier ble brukt for kontroll av aktuelle opplysninger fra intervjuene og for ytterligere empiri i studien.

I tråd med vår abduktive tilnærming forankret vi spørsmålene i intervjuguiden til teori og dokumentstudier, og dette la til rette for å samle inn relevant informasjon for å svare på problemstillingen. I tillegg ga dette oss mulighet til å tilpasse teori ut fra empiri, innenfor rammen av det vi forsøkte å svare på. Informasjonens validitet styrkes ved at den ene gjennomførte transkriberingen og den andre kontrollerte, og ved at vi kategoriserte hver for oss og med ulike teknikker før vi sammenlignet resultatene. For en sann representasjon av data arbeidet vi med empiri, analyse og konklusjon med et kritisk blikk, med fokus på hvordan vi analyserte data og hvordan dette ble satt inn i en større sammenheng.

3.6.2 Generalisering

Ekstern validitet handler om at funn kan generaliseres og være gyldige for flere enn de studerte enhetene (Jacobsen, 2015). Scapens (1990) presenterer at målet for casestudier er teoretisk generalisering, som handler om å generalisere teorier slik at de kan forklare funnene som har blitt gjort. Dette gjelder også for vår studie der vi forsøker å forstå Trondheim kommunes innføring av FNs bærekraftsmål i lys av vårt teoretiske grunnlag, og slik utvikle teori som kan forklare våre funn og videre brukes i studier med lignende kontekst. Ifølge Scapens (1990) vil en casestudie som studerer få enheter vanskeliggjøre statistisk generalisering der funn også gjelder for enheter utenfor den studerte casen. Likevel hevder han at casestudier er nyttige for å utvikle hypoteser som kan testes i studier som har statistisk generalisering som mål. Slik kan resultater fra vår casestudie gi muligheter til fremtidig forskning.

Flyvbjerg (2006) hevder at det er en vanlig misoppfatning at det ikke er mulig å generalisere ved bruk av casestudier. Han skriver at casestudier gir grunnlag for kontekstavhengig kunnskap, som er helt nødvendig for å kunne studere menneskelige forhold. Trondheim kommune er en kompleks organisasjon, og i vår casestudie har det vært sentralt å studere hvordan særegne forhold ved kommunen legger føringer for bærekraftsarbeidet. Casestudien er preget av den sosiale konteksten og det må vurderes hvorvidt våre funn er overførbare til andre studier. Selv om konteksten vil variere, kan vår studie øke forståelsen av hvorfor og hvordan FNs bærekraftsmål innføres i en organisasjons styring. Ved å synliggjøre kommunens erfaringer kan studien bidra til at andre organisasjoner kan lære og dra nytte av innsikten for egne strategiske endringer for en bærekraftig omstilling.

3.6.3 Pålitelighet

Med vår fortolkningsbaserte tilnærming har vi som forskere med oss et personlig engasjement, noe Tjora (2017) hevder at umuliggjør fullstendig nøytralitet. Scapens (1990) støtter at casestudie ikke gir en objektiv gjengivelse, men heller en tolkning av det sosiale systemet. Vårt personlige engasjement i denne studien har vært et ønske om å studere økonomistyring og bærekraft. Valg av caseenhet falt naturlig på Trondheim kommune basert på informasjonen vi fant om kommunens arbeid med FNs bærekraftsmål, og med studiested i Trondheim ga dette oss geografisk nærhet til caseenheten.

Gjennom hele forskningsprosessen har vi arbeidet sammen, diskutert og kommet til enighet om de vurderinger og valg som er tatt. Bell et al. (2019) hevder at enighet mellom deltakerne i et forskningsteam er sentralt for å styrke påliteligheten. Vi som forskere har gjennom forskningsprosessen reflektert over valgene vi har tatt og hvordan disse potensielt har påvirket den endelige presentasjonen av studien. I dette kapitlet har vi redegjort for vårt vitenskapelige ståsted, bakgrunn for valg av casestudie og for hvordan datainnsamlingen ble gjennomført. Vi har også redegjort for hvordan lydopptak er transkribert og hvordan data fra intervjuene og dokumentstudiene er kategorisert, presentert og analysert. Ifølge Tjora (2017) bidrar redegjørelse av forhold ved forskningsprosessen til å øke studiens pålitelighet.

4 Empiri

I dette kapitlet presenterer vi funn fra dybdeintervjuene med støtte fra dokumentstudiene vi har gjennomført. Først presenteres drivkreftene bak innføringen av FNs bærekraftsmål og hvordan bærekraftsmålene oppleves som et skifte i tankegang. Videre presenterer vi status i dag med kommunens bruk av ulike styringsverktøy, hvordan engasjement fra flere hold støtter bærekraftsarbeidet og forventninger til effekter. Til slutt oppsummerer vi våre viktigste funn som danner utgangspunktet for analyse og diskusjon i kapittel 5.

4.1 Drivkrefter bak Trondheim kommunes bærekraftsarbeid

Som drivkrefter bak kommunens initiativer for å arbeide med FNs bærekraftsmål forteller informantene om flere påvirkningsfaktorer. En informant forteller at initiativene kan deles i tre faktorer: «Vi gjør det fordi vi må, vi vil og vi kan». Flere av informantene trekker fram den nasjonale forventningen som bakgrunn for at de opplever at de må arbeide med bærekraftsmålene.

«Nå har jo Regjeringen bestemt at all kommunal planlegging skal være inspirert av FNs bærekraftsmål, så da må vi gjøre det. Så det er en motivasjon å følge opp Stortinget og Regjeringen.» (Leder 3)

Samtidig som Regjeringen har lagt fram forventning til kommunal planlegging, forteller flere av informantene at dette er noe de selv ønsker å arbeide med. Leder 4 forteller: «Det ene er at vi er pålagt å gjøre det, men vi har gjort det over tid». Videre forteller informantene om globale utfordringer som føles nærmere, og at det oppleves et ønske fra flere hold om å bidra til å utvikle løsninger for de utfordringene samfunnet står overfor.

«Det gir mening for veldig mange. Det er umulig å se en nyhetssending uten å se på de globale utfordringene vi har. Så når man begynner å snakke om det gir det kanskje mer mening enn mye av det man gjør fra før.» (Rådgiver 1)

«Det ser vi i befolkningen, og særlig i den delen av befolkningen som er under 30. Både at det er bekymring og forventning om at noe skal skje, og i økende grad også en forventning om at man selv på en eller annen måte skal finne en plass til å bli en del av svaret.» (Rådgiver 3)

I tillegg til at bærekraftsmålene oppleves som meningsfulle å arbeide for, kan kommunens initiativer for innføringen videre kobles til en følelse av ansvar på bakgrunn av tidligere arbeid. De unike forholdene i Trondheim kommune med kunnskap og ressurser gir potensiale for utvikling av nye løsninger for å nå bærekraftsmålene.

«Man kan tenke på det her på mange måter. Man kan tenke på det at Trondheim har lykket innen veldig mange områder og da har vi også et ansvar for å gå foran og vise noen av de gode eksemplene. Det ligger også en motivasjon i at vi kan forbedre oss ved å ta i bruk de her målene. Det er et samfunnsansvar sånn overordnet.» (Rådgiver 4)

«Bærekraftsmålene er egentlig en plattform for verdiskaping. Det som kanskje gir mest trykk internt hos oss nå, sammen med næringslivet ikke minst, er mulighetene man ser i å løse oppgavene som svært mange er opptatt av å få løst.» (Rådgiver 3)

For arbeidet med FNs bærekraftsmål ses muligheter for verdiskaping og videreutvikling av dagens tjenester. Som følge av et globalt engasjement, den nasjonale forventningen og kommunens egne initiativer oppleves et økt fokus på bærekraftsmålene.

«Det er egentlig mye fokus på det fra alle hold. Fra næringslivet, politikere, internt i organisasjonen og fra ledelsen i organisasjonen. Kommunedirektøren har veldig mye fokus på det og fra verden ellers er det jo det. Særlig det siste halvåret vil jeg si det har blitt veldig mye trykk på det, og ikke minst i forhold til andre kommuner som også jobber mye med det her.» (Rådgiver 4)

Ut fra det informantene forteller er det flere ulike bakgrunnsfaktorer som spiller en sentral rolle for kommunens initiativer for å arbeide med FNs bærekraftsmål. Det strekker seg fra globale forhold til forhold som er unike for Trondheim kommune. Oppmerksomheten rundt bærekraftsmålene er tydelig og stadig økende.

4.1.1 Ildsjeleer i kommunens arbeid med FN's bærekraftsmål

På spørsmål om informantene opplever at personer i kommunen bidrar spesielt i arbeidet med å innføre bærekraftsmålene forteller samtlige om ildsjeler som går foran i prosessen, og flere nevner Kommunedirektøren som en sentral pådriver.

«Kommunedirektøren i Trondheim er superopptatt av bærekraft. Han hadde en fantastisk tale her for noe som heter Nordic Edge, der han stiller seg foran alle lederne i rommet og så sier han: «Det jeg er spent på, det er når barnebarnet mitt kommer med følgende spørsmål: Når visste du noen ting? Hva visste du? Hva gjorde du med det?». Det synes jeg er en kul inngang til å diskutere bærekraft.» (Rådgiver 3)

I tillegg til Kommunedirektøren nevner informantene andre ildsjeler i arbeidet med blant annet Universitetskommune 3.0 og Trondheim Smartby som sentrale for innføringen. Informantene forteller at det er viktig at kommunen legger til rette for ildsjelers engasjement i arbeidet slik at disse fortsetter å dele kunnskap og inspirere til handling.

«Man kan jo bli helt handlingslammet om man skal si at det spiller ingen rolle hva vi gjør fordi Kina ikke gjør noen ting. Det er ganske viktig at vi ikke lar oss handlingslamme. Så flytt nå et forbrenningsanlegg eller få fire stykker til å gå den veien hvis vi kan vise at det har en effekt, og så er det forhåpentligvis en inspirasjon om vi klarer å dele det i rett arena.» (Leder 1)

Ildsjeleene er et sentralt bidrag for utviklingen i kommunen, og informantene understreker samtidig viktigheten av at kommunen jobber sammen i prosessen.

«På en annen måte så er det en balansegang det her. Man får ikke til slike prosesser med mindre man får med seg majoriteten, i form av ledere, rådgivere og ressurspersoner. Så det er nok noen som har gått litt i front, og så er det viktig at de ikke går så fort at de går fra resten. Så ja, vi har ressurspersoner, initiativtakere og pådrivere. Så har vi en erfaring med at vi trenger slike folk, men vi har også erfaring med at de fort kan bli litt fremmedgjort i forhold til den store majoriteten som er helt nødvendig å få med seg.» (Leder 3)

I tillegg må kommunens aktiviteter samordnes, og det poengteres av en informant at utvikling av økonomien og FNs bærekraftsmål må henge sammen slik at de styrer i samme retning.

4.2 FNs bærekraftsmål – å tenke større

Etter hvert som FNs bærekraftsmål får økt oppmerksomhet og betydning både internasjonalt og nasjonalt åpner dette for at kommunenes aktiviteter i større grad vil styres av bærekraftsmålene. Når Trondheim kommune retter oppmerksomheten mot bærekraftsmålene, omtales det som et skifte i hvordan man tenker.

«Du får en ny trend som er så sterk at den er vanskelig å omgås og da begynner folk å orientere seg annerledes. Da blir det andre historier som blir sanne, da blir det andre helter og skurker, og ting som er riktig og ting som må bort.» (Leder 1)

Privat sektor trekkes fram som en sentral samarbeidspartner for kommunens arbeid med FNs bærekraftsmål, og kan bidra med kunnskap, innovasjon og investeringer for dette arbeidet (Trondheim kommune, 2019a). I arbeidet med bærekraftsmålene er det nødvendig at kommunen ser potensiale for bidrag også utenfor egen organisasjon.

«Det er et poeng at næringslivet er koblet tett på da, det tror jeg også er viktig om det er noe med økonomistyring. Når man snakker om økonomistyring skal man kanskje ikke tegne den boksen rundt et kommunebudsjett og si at det er de ressursene vi har for å nå de målene. Vi har bedrifter som har masse penger, som ikke vet at de skal jobbe med bærekraftsmålene som en del av strategien. De vet ikke hvordan de skal gjøre det. Så når vi snakker om økonomistyring må du begynne å se på ressurser også utenfor kommunalbudsjettet.» (Rådgiver 1)

I tillegg til samarbeid med næringslivet med fokus på bærekraftig utvikling, vektlegger kommunen større grad av innbyggerinvolvering som en viktig del av bærekraftsarbeidet.

«Vi jobber mye med å koble styringsstrukturene våre sammen med prosesser mot innbyggerinvolvering. Det er slutt på den tiden der du kan snakke om ledelse og organisasjonsutvikling som om atferden og kompetansen på utsiden av organisasjonen er uten konsekvens. Det vi gjør på innsiden og det vi gjør på utsiden vil i mye større grad henge sammen nå.» (Rådgiver 3)

Samarbeid med næringslivet og innbyggerinvolvering fremhever viktigheten av å arbeide sammen om å nå FNs bærekraftsmål. De globale målene nås på en mer effektiv måte dersom samfunnets aktører går sammen om å utvikle løsninger for fellesskapet. Videre påvirker utformingen av bærekraftsmålene fokuset på det lokale og det globale.

4.2.1 Fra lokalt til globalt

FNs bærekraftsmål er en felles arbeidsplan for hele verden, og hovedmålene er utformet for å favne bredt. Flere av informantene forteller om et skifte i perspektiv, der det blir viktigere å ta hensyn til hvilke konsekvenser de valgene som tas lokalt i Trondheim har for verden utenfor. Informantene forteller at dette er en utfordring ettersom det for mange kan være vanskelig å se sammenhengen mellom det som gjøres på lokalt nivå og påvirkningen det har på globalt nivå.

«Jeg tror det som er noe av utfordringen er at bærekraftsmålene som skal ligge til grunn er en form for skifte. At man skal tenke mer globalt. Plutselig begynner man å diskutere ikke bare hvordan man jobber med budsjettet for Trondheim, men også hvilke effekter det har utenfor. Det er jo litt vanskelig hvis du har jobbet mange år med Trondheim som kontekst og plutselig skal utvide kontekst til verden eller globalt – hva nå det betyr. Da er det klart at det blir en del ting man må ta stilling til på nytt.» (Rådgiver 1)

«Så kommer det veldig inn i spennet mellom de som faktisk sitter i denne såkalte virkeligheten som man ofte kaller det. De som sitter med og skal gjennomføre skole- og helsetjenester og står overfor folk som er mer og mindre ressursvake som trenger de tjenestene kommunen har på ene siden, og så det voldsomme spennet over til et globalt ansvar der du kanskje ikke ser deg selv i det bildet i hele tatt. [...] Det er en veldig krevende debatt mellom min hverdag her lokalt ovenfor deg, og litt sånn mer diffuse ansvar overfor verden.» (Leder 1)

Det kan oppstå diskusjoner knyttet til hvordan FNs bærekraftsmål kan nås på lokalt nivå, og når diskusjonen settes i et globalt perspektiv kan det vise seg at de lokale tiltakene ikke er tilstrekkelige for å nå de globale målene. Videre medfører bærekraftsmålene en utvidelse av betydningen av bærekraft gjennom en tredelt bunnlinje.

4.2.2 En tredelt bunnlinje

Arbeidet for en bærekraftig utvikling tar utgangspunkt i en tredelt bunnlinje for ulike satsningsområder (Trondheim kommune, 2019a). Det første området er klima og miljø, og Trondheim kommune har en kommunedelplan for energi og klima for 2017-2030 som viser politikken og målene for dette arbeidet. Det andre området er økonomi som fokuserer på økonomisk sikkerhet for både mennesker og samfunnet, der fremtidsrettet ressursbruk og tilgangen til offentlige tjenester er sentralt. Det trekkes her fram at det forventes en svakere økonomisk vekst for kommunesektoren, og følgelig er det en utfordring å utvikle organisasjonen og tjenestene for å møte fremtidige behov. Det siste området er sosiale forhold med fokus på innbyggernes muligheter til å påvirke eget liv og rettferdighet. Ettersom kommunen tilbyr ulike tjenester til innbyggerne, gir dette behov for koordinering av tjenester og evne til samhandling for å styrke tjenestetilbudene. Informantene uttrykker at mange har hatt et ensidig fokus på bærekraft som klima og miljø, og at det er en kommunikasjonsutfordring både internt og eksternt at bærekraftsmålene også handler om økonomisk og sosial bærekraft.

«Den største verdidiskusjonen vi har akkurat nå er verdiskapingsdiskusjonen, hvis man tenker på bærekraftsmålene nettopp som en trippel bunnlinje. Det handler ikke bare om klima og miljø – det handler om verdiskaping i tre dimensjoner. Jeg tror kanskje det er det største folkeopplysningsprosjektet vi kommer til å ha i Norge i 2020.» (Rådgiver 3)

En utfordring med innføringen av FNs bærekraftsmål er knyttet til at ikke alle synes dette arbeidet er like viktig. En annen utfordring er manglende forståelse som gjør at det komplekse innholdet i bærekraftsmålene for enkelte er ukjent.

«For det første er det ikke alle som synes bærekraftsmålene er spesielt viktige. Det er ukjent for noen. Hvis jeg går på Trondheim torg og spør: Hva vet du om bærekraftsmålene? Så tror jeg veldig mange vil begynne å snakke om klima og klimaendringer. Folk flest har fått tak i en sånn liten del – viktig del – men bare en liten del av bærekraftsmålene. De har ikke et stort bilde av at det her er livet under vann og over vann, likhet og likestilling og alt som står i bærekraftsmålene. Så det at folk har lite kunnskap om det er selvfølgelig en utfordring.» (Leder 4)

Eierskapet til bærekraftsmålene har tidligere vært mindre knyttet til andre fagområder enn de som utfører aktiviteter rettet mot klima og miljø, slik som i miljøenheten, men en av informantene uttrykker at dette nå i ferd med å endres og at bærekraftsdiskusjonen blir mer integrert. Som følge av bærekraftsmålene påvirkes også samarbeidet mellom de ulike områdene i kommunen.

4.2.3 På tvers av sektorer

I Trondheim kommune er det seks ulike direktørområder med flere tilhørende tjenesteenheter (Trondheim kommune, 2020d). Som følge av arbeidet med bærekraftsmålene trekker informantene fram endringer i arbeidsmåte knyttet til mer samarbeid på tvers av kommunens tjenesteområder. Dette oppleves både verdifullt og utfordrende.

«Det er noe av det jeg synes er verdifullt med å jobbe med bærekraftsmålene. Man blir fort litt mistenkt for å jobbe i siloer, altså skolesektoren jobber med skoleting og utdanningsting, og helsesektoren med helseting. [...] Vi tvinges til å tenke mer i sammenheng og i bredde ved å fokusere på 17 mål og ikke bare fokusere på tjenesteområder.» (Leder 3)

«Det ser man jo i handlings- og økonomiplanen også at man er veldig inndelt i ulike tjenesteområder, mens nå når vi har begynt å diskutere hvilke delmål som er relevante er det nok en del som har fått en aha-opplevelse på at man er nødt til å bidra. At sitt område har ganske stor betydning for at et annet område også skal oppnå sine mål. Bærekraftsmålene tvinger fram mye mer fokus på å se ting på tvers, og ikke bare innenfor sin egen silo.» (Rådgiver 4)

Som følge av mer samarbeid mellom sektorer vil flere måtte bevege seg ut av sin faglige komfortsone. En informant poengterer at dette kan åpne for bedre ressursbruk enn ved å arbeide avgrenset innenfor hvert område. De ulike sektorene i kommunen må kobles sammen med bærekraftsmålene og videre muliggjøre samarbeid på tvers.

4.3 Status i dag

For Trondheim kommunes innføring av FNs bærekraftsmål uttrykker informantene at de er i en tidlig fase. De uttrykker videre at det er en prosess der det foregår en rekke aktiviteter og at det forventes at bærekraftsmålene vil bli viktigere for styringen i kommunen fremover.

«Alle kommunene har fått med seg at bærekraftsmålene skal ligge til grunn, men hvordan man gjør det er de ikke i nærheten av å løse, i alle fall ikke på økonomisiden. Økonomi er jo gjerne ikke først på sånne ting. Så det er spennende. Så tror jeg at man ikke kommer til poenget om man ikke snakker om økonomi. Om man ikke snakker om pengene vil man ikke klare å prioritere ressursene på noen god måte.» (Rådgiver 1)

Det er usikkert hvordan arbeidet med bærekraftsmålene skal løses, særlig på økonomisiden. For hvert av kommunens direktørområder, som består av ledergruppen med tilhørende tjenesteområder under seg, er det etablert ressursgrupper og utnevnt koordinatorene for å bidra til fremgang i prosessen.

«Under hvert direktørområde er det satt ned en ressursgruppe bestående av budsjettkoordinator, som er en fast rolle fra hvert direktørområde inn i budsjettprosessen. Så er det en egen bærekraftscoordinator og sektorøkonomer innenfor hvert område.» (Rådgiver 4)

«Du har en koordinator for hver direktør som skal være en slags drivkraft for å sørge for at ting går fremover og som skal koordinere på vegne av direktøren. I tillegg har vi fått en såkalt SDG-koordinator som er en bidragsyter som skal hjelpe til med dette.» (Rådgiver 2)

Flere av informantene forteller om arbeidet som pågår med utarbeidelse av nye planer som sentrale verktøy. En informant presenterer prosessen med kommuneplanens samfunnsdel som det overordnede viktigste styringsverktøyet i innføringen av FNs bærekraftsmål, og i tillegg fremhever en annen informant budsjett og handlings- og økonomiplanen. Den pågående prosessen i kommunen kan videre deles i tre deler.

«En er den nasjonale og internasjonale, som går på det vi kaller Bærekraftsløftet og FN-senter. Den andre er den nye masterplanen [Kommuneplanens samfunnsdel] som blir ferdig i løpet av året og vedtas tidlig neste år. Tredje er det årlige arbeidet med budsjettet og handlings- og økonomiplanen, der vi faktisk baker inn, nå i løpet av to-tre måneder, at vi får delmålene i bærekraftsarbeidet på en helt annen plass i budsjettet vårt.» (Leder 4)

I kommunene er det Kommunestyret og politikerne som bestemmer hva som vedtas (Kommuneloven, 2018). Dette fører til at kommuneplanens samfunnsdel, handlings- og økonomiplanen og budsjetter er sentrale områder for at bærekraftsmålene implementeres og legges til grunn for kommunens arbeid.

4.3.1 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel (KPS) danner grunnlaget for planlegging i Trondheim kommune og vedtas for en periode på 12 år (Trondheim kommune, 2019a). I fungerende KPS, som gjelder for perioden 2009–2020, presenteres seks strategiske hovedgrep for hvordan kommunen kan møte utfordringene de står overfor, og planen skal bidra til å vise retning for valg som skal tas (Trondheim kommune, 2009). I arbeidet med ny KPS videreføres og tydeliggjøres bærekraftsarbeidet med FNs bærekraftsmål som grunnlag, og planen nevnes av flere informanter å være en viktig faktor for at kommunen skal styre etter bærekraftsmålene. Denne langsiktige planen vil spille en sentral rolle ved å vise retningen Trondheim kommune skal arbeide etter de neste 12 årene.

«Allerede i år med det budsjettarbeidet vi holder på med nå, men ikke minst når vi har fått gjennomført den nye masterplanen til kommunen. Da vil vi stort sett styre etter bærekraftsmålene.» (Leder 4)

Bærekraftsmålene vil ligge til grunn som et overordnet perspektiv i utarbeidelsen av ny KPS, og dette danner et grunnlag for hvilke diskusjoner som tas samt hvilke utfordringer kommunen velger å fokusere på.

«De overordnede nasjonale føringene sier jo at man skal ta høyde for bærekraftsmålene i kommunal planlegging, og det er nettopp det man gjør nå i forbindelse med den nye KPSen. Så der er det jo bærekraftsmålene som er

perspektivene man diskuterer ut fra, for å si det på den måten, i forhold til hvilke utfordringsbilder man kommer opp med.» (Rådgiver 4)

I utarbeidelsen av ny KPS forteller en informant at det administrativt er gjennomført workshops for å velge ut trender i samfunnet og tilhørende påvirkningsfaktorer. Disse er videre koblet til bærekraftsmålene, delmål og planer i kommunen. Med utgangspunkt i dette arbeidet er det laget workshops der formannskapet har gått gjennom de valgte trendene og utfordringene. Videre i prosessen involveres flere parter for å sikre at vurderingene som er gjort samsvarer med deres oppfatning av situasjonen.

«Nå har vi etablert et ekspertpanel på NTNU som vi skal bruke i det arbeidet videre. Så skal vi koble på resten av byen etter hvert og ha åpne møter rundt omkring så de kan være med og diskutere både trendene og utviklingstrekkene, og se hvordan vi kan møte de utfordringene som ligger der.» (Leder 4)

I KPS presenteres kjerneverdiene åpen, kompetent og modig som grunnleggende verdier for ledes og ansattes arbeid (Trondheim kommune, 2009). Verdiene støtter opp om et arbeid som preges av utfordringer og utvikling. Det presenteres også i KPS et sett med etiske retningslinjer som stiller krav til holdninger og fremtreden i arbeidet. Disse understreker at atferd skal skje i tråd med lover, regler, verdier og politiske vedtak. Retningslinjene vektlegger at de ansatte skal være redelige, ærlige og åpne, og skal bidra til at de ansatte opptrer på en måte som gir tillit og som ikke skader kommunens omdømme (Trondheim kommune, 2019c). I prosessen med å utarbeide ny KPS forteller flere informanter at kommunens visjon og kjerneverdier vil diskuteres opp mot bærekraftsmålene.

«Det gjør vi nå i forbindelse med kommunens masterplan. Da skal vi også drøfte visjon og verdier, og om det passer i forhold til at vi nå i mye tydeligere grad retter oss mot bærekraftsmålene.» (Leder 4)

«Når vi lager en mer operativ handlings- og økonomiplan og budsjett bruker vi alltid å referere fra samfunnsplanen og de viktigste retningsvalgene der før vi begynner å redegjøre for aktivitet og ressursbruk. Så jeg vil si at kommuneplanens samfunnsdel er den viktigste gamechangeren i forhold til bærekraftsmålene.» (Leder 3)

Det pågår et parallelt arbeid med KPS som skal være førende for kommunens aktiviteter og ressursbruk, og med de kortsiktige planene som skal ta utgangspunkt i overordnet KPS. Dette kan gi utfordringer for utarbeidelse av handlings- og økonomiplan og budsjetter ettersom den overordnede planen ikke er ferdigstilt.

«Det er en utfordring for oss. Den overordnede planen er ikke utarbeidet og vedtatt. Det er jo tanken at den overordnede planen som er kommuneplanens samfunnsdel skal være styrende for de andre mer kortsiktige planene. Så vi jobber med de to tidsperspektivene litt parallelt nå. Vi jobber med å implementere bærekraftsmålene i den kortsiktige planleggingen – budsjettet ett år, handlings- og økonomiplanen fire år – samtidig som vi driver og jobber med den 12-årsplanen.»
(Rådgiver 2)

Samfunnsdelen presenterer fire hovedmål med tilhørende delmål, og målene gis ytterligere konkretisering med et tidsperspektiv på fire år i handlings- og økonomiplanen (Trondheim kommune, 2019a). I denne planen vises hvilke indikatorer, tiltak og aktiviteter som gjelder for det enkelte tjenesteområdet i kommunen, og denne planen skal bidra til at de når sine bestemte periodemål.

4.3.2 Handlings- og økonomiplanen

Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan presenterer tre strategiske hovedgrep som samler de ulike verktøyene kommunen har i sitt arbeid med bærekraft og for å nå politiske mål (Trondheim kommune, 2019a). Den første strategien tar utgangspunkt i relasjonell velferd og samskaping der innbyggerinvolvering og vilkår for oppvekst står sentralt. Smart bærekraftig by er den andre strategien, der det fokuseres på hvordan teknologi med tilhørende data kan gi bedre forutsetninger for å ta beslutninger. Den tredje strategien er Universitetskommune og samfunnslæring. Universitetskommunen involverer studenter og innbyggere, og legger til rette for innovasjon, mens samfunnslæringen retter seg mot hvordan kommunen og øvrige samfunnsaktører arbeider sammen. De tre strategiske hovedgrepene fremheves som bidrag for å nå FN's bærekraftsmål innen 2030.

Handlings- og økonomiplanen skal reflektere retningen uttrykt i gjeldende KPS og planlegges for fire år, med årlig oppdatering for å ta hensyn til endringer i samfunnet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013). Økonomiplanen inneholder planer for de ulike sektorene, og skal

bidra med å sette mål og rammer for at kommunens tjenesteutvikling samsvarer med den utviklingen som ses i samfunnet. I tillegg justeres den ut fra informasjon som kommer frem fra årsregnskap, resultat og avvik. I Trondheim kommunes handlings- og økonomiplan har samtlige tjenesteområder valgt ut de bærekraftsmålene de vurderer som relevante for sitt arbeid. Dette omtales som første steg i en prosess for å integrere målene i planen.

«Det her er jo en prosess har vi tenkt. Da vi begynte å fokusere på FNs bærekraftsmål høsten 2018 besluttet vi i forbindelse med arbeidet med handlings- og økonomiplanen og budsjettet for 2020-2023 at alle ulike områder – typisk skoleområdet, barnehageområdet, bydriftsområdet og helse – i sitt kapittel i handling- og økonomiplanen skulle identifisere de av de 17 bærekraftsmålene de mente var relevante for sitt område. Så i inneværende handlings- og økonomiplan har hvert område et eller flere bærekraftsmål som de har identifisert som relevante for sin virksomhet.» (Leder 3)

Prosessens neste steg er at delmål skal kobles på tjenesteområdenes valgte hovedmål, og det skal velges relevante indikatorer. I dette arbeidet gis det veiledning, samtidig som hvert tjenesteområde får noe frihet til å tilpasse sin involvering og sine eksisterende periodemål.

«[Ressursgruppene] er gitt både veiledning og et mandat i forhold til hva de skal gjøre innenfor hvert av sine områder. Så blir det litt opp til de å fasilitere hvordan de kjører ut denne prosessen i forhold til å forvalte de delmålene og vurdere de opp mot eksisterende periodemål, som er de vi har i dagens handlings- og økonomiplan, og hvor bredt de ønsker å involvere personer på sitt område og enhetsledere og sånn. Så det er gitt en del fellesføringer. [...] Målet er at vi skal komme ut med en handlings- og økonomiplan neste år som viser relevante delmål, FN sine delmål, også opp mot de periodemålene vi har i dag og også indikatorer.» (Rådgiver 4)

For tjenesteområdenes valg av delmål er det behov for å gjøre vurderinger av hvilke delmål som er relevante for tjenestene de yter og av hvilken påvirkningsmulighet som ligger i aktivitetene som gjennomføres i det enkelte tjenesteområdet.

«Så vidt jeg oppfatter det i hvert fall, er det ikke mange av de delmålene som er relevante direkte slik de er utformet. Noen kan tas direkte inn og si: «Jo det her er relevant for kommunen». Det er en rekke av delmålene som sannsynligvis ikke er relevante for oss. Så vi må gjøre et sorteringsarbeid.» (Rådgiver 2)

Etter implementering av bærekraftsmålene i handlings- og økonomiplanen, uttrykker informantene at dette kan, og forhåpentligvis vil, justere kommunens ressursprioriteringer. Valg av relevante delmål og indikatorer kan danne et utgangspunkt for å tilpasse aktiviteter og bidra i diskusjoner knyttet til ressursfordelinger.

«Det vi tenker da er at når vi har mål, delmål og indikatorer, for eksempel for barnehagesektoren, så er det enklere med hjelp av indikatorene å styre mer målrettet aktivitet som driver oss nærmere målene. I forhold til aktivitet kan det også handle om omprioriteringer av bruk av pengene.» (Leder 3)

Bærekraftsmålene i handlings- og økonomiplanen nødvendiggjør koblinger mellom de ulike målene og tilhørende kostnader. Dette vil også legge til rette for evalueringer av kostnadene knyttet til de ulike aktivitetene og deres bidrag til bærekraftsarbeidet.

«Det er en mapping-jobb som må gjøres rett og slett. Kostnadene som er ført på den og den kontostrengen – hvordan kan du knytte de til den rette KPIen sånn at det gir mening? Vi må ha et utgangspunkt for å finne ut om det vi driver med er riktig eller ikke.» (Leder 2)

Systematisk innføring av FNs bærekraftsmål vektlegges av flere informanter som viktig for kommunens strategiske fornyelse. I forbindelse med denne prosessen forteller en av informantene at selv om bærekraftsmål, delmål og indikatorer integreres i handlings- og økonomiplanen nå, forventes det å se annerledes ut etter hvert som bærekraftsarbeidet utvikles over de neste årene. Økonomiplanen konkretiseres ytterligere i årsbudsjettet, og kommunen arbeider med utvikling av et budsjetteringsverktøy som integrerer bærekraftsperspektivet.

4.3.3 SDG-budsjettering

I Trondheim kommune utvikles et nytt budsjetteringsverktøy kalt SDG-budsjettering, som forklares som en ny måte å se budsjettet på. En informant forteller at det er basert på budsjett og regnskapsrapportering, med hensikt å kunne tallfeste de ressurser som brukes for å nå ulike bærekraftsmål, og en annen informant understreker videre at det ikke er tilstrekkelig å lage et skyggeregnskap på bærekraftsmålene. Målet med SDG-budsjetteringen er å kunne gi informasjon om hvilke effekter som oppnås og videre bidra i diskusjoner knyttet til ressursprioriteringer.

«Når vi da kommer med bærekraftsmålene som et nytt element i offentlig styring er det lurt å koble de på de eksisterende strukturene som fungerer istedenfor å lage helt nye. [...] I første omgang er det ikke snakk om å endre noe, det er bare å på en måte legge på et nytt filter slik at man får en annen profil og pengestrømmene kanskje blir mer nyttige for å nå noen mål.» (Rådgiver 1)

«Hvis vi får koblet SDG-budsjettering opp mot indikatorer så vil man ha et mye sterkere styringsverktøy for å kunne ta prioriteringsdiskusjoner ikke bare ut fra pengebruken.» (Rådgiver 4)

Det er planlagt at SDG-budsjettering skal inkluderes i handlings- og økonomiplanen for 2021, og at det skal være et nyttig styringsverktøy for å måle effekter av ressursbruk for bærekraftsmålene. Det fortelles av en informant at SDG-budsjettering først skal vises fram og demonstrere hvordan det henger sammen med aktiviteter i kommunen, og videre at det er ønskelig at verktøyet skal få økt innflytelse i prioriteringsarbeidet. Viktigheten av å bruke strukturer som allerede finnes trekkes fram, slik at SDG-budsjetteringen i større grad vil henge sammen med den øvrige økonomistyringen i kommunen.

4.3.4 Indikatorer

I forbindelse med arbeidet med handlings- og økonomiplanen skal det vurderes hvilke indikatorer som er relevante for tjenesteområdene. Ved valg og utvikling av indikatorer i Trondheim kommune uttrykkes det utfordringer knyttet til hvordan kommunens tjenester kan måles og hva som er gode måleresultater.

«Det er alltid vanskelig med indikatorer å skille de vesentlige forholdene fra de mindre vesentlige, så det ser jeg for meg kan bli litt krevende diskusjoner. Hva er hovedoutput av for eksempel god utdanning? [...] Det er mange ting man kan måle, og det er alltid en viktig diskusjon om hva som er de viktigste tingene å måle. Det er ikke sånn at av fem indikatorer så er det snittet som er interessant. Det kan være at av fem indikatorer er det to som står for 80 prosent av outcome, og så er det tre andre som står for 20.» (Leder 3)

I kommunen er det flere aktiviteter det er krevende å finne indikatorer for og måle hovedresultatet av, og videre er det utfordrende å vurdere hvordan effektene fordeler seg mellom indikatorene. En utfordring ved kritiske prestasjonsindikatorer (KPI) er å vurdere hvordan kostnader fra de ulike tjenestoområdene kan knyttes til de forskjellige bærekraftsmålene i SDG-budsjettering.

«Det er veldig vanskelig å knytte kostnader til drift opp mot noe konkret. Hvis du driver undervisning på en skole – hvor mye av undervisningen er klima? Helse? [...] Hvilket mål oppnår vi ved å gjennomføre undervisning? Det er veldig skjønnsvurdert og veldig vanskelig. [...] Hvilke KPIer dekker vi da? Vi må lage et utgangspunkt og begynne der.» (Leder 2)

Basert på et indikatorsett har United for Smart Sustainable Cities (U4SSC) gjennomført en kartlegging av flere norske kommuner for å evaluere deres bærekraftsnivå (KS, 2020). Ved å koble SDG-budsjetteringen opp mot indikatorsettet fra U4SSC legges det til rette for å se sammenhenger mellom ressursbruk og resultater.

«Tanken er at hvis man gjør denne evalueringen hvert år med det samme indikatorsettet og på tvers av mange byer så kan man følge utviklingen over tid. Så blir den første evalueringen nå å ta tempen på Trondheim og hvordan vi egentlig ligger an.» (Rådgiver 4)

«Vi kan nå bare gå inn og ta ut livedata av de pengene Trondheim har brukt innenfor budsjettene sine så langt i 2020. Hvor mye går til delmål 3.2? Når vi kobler det sammen med blant annet U4SSC kan vi begynne å snakke om kostnytte.» (Rådgiver 3)

Indikatorene som brukes av U4SSC i kartleggingen gir muligheter for å vurdere hvordan data kan kobles til KPI, og videre hvilke data som mangler indikatorer og hvordan disse kan utarbeides.

«Det er også en måte for byene å tilnærme seg dette på. Når du setter deg ned med de lange KPI-listene og skal begynne å finne ut hvilke data du har på dette her, så blir det veldig mye refleksjon og veldig mye organisasjonsutvikling fordi indikatorene favner så bredt. [...] Klarer du å knytte det du mener det mangler indikator på til bærekraftsmålene? Ja, det er i alle fall knyttet til det og det delmålet. Så da har du allerede begynt den kartleggingen og begynt den kompetansedelingen.» (Rådgiver 1)

Kommunen yter flere tjenester som ikke enkelt lar seg tallfeste ved bruk av indikatorer. Dette gir behov for utarbeidelse av indikatorer som muliggjør kvalitetsmålinger av aktiviteter og prosesser, og videre de effektene bærekraftsmålene medfører. Indikatorsettet som U4SSC bruker til kartleggingen av norske kommuner kan videreutvikles og tilpasses lokale forhold ved den enkelte norske kommunen. I implementeringen av FNs bærekraftsmål med delmål og indikatorer må de forenes med eksisterende mål- og resultatstyring i kommunen.

4.3.5 FNs bærekraftsmål kobles sammen med eksisterende praksiser

Innføringen av bærekraftsmålene i kommunens planarbeid innebærer en fase der noe nytt skal erstatte noe gammelt og kobles sammen med eksisterende praksiser. Målstyring er allerede en del av kommunens styringspraksis, og det må skje en fusjon mellom eksisterende mål og bærekraftsmålene med tilhørende indikatorer.

«Konseptet er ikke noe nytt. Altså mål- og resultatstyring i kommunal sektor er 30 år gammelt. Så konseptet som sådan er ikke nytt, det er bare en ny innpakning.» (Rådgiver 2)

«Det er en liten utfordring at vi allerede har en viss grad av målstyring i kommunen og mål vi jobber mot i dag, som er uavhengig av disse FN-målene. Det må skje en sammensmeltning av våre egne opprinnelige mål og FNs mål.» (Leder 3)

Et av de fire hovedmålene i kommuneplanens samfunnsdel er: «I 2020 er Trondheim en bærekraftig by, der det er lett å leve miljøvennlig» (Trondheim kommune, 2009, s. 7). Dette viser at begrepet bærekraft i målsetting ikke er nytt for kommunen.

«[Bærekraft] er jo et konsept som glir inn i historien på en måte. Det er ikke en revolusjon. Det skjer sjelden revolusjoner i kommunesektoren – den er mer inkrementell av seg.» (Rådgiver 2)

«Hvis du leser det som står i de fleste samfunnsplaner er det ikke slik at det er en total revolusjon i tankemåte ovenfor bærekraftsmålene. Det du får nå er en måte å kalibrere diskusjonen rundt noen strukturer [...]. Vi får rett og slett en annen type språk for å snakke om mange av de forskjellige tingene, og så bidrar det også med en del data etter hvert, som gjør at vi kan ha et høyere presisjonsnivå når vi sier vi er bærekraftige.» (Rådgiver 3)

Kommunen er en kompleks organisasjon der det eksisterer ulike faggrupper, profesjoner og tenkemåter, og Rådgiver 2 poengterer at «[...] det skal gjøres en ganske stor jobb med å bryte inn i eksisterende kulturer i kommunen og gjøre noe fornuftig ut av det». Dette viser til potensielle utfordringer med å få samtlige ansatte til å innrette seg etter og ønske å arbeide for å nå bærekraftsmålene.

«Når det her kommer inn og vi blir bedt om å implementere FNs bærekraftsmål – hvordan skal vi få det til å passe med det vi allerede holder på med? Teknisk kan man alltid gjøre ting for å få det til å se pent ut på regnearket eller i dokumentet, men det skal jo innplasseres i hodene til folk og institusjonaliseres, og det er en mer krevende jobb. Og det å kommunisere og få ut en felles forståelse av hva det er, ordet bærekraft i seg selv.» (Rådgiver 2)

For målene som allerede ligger til grunn i de ulike tjenesteområdene i kommunen varierer omfanget av prosessene som ligger bak utarbeidelsen og deres tilhørighet til målene, noe som kan gi utfordringer for innføringen av FNs bærekraftsmål.

«Noen [tjenesteområder] har hatt større prosesser som har ledet fram til de periodemålene som ligger der i dag, og da sitter det ganske langt inne om de skal begynne å endre på dem. Kanskje særlig innenfor oppvekst opplever de at de målene er godt forankret helt ned i organisasjonen, og da skjønner jeg at det sitter

langt inne om vi skal begynne å revidere de nå. Så da må vi prøve å finne løsninger på at de kanskje kan stå seg, men at vi likevel må få implementert delmålene uansett.» (Rådgiver 4)

Med FNs bærekraftsmål som utgangspunkt for kommunal planlegging poengterer en av informantene at det må gjøres vurderinger av hvordan kommunen kan tilpasse sitt arbeid og hva det er relevant å gjøre noe med. Synet på innføringen som en prosess støtter opp om at arbeidet er en modning der det må gjøres gradvise tilpasninger basert på nytte og effekter.

4.3.6 Sammenligning mellom kommuner

FNs bærekraftsmål er utarbeidet for en global kontekst, og følgelig må byer og kommuner i Norge gjøre individuelle vurderinger og tilpasninger av relevante delmål og indikatorer blant de 17 hovedmålene og 169 delmålene. Dette kan føre til utfordringer knyttet til sammenligning av norske byer og kommuner. Det uttrykkes at dersom hver kommune i Norge skal omskrive delmålene til å passe lokale forhold vil dette medføre utfordringer for å kunne koble indikatorsett opp mot delmålene for å sammenligne kommunene. En annen utfordring ved å ha standardiserte systemer som brukes til sammenligninger er at det er flere ulikheter mellom kommunene i Norge.

«Det er også noe når du skal ha sånne standardiserte systemer og ha noen målsystemer og felles indikatorer. Det kan du gjerne ha, men det er ikke sikkert det er det som passer selve kommunen å styre etter internt.» (Rådgiver 2)

KOSTRA (kommune-stat-rapportering) brukes for kommuners rapporteringer til staten, og informasjonen som årlig rapporteres inn danner grunnlaget for å måle kommunenes prioriteringer, ressursbruk og resultater, og sikrer at styringsinformasjon deles (SSB, 2020).

«KOSTRA er et resultatvurderingssystem, men uten at du nødvendigvis har mål knyttet til de indikatorene som utarbeides i KOSTRA. [...] Man kan samle inn data og benchmark kommuner, og si at Trondheim bruker mye penger på barnevern relativt sett, men lite på helse og omsorg. [...] Vi har ikke noen målsetting eksplisitt om at vi skal bruke mye ressurser på barnevern og lite på helse og omsorg, sammenlignet med andre.» (Rådgiver 2)

Bruken av KOSTRA-tall i SDG-budsjettering muliggjør sammenligninger innad i kommunene tilbake i tid, i tillegg til at det åpner for at samtlige kommuner i Norge kan ta det i bruk og sammenligne på tvers av kommunene.

«Det vi har gjort i SDG-budsjettering er rett og slett å ta bærekraftsmålene og delmålene og begynne å koble de til KOSTRA-funksjonene som alle kommunene bruker.» (Rådgiver 1)

«Så det betyr at vi også kan gå tilbake i tid og se hva profilen på vår kommune er. Når vi først har gjort det for Trondheim kan det bare slås på for alle 356 [kommunene], for det er akkurat den samme strukturen.» (Rådgiver 3)

For å sammenligne kommuners innsats og resultater knyttet til bærekraftsmålene poengteres det at lokale tilpasninger må tas hensyn til. Dette fordi den enkelte kommune kan ha ulike mål knyttet til den enkelte indikator, og direkte sammenligning gir dermed ikke et rett bilde av kommunens helhetlige arbeid.

4.4 Bidrag fra flere hold

Informantene forteller at Trondheim kommune har mange gode forutsetninger for arbeidet med å innføre FNs bærekraftsmål i sin styring. Det uttrykkes fordeler ved å være en stor og ressurssterk kommune, som gjør at de blir lyttet til på landsbasis, og flere av informantene trekker videre fram styrker ved kompetansemiljøer og prosjekter.

«Jeg opplever at vi er en veldig fremoverlent kommune i forhold til alle mulig andre ting vi jobber med når det gjelder bærekraftsmålene. [...] Det er også mange andre prosjekter kommunen enten er med i eller leder som bidrar i det her arbeidet på mer overordnet nivå. Det er det ene, og så er vi en by der vi har mye tilgang på både teknologi- og innovasjonsmiljøer.» (Rådgiver 4)

«En av styrkene våre er at vi har etablert et samarbeid med NTNU som heter Universitetskommune. Der har vi flere prosjektledere som jobber både i Trondheim kommune og NTNU, og vi kobler bærekraftsarbeidet tett til det Universitetskommunesamarbeidet. Så vet vi at SINTEF er gode på bærekraft, og så har vi NTNU. Så vi har mye bra kompetansemiljøer i Trondheim. Jeg opplever også at vi har bra kompetanse i egen organisasjon på det, og vi har også den

fordelen at vi har greid å etablere den linken og det samarbeidet med FN i Geneve.» (Leder 4)

Trondheim kommune har status som FN-senter og er engasjert i en rekke prosjekter som støtter bærekraftsarbeidet. Samtlige av informantene trekker fram FN-senteret og et eller flere prosjekter som viktige for å innføre FNs bærekraftsmål i Trondheim kommune, og forteller om bidrag fra FN-senteret og prosjekter for innføringen.

4.4.1 Universitetskommune 3.0 og FN-senter

Universitetskommunen trekkes fram som nyttig i bærekraftsarbeidet, og en informant forteller om hvordan prosjektet resulterte i at Trondheim fikk status som FN-senter.

«[...] så begynte vi å se på hvordan vi rigger samarbeidet mellom kommunen og universitetet i første omgang. Både for å få mer fart og kraft i kunnskapsutviklingen og for utviklingen av bedre praksis som skal komme selvsagt innbyggere, de som bor i samfunnet, til gode over tid. Den type modelltenking har blitt superviktig, rett og slett fordi vi ser innenfor rammen til FNs bærekraftsmål at det går for seint. [...] Plutselig var det naturlig å tenke at det objektet som er Universitetskommunen, la oss nå ta å rette det mot bærekraftsagendaen og se på hvordan vi kan få opp farten på lokalisering av bærekraftsmålene. Ikke bare her, men i samarbeid med FN.» (Rådgiver 3)

Med utgangspunkt i arbeidet med Universitetskommunen fikk Trondheim kommune forespørsel fra FN og ble tildelt status som FN-senter i 2019. Dette fremskyndet prosessen med å ta i bruk bærekraftsmålene, og med statusen forteller informantene at det følger forventninger både fra kommunen selv og interessenter utenfra til hvordan kommunen skal arbeide.

«Når du får en henvendelse gjør det jo noe med hvordan du ser på det selv. Så vi startet diskusjonen med at det her er jo spennende. Hva kan det bety? Så det var da det skøyt fart egentlig.» (Rådgiver 1)

«Så det er skapt store forventninger om at Trondheim skal være en kommune i front, med hensyn til å styre og utvikle kommunen i samsvar med FNs bærekraftsmål.» (Rådgiver 2)

Status som FN-senter med de forventningene som følger gir, i tillegg til muligheter for kommunens arbeid, en økt fallhøyde ved å ikke lykkes.

4.4.2 Bærekraftsløftet

Bærekraftsløftet trekkes fram som et bidrag til hvordan norske kommuner kan arbeide sammen for å utvikle løsninger for å nå bærekraftsmålene. En informant forteller at prosjektet kan gi en pekepinn på hvor langt arbeidet vil komme i løpet av de neste fem årene, og hvordan det kan utvikles plattformer slik at det vil bli enklere for andre å ta i bruk løsningene.

«[Bærekraftsløftet] er i ferd med å sette seg nå. Både som en arbeids- og styringsform, som en plattform for deling og som en kompetanse-, kunnskaps- og modellutviklingsarena.» (Rådgiver 3)

Det ventes at Bærekraftsløftet vil spille en sentral rolle i innføringen av FNs bærekraftsmål i norske kommuner ved å bidra til å utarbeide indikatorer som er tilpasset kommunal sektor. I denne tilpasningen ligger også indikatorer som muliggjør vurderinger av prosesser og effekter.

«De utvikler styringsindikatorer – det er vel kanskje det vesentlige. Altså hvordan du kan gjøre FNs bærekraftsmål relevante for norske kommuner å styre etter, og for å måle våre prestasjoner på ulike felt.» (Rådgiver 2)

«At du når et mål forteller ikke nødvendigvis noe om kvaliteten på innsatsfaktorene og prosessen. Så en del av [Bærekraftsløftet] går også på det å komplementere de effektmålene med prosesskvalitetsmål og andre dimensjoner vi trenger å styre etter. Det er fint å vite om vi har nådd resultatet eller ikke, men hva er det – hvilke kvaliteter, arbeidsformer, organisering og ressursinnsats og så videre som gjør at du øker tempo?» (Rådgiver 3)

Bærekraftsløftet oppleves som et nyttig bidrag for å utvikle indikatorer som tilpasses forholdene ved norske kommuner, og som i tillegg ser på kvaliteten ved de aktivitetene som gjennomføres.

4.4.3 Smartby

En informant forteller at de globale bærekraftsmålene kan ses i sammenheng med Smartby på lokalt nivå, ettersom de har samme mål om velfungerende og bærekraftige byer. Smartby med de dataene og teknologiske løsningene som etableres, trekkes fram som et bidrag til SDG-budsjettering.

«Det er kanskje noe av skiftet som gjorde at vi begynte med SDG-budsjettering – å begynne å se på regnskapet som data. Det er informasjon om veldig mye egentlig, og det at du plasserer det inn i en KOSTRA-struktur gjør at verdien av et beløp gir deg veldig mye mer informasjon enn bare hvor stort beløpet er. Det er vel et skifte jeg tror ikke alle økonomer er forberedt på. [...] SDG-budsjettering er på mange måter en smartby-take på økonomistyring.» (Rådgiver 1)

Med Smartbyens fokus på å synliggjøre data kan det ved bruk i SDG-budsjettering muliggjøre en større informasjonstilgang, som følgelig gir et informativt styringsverktøy. En av informantene understreker også at Smartby nødvendiggjør samarbeid mellom kommunens sektorer og med innbyggere og næringslivet.

4.4.4 Engasjement gjennom hele kommunen

I innføringen av FNs bærekraftsmål er det sentralt å involvere hele kommunen. To ganger i året arrangeres en kraftsamling i Trondheim kommune, og flere informanter viser til dette arrangementet som sentralt for å engasjere ledere i kommunen i arbeidet med bærekraftsmålene. Informantene forteller at samlingene er i regi av Kommunedirektøren og at det samles 800 ledere fra den administrative delen av kommunen – alle med lederfunksjon fra det laveste til det høyeste nivået. Det uttrykkes at det skjer en verdiformidling på kraftsamlingene, der FNs bærekraftsmål i det siste har fått større fokus.

«Jeg skal ikke dra parallell til store religiøse møter, men det er noe sånn misjonsarbeid. [...] Det skal engasjere, vekke befolkningen.» (Rådgiver 2)

Både ledelsen og kommunens enheter engasjerer seg i de ulike prosessene som pågår i kommunen. En informant forteller om initiativer der enhetene selv bidrar med løsninger for å implementere bærekraftsmålene på enhetsnivå. I forbindelse med at Trondheim kommune over

lengre tid har fokusert på å arbeide for bærekraftig utvikling har det vært engasjement på ulike nivåer og i ulike områder av kommunen.

«Det er litt top-down og litt bottom-up vil jeg si. I forhold til å jobbe fram en kommuneplanens samfunnsdel og i forhold til å integrere FNs bærekraftsmål i handlings- og økonomiplanen og budsjett, så er det i veldig stor grad en top-down prosess [...]. Så har vi en bottom-up prosess også, der vi har lang tradisjon som såkalt grønn barneby med barnehager og skoler som får grønne flagg. Den delen av bærekraftsmålene som handler om klima og miljø opplever jeg til en veldig stor grad er et bottom-up fokus. Der møtes top-down og bottom-up ganske greit. [...] Så til en viss grad er det nok, om ikke bottom-up, et engasjement nedenfra og en forankring.» (Leder 3)

Selv om engasjementet for bærekraftsarbeid og FNs bærekraftsmål kommer både ovenfra og nedenfra i kommunen, er kommunen en kompleks organisasjon med ansatte i mange ulike funksjoner og tjenestoområder. Det er nødvendig med planlegging og tilrettelegging for å nå ut til alle, og kommunen tar i bruk flere tiltak for å engasjere de ulike enhetene og de ansatte.

«Vi har nå bedt enhetsledere med å jobbe med [bærekraftsmålene] på sin enhet, og så har vi tenkt å lage en bærekraftsuke der alle enhetene skal gjøre bærekraftstiltak på sin enhet. De skal lage arrangementer knyttet til bærekraft, og det skal være opp til hver enkelt enhet hva de velger å gjøre. Det er for å mobilisere og skape engasjement ut på enhetene. Det har vi tenkt å gjøre i hele byen forresten, og næringslivet har vi også tenkt å koble på.» (Leder 4)

«Måten vi kommer til å jobbe med [å engasjere ansatte] fremover er for det første inn i lederstrukturen vår slik at det blir en integrert del av lederutviklingsprogrammene for alle lederne. Så jobber vi nå mot tillitsvalgte for vi kan ikke alltid ha den en-til-en-diskusjonen med 14 000 ansatte, men vi har strukturer for partssamarbeid som kan brukes til å involvere både tjenesteutvikling og bærekraftsarbeidet. Så det å begynne å bygge kompetanse hos ledere, nøkkelpersoner og tillitsvalgte gjør at vi plutselig når ut sannsynligvis mye fortere.» (Rådgiver 3)

I tillegg til å engasjere folkevalgte og ansatte er det viktig at innbyggerne i Trondheim kommune får muligheten til å bidra i arbeidet med FNs bærekraftsmål. Det prøves ut tilskuddsordninger der det legges til rette for innbyggerinvolvering, i tillegg til at det er etablert et innovasjonsfond som skal åpne for at ansatte med ideer som oppfyller et sett kriterier får tid og penger til å utvikle ideene.

«Vi har begynt å eksperimentere med nye former for tilskuddsordninger, der vi bruker for eksempel innbyggerjuryer til å utvikle saksbehandlingskriterier på bærekraftsområder knyttet til en bydel. Så det er innbyggerne selv, med tilgang til eksperter fra NTNU, kommunen eller andre steder, som lager prioriteringsmekanismer innenfor bærekraftsrammen. Så kan de igjen brukes til å dirigere offentlige penger mot tiltak og virkemidler som har legitimitet til den bydelen for eksempel.» (Rådgiver 3)

«Det er satt opp en type innovasjonsfond som gjør at alle ansatte teknisk sett skal ha en mulighet til å klargjøre hva de mener når de ser ting de kunne tenkt seg å gjøre noe med, ved å lage trappemodeller som egentlig ikke har noe tak. Hver gang du ønsker å ta neste skritt, utvikle ideen din, få mer penger og større utbredelse så er det noen ekstra krav som slår inn, men samtidig tilgang til kapital og kompetanse.» (Rådgiver 3)

Gjennom kraftsamlinger, tjenesteenhetenes eget bærekraftsarbeid, arrangementer slik som bærekraftsuke, fokus på lederutvikling og bruk av tillitsvalgte legger kommunen til rette for at FNs bærekraftsmål integreres i hele kommunen. I tillegg vil tiltak slik som tilskuddsordninger og innovasjonsfond bidra til at kommunens innbyggere og andre engasjerte får mulighet til å komme med sine ideer og mulighet for støtte til videreutvikling.

4.5 Vil det ha en effekt?

Innføringen av FNs bærekraftsmål innebærer et spørsmål om hvilke effekter det vil medføre. Flere av informantene stiller spørsmål ved om det vil endre ressursfordelingen og om kvaliteten på kommunens tjenester vil påvirkes.

«Ja, har det noen effekt? Er det en funksjonell måte for de som jobber med omsorgstjenester for eldre å gjøre det på den måten? Gir det mening? Det kan hende det ser flott ut for oss som er litt sånn økonomisk rasjonelle i hodene våre, men hva er den eventuelle effekten av det? Fordi det kan jo tenkes at for å få til et standardisert system gjør alle det på den måten, men er det det som fører til optimal ressursbruk i de ulike sektorene i kommunen og til de beste tjenestene? Det er jo ikke gitt.» (Rådgiver 2)

Trondheim kommunes mål og strategier som uttrykkes i eksisterende planer synliggjør at de over tid har arbeidet for bærekraftig utvikling. Kommunedelplanen for energi og klima for 2017-2030 har en visjon som viser et ønske om gå i front og vise vei for gode løsninger i arbeidet (Trondheim kommune, 2019a). Videre har kommunen et klimabudsjett for 2020-2023 som skal synliggjøre og prioritere tiltak og ressurser i arbeidet med å redusere klimagassutslippene, og kommunen har også flere planer og prosjekter for bærekraftig utvikling. Informantene forteller at det ikke oppleves noen direkte motstand mot bærekraftsmålene, men flere legger til at enkelte stiller spørsmål ved hvilke effekter dette vil ha ettersom de opplever at kommunens arbeid allerede er bærekraftig.

«Det som alltid er en diskusjon, i hvert fall inn i det arbeidet med handlings- og økonomiplanen er at alt det vi gjør nå – hvordan vil det endre måten vi jobber på og hva er merverdien med at vi nå gjør det her? For noen opplever vel at vi allerede oppfyller mange av delmålene fra før av, men hvis man begynner å lese delmålene så er det mange ting der også Trondheim kommune har en vei å gå.» (Rådgiver 4)

«Jeg opplever egentlig ikke noen motstand mot [FNs bærekraftsmål]. Det er mer en usikkerhet rundt hva vi får ut av det. Hva er hensikten og vil det få en dreining av ressurser? I og med at dette er så nytt – er det en hensiktsmessig dreining av ressurser vi oppnår eller vil det gå på bekostning av driften? Vil det få konsekvenser for at vi drifter med et ikke godt nok tilbud? Det er kanskje det

usikkerheten ligger litt i. Trondheim kommune har sine mål å oppnå, så vi må bare sørge for at de er omforent de målene vi jobber etter. Vi ønsker jo å gi et godt tilbud til kommunens innbyggere. Da må vi sikre at disse bærekraftsmålene hjelper oss å gjøre det, samtidig som vi oppnår de målene vi skal oppnå.» (Leder 2)

Usikkerheten som oppleves knyttet til hvordan bærekraftsmålene påvirker prioriteringer av ressurser gir behov for å vurdere effekter av kommunens mål, for den ansatte og for tjenestebrukerne. En informant understreker at dersom ingen er kritiske til arbeidet kan det tyde på at kommunen enten er for sent ute eller at arbeidet er irrelevant. Videre poengterer informantene at bærekraftsmålene må føre til faktiske forbedringer og ikke brukes som en mulighet til å vri seg unna forbedringsområdene til kommunen.

«Du skal være ganske lite kreativ for å ikke pakke inn enhver aktivitet som du allerede gjennomfører under et av de 17 [bærekraftsmålene]. Så det er ikke godt nok da. En første iterasjon til et plan- og styringssystem er å begynne å tenke gjennom hvordan du kan sortere det du allerede gjør. Det er beviselig at mye av det vi allerede gjør ikke er bra nok, så da kan vi ikke bruke bærekraftsmålene til å fortsette å rettferdiggjøre det vi allerede ikke har fått til.» (Rådgiver 3)

«Det som alltid vil være en spenning er etablert mot nye ideer og nye tanker og sånne ting. Det som kan være en utfordring er at man tilpasser dagens praksis og omdefinierer den slik at den til en forveksling ligner på bærekraftsmålene. At man innfører bærekraftsmålene uten at det skjer en reell endring i atferden. Hvis man gjør det ligner det litt på det som i miljøpolitikken kalles grønmaling. At man tilsynelatende smykker seg med bærekraftsmål, men man har egentlig ikke gjort noen forandring som fører til noen bedre verden. Det er kanskje en utfordring, at man må passe på akkurat det der.» (Leder 3)

Det ventes at kommunene i Norge møter en tid der de økonomiske rammene vil bli strammere og det er ventet økte utgifter som følge av en eldre befolkning og flere innbyggere (Trondheim kommune, 2019a). Følgelig kan det stilles spørsmål ved om bærekraftsmålene kan brukes til å redusere det offentlige tjenestetilbudet.

«Det ligger en slags nøkternhetsideologi i det. Noen tolker det slik at FNs bærekraftsmål sier at vi skal redusere forbruket for eksempel. Da kan du spørre: Kan FNs bærekraftsmål brukes til å legitimere en reduksjon i det offentlige tilbudet? Da blir det interessante politiske diskusjoner. Hvem er det som eventuelt skal rammes og hvordan skal du fordele byrden? Det er også en utfordring.» (Rådgiver 2)

Det er ikke en automatisk kobling som tilsier at mer ressurser gir tilsvarende bedre resultater, og det kan være at en annen ressursprioritering ville gitt større effekt. Dette trekker flere informanter fram som en interessant diskusjon, og de poengterer at det må stilles krav til vurderinger ved de beslutningene som tas.

«Så har du et lite sånn kritisk punkt som heter effekt. Så en ting er at du kan si at du putter veldig mye penger inn mot bærekraftsmålet helse for alle, men når du har gjort det – har du faktisk oppnådd noe bedre helse for alle? [...] Eller kan du bare dokumentere at vi bruker masse penger på det? For vi er jo alltid så opptatt i Norge av at vi bruker så mye penger på ting. Sånn at hvis vi skal øke det budsjettet med fem millioner – hva betyr det? For det betyr ingenting om det ikke faktisk har en effekt man ønsker seg.» (Leder 1)

«Man kan jo selvfølgelig lage en grunnplattform, men det er det å lage en modell som har direkte samsvar mellom kostnad og effekt, og da når jeg sier effekt, grad av måloppnåelse, det vil være krevende. [...] Kanskje på sikt blir det en mer detaljert plan som gjør det enklere å nå de målene du faktisk ønsker å nå. En stor utfordring i starten er kanskje en bedre løsning på sikt.» (Leder 2)

En slik grunnplattform som muliggjør koblinger mellom kostnader og tilhørende effekter henger sammen med dashbordet som videre presenteres som et potensielt styringsverktøy for å få innført bærekraftsmålene.

«Selvfølgelig er budsjett og regnskapssystem viktig, og så tror jeg det er viktig å få opp en enkel presentasjon av dataene. Om det er et dashbord eller hva det er, som på enhetsnivå kan presentere grad av måloppnåelse på et vis. Hvis dette blir en rapport som ligger i et eller annet system så vil jeg tro vi ikke vil oppnå den effekten man bør ha. Man bør ha et dashbord som presenterer måloppnåelse og

ressursbruk, aggregert ned på så lavt nivå som mulig. Det vil jeg tro er et viktig styringsverktøy.» (Leder 2)

Videre poengterer en informant at det ikke er tilstrekkelig å ha en positiv ambisjon, og vektlegger behovet for kost-nyttevurdering av tiltak og virkemidler som settes i verk i arbeidet med FNs bærekraftsmål. Ved å synliggjøre effekter legges det til rette for prioriteringer som samsvarer med de overordnede målene.

4.6 Oppsummering av empiriske funn

Sentralt i empirien finner vi at Trondheim kommune bruker eksisterende styringssystemer for å drive fram den strategiske fornyelsen. Dette inkluderer særlig kommuneplanens samfunnsdel (KPS), handlings- og økonomiplan, budsjetter og mål- og resultatstyring med indikatorer. Samtidig har de utviklet et nytt budsjetteringsverktøy som kalles SDG-budsjettering, som skal synliggjøre ressursbruk knyttet til bærekraftsmålene.

Et annet sentralt funn er at innføringen først og fremst involverer ansatte på ledelsesnivå gjennom deltakelse på kraftsamlinger og i planarbeid. I tiden fremover involveres flere nivåer av ansatte og innbyggere gjennom ulike tiltak og nye planer som er under utarbeidelse. Et videre sentralt funn er at engasjement fra flere hold fungerer som viktige drivkrefter for kommunens initiativer, og kommunen vektlegger status som FN-senter og prosjekter som Universitetskommune, Bærekraftsløftet og Smartby for å utvikle og dele løsninger for en bærekraftig omstilling. Videre poengteres viktigheten av samarbeid i innføringsprosessen, både internt i kommunen og eksternt med andre i offentlig sektor, næringslivet, innbyggere, byer og land.

Vi finner også som et sentralt funn at bærekraftsmålene nødvendiggjør et skifte i perspektiv som innebærer å tenke større. Dette gir behov for økt kunnskap om hvilke påvirkninger kommunens arbeid har utenfor egen organisasjon, en bredere forståelse av hva bærekraftsmålene omhandler, og mer samarbeid på tvers av sektorer i kommunen. Avslutningsvis er det et interessant funn at det er mange spørsmål og forventninger vedrørende effekter. Informantene forteller om usikkerheter rundt hvilke effekter innføringen av bærekraftsmålene vil ha, særlig knyttet til om ressursfordeling endres og om tjenesteutvikling påvirkes.

5 Analyse og diskusjon

I dette kapitlet analyserer og diskuterer vi våre empiriske funn i lys av det teoretiske grunnlaget som vi presentere i kapittel 2. For å diskutere hvordan utformingen av Trondheim kommunes styringssystemer støtter innføringen av FNs bærekraftsmål, har vi tatt utgangspunkt i Simons' (1995a) forståelse av økonomistyring som vektlegger bruk av styringssystemer for strategiimplementering. Videre bruker vi elementer fra institusjonell teori til å diskutere hvilke interne og eksterne faktorer som påvirker kommunens initiativer for den strategiske fornyelsen. Vi har valgt å strukturere kapitlet etter fem sentrale funn fra empirikapitlet, som tar utgangspunkt i videreutvikling av eksisterende styringssystemer, gradvis involvering av hele kommunen, engasjement fra flere hold, behov for endret perspektiv og spørsmål om effekter.

5.1 Videreutvikling av eksisterende styringssystemer

Våre funn viser at FNs bærekraftsmål på en systematisk måte innføres i kommunens eksisterende styringsverktøy. Innføringen uttrykkes som en bevisst og planlagt endring, og følgelig kan vi se på innføringsprosessen som det Burns og Scapens (2000) omtaler som formell endring. Det er særlig kommuneplanens samfunnsdel (KPS), handlings- og økonomiplanen, budsjetter og mål- og resultatstyring med indikatorer som trekkes fram som sentrale verktøy. Kommunens strategiske fornyelse kan relateres til det Burns og Vaivio (2001) skriver om formell endring som initiert og utformet for å nå mål. Samtidig viser empirien at eierskapet til bærekraftsmålene øker blant de ulike tjenestoområdene i kommunen. Dette kan tyde på at det økte formelle fokuset også har ført til en uformell endring der det i større grad blir ansett som riktig eller akseptert å arbeide for bærekraftig utvikling.

Informantene påpeker at kommunesektoren sjelden opplever revolusjoner, men at eksisterende konsepter videreutvikles. Dette kommer fram gjennom kommunens bruk av eksisterende styringssystemer til å gjennomføre den strategiske fornyelsen. Innføringen av bærekraftsmålene kan følgelig ses på som det Burns og Scapens (2000) kaller for evolusjonær endring, der nye mål regnes som en inkrementell endring. Den strategiske fornyelsen kan dermed være enklere å gjennomføre ettersom den ikke utfordrer gjeldende praksiser i stor grad. Samtidig finner vi at Trondheim kommune over tid har hatt fokus på å arbeide bærekraftig, og at konseptet bærekraft er etablert i flere planer og budsjetter. Det eksisterende bærekraftsfokuset i kommunen relateres

også til en evolusjonær endring som kan forenkle gjennomføringen av den strategiske fornyelsen.

Regjeringen viser til planlegging som et sentralt verktøy for kommunene i arbeidet med å håndtere utfordringene i samfunnet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a). Ifølge Simons (1995a) kan selv de beste planer mislykkes, men han understreker at ledelsen kan styre strategiimplementering ved å kombinere styringssystemer som åpner for utvikling og læring. I KPS finner vi en presentasjon av visjon og kjerneverdier knyttet til kommunens strategiske hovedgrep. Øvrige planer i kommunen, som blant annet handlings- og økonomiplanen, uttrykker verdier og formål for aktiviteter på kortere sikt, og støtter retningen i overordnet KPS. Ved å tydeliggjøre de verdiene som ligger til grunn i kommunen og den ønskede retningen for ansattes mulighetssøking, kan planene ses i sammenheng med Simons' (1995a) presentasjon av trossystemer. I fungerende KPS uttrykkes verdier knyttet til arbeid for bærekraftig utvikling, som støtter de ansattes søking etter løsninger med fokus på bærekraft. KPS omtales som kommunens masterplan som skal legge føringer for arbeidet med FNs bærekraftsmål og gi retning for kommunens aktiviteter og ressursbruk. Med videreføring og forsterking av bærekraftsarbeidet i utarbeidelse av ny KPS gir dette grunnlag for fokus på bærekraftsmålene i kommunens kortsiktige planer og budsjetter.

De strategiske hovedgrepene og hovedmålene som presenteres i KPS skal vise den langsiktige retningen for verdier, problemløsning og beslutninger. En slik strategiformidling relaterer vi til Simons' (1995a) presentasjon av strategiske retningslinjer, som skal styre atferd i tråd med ønsket strategisk retning. I tillegg stiller kommunens etiske retningslinjer krav til at folkevalgte og ansatte skal handle i tråd med lover, regler og verdier, og dette kan ses i sammenheng med Gatewood og Carrolls (1991) kriterier til organisasjoners etiske standarder for atferd. Kommunen vektlegger også at de etiske retningslinjene skal bevare tillit og legitimitet, og hindre ansatte i å handle slik at kommunens omdømme skades. Dette kan relateres til Simons' (1995a) vektlegging av legitimitet som sentralt i grensesystemet. I tråd med det Simons (1995b) presenterer om mulighetssøking innenfor klare rammer, kan kommunen ved å kombinere trossystemer og grensesystemer oppmuntre til kreativitet og innovasjon som styrker innføringsprosessen av FNs bærekraftsmål.

Kommunens bruk av styringsverktøy som handlings- og økonomiplanen, budsjetter og mål- og resultatstyring med indikatorer ser vi i sammenheng med Simons' (1995a) beskrivelse av diagnostiske styringssystemer, som fungerer som tilbakemeldingssystemer. Følgelig kan

kommunen ved å definere mål, koble aktiviteter til målene og utarbeide målesystemer bidra til at ledelsen kan iverksette tiltak dersom rapporter viser avvik mellom mål og resultater. Kommuneloven (2018) krever at økonomiplanen skal oppdateres årlig, og hvert år presenteres Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan med tilhørende årsbudsjett. Dette legger til rette for at planen og budsjettet samsvarer med langsiktige mål som kommunen uttrykker i KPS, og for tilpasninger som tar hensyn til endringer i samfunnet. Oppdatering av planene og det årlige budsjettet åpner for at ledelsen får oversikt over og mulighet til å gjøre korrigeringer i prosessen fram mot planlagt strategi, i tråd med Simons' (1995a) diagnostiske styringssystemer. Videre fremhever både Simons (1995a) og Kaplan og Norton (1992) viktigheten av målinger i prosessen for å nå den overordnede strategien. For slik måling trekkes Trondheims rapportering på U4SSCs indikatorsett fram som nyttig for å gi en status på kommunens bærekraftsarbeid, der kommunen videre kan sette i verk tiltak for å heve eget bærekraftsnivå.

I prosessen som pågår i kommunen er det valgt ut relevante hovedmål som vises i handlings- og økonomiplanen, og det arbeides med å velge relevante delmål og indikatorer for tjenesteområdene. Samtidig poengterer informantene at det må skje en sammensmeltning mellom eksisterende mål og FNs bærekraftsmål for at bærekraftsmålene skal være funksjonelle som en del av kommunens styringspraksis. Viktigheten av dette arbeidet ser vi igjen i Simons' (1995a) fokus på å tilpasse handlingsplaner og de kritiske prestasjonsvariablene til den planlagte strategien og målene, og følgelig er dette viktig for å lykkes med den strategiske fornyelsen. Prosessen med tilpasning og innføring av mål fremheves som sentral for at bærekraftsmålene skal bli hensiktsmessige for tjenesteområdene, og følgelig for at kommunen som helhet arbeider for FNs bærekraftsmål. Videre kan kommunen, med bruk av diagnostiske styringssystemer slik Simons (1995a) presenterer de, fordele ressurser som bidrar til å nå målene og gi signaler om hva ansatte skal fokusere på. I tillegg åpner styringssystemene for å koordinere innsats og ressurser i tråd med bærekraftsmålene, og kan slik bidra til utvikling av virksomheten.

5.1.1 Mål- og resultatstyring med indikatorer

Våre funn viser at kommunen er godt kjent med mål- og resultatstyring, og følgelig anser ikke informantene det som noe nytt konsept. Dette er i tråd med det Johnsen (2005) skriver om en utbredt bruk av mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Ifølge noen av våre informanter anses bærekraftsmålene som en ny innpakning av eksisterende mål- og resultatstyring, og de omtales som et nytt språk til diskusjoner som sammen med data kan evaluere kommunens

bærekraftsarbeid. En slik videreutvikling samsvarer med det Fürst og Høverstad (2000) skriver om konsepter som videreutvikles og tilpasses de utfordringene organisasjonen møter.

Bærekraftsmålene er komplekse og påvirkes av en rekke faktorer, og det kan følgelig være utfordrende å måle resultatet av og koble kritiske prestasjonsindikatorer til kommunens arbeid for bærekraft. I tillegg uttrykker informantene at det kreves skjønn for å vurdere hvordan kostnader kan knyttes til driftsaktiviteter. Dette kan relateres til det Bebbington og Gray (2001) poengterer om utfordringer for kostnadsmåling som følge av kompleksiteten ved bærekraft. Selv om kompleksiteten gir utfordringer, understreker en informant mulighetene som følger av å videreutvikle de indikatorene som brukes i kartleggingen til U4SSC. Ettersom disse er rettet mot bærekraft kan kommunen selv tilpasse dem til lokale forhold og koble på unike data for kommunen. Det uttrykkes likevel at det er utfordringer knyttet til utforming av indikatorer ettersom deler av kommunal virksomhet er vanskelig å måle i tall. Dette er i tråd med det Busch et al. (2009) skriver om utfordringer ved å kvantifisere mål i offentlig sektor, ettersom de ofte er knyttet til velferd, sosial likhet og rettferdighet.

Våre informanter uttrykker at det er en utfordring å avgjøre hva som er hovedresultatet av enkelte kommunale tjenester. Dette ser vi i sammenheng med utfordringene Johnsen (2005) trekker fram knyttet til uklarhet rundt hva som påvirker resultatene. Viktigheten av kommunens tilpasninger og utforminger av mål som kobles til FNs bærekraftsmål kan videre relateres til det Fürst og Høverstad (2000) skriver om at målene som brukes bør gjenspeile brukernes nytte av tjenestene, der en utfordring er at nytte kan være utfordrende å definere og måle. Selv om tilbakemeldingssystemene viser oppnåelse av mål, understreker informantene at det er behov for og utfordringer knyttet til å måle kvaliteten og prosessene bak resultatene. Dette behovet samsvarer med viktigheten av at indikatorer knyttes til data som muliggjør kvalitetsvurderinger, slik Huovila et al. (2019) vektlegger. En informant trekker fram Bærekraftsløftet som sentralt for dette arbeidet ved å utarbeide styringsindikatorer som i tillegg til å måle resultater muliggjør målinger av kvaliteten og prosessene i bærekraftsarbeidet.

Informantene poengterer at innføringen av FNs bærekraftsmål med tilhørende delmål og indikatorer skal bidra i kommunens ressursdiskusjoner og beslutningstaking. Dette er i tråd med Fürst og Høverstads (2000) presentasjon av resultatstyring som skal organisere informasjon til å gjøre vurderinger og ta beslutninger. Følgelig er det viktig at kommunen kobler indikatorer opp mot relevante data som åpner for å evaluere resultater eller vurdere fremtidig ytelse, slik Davis et al. (2012) presenterer som indikatorers formål. Bruk av indikatorer knyttet til

bærekraftsmålene kan, som Rottenburg et al. (2015 i Hege et al., 2019) poengterer, bidra til andre ressursprioriteringer. Viktigheten av at kommunen gjennomfører en grundig kartlegging, utforming og evaluering av indikatorer for bærekraftsmålene er i tråd med det både Simons (1995a) og Kaplan og Norton (1992) understreker ved at indikatorer må samsvare med strategi ettersom «du får det du måler».

Sammenligning av kommuner baseres på rapporterte tall i KOSTRA, og informantene forteller om utfordringer knyttet til slik sammenligning ettersom det ikke nødvendigvis er satt mål for ressursbruk for de ulike KOSTRA-funksjonene. Både Davis et al. (2012) og Simons (1995a) vektlegger bruk av indikatorer til sammenligning og evaluering av resultater basert på standarder. Som vi finner i empirien, gir standardiserte systemer og felles indikatorer potensielle utfordringer for styring i den enkelte kommunen. Det er derfor et behov for at kommunen gjør lokale tilpasninger av de globale bærekraftsmålene for at de skal være funksjonelle. Samtidig understrekes det at slike tilpasninger medfører utfordringer for sammenligninger av kommunen og andre parter. Dette er i tråd med det Huovila et al. (2019) skriver om nødvendigheten av å gjøre lokale tilpasninger av bærekraftsindikatorer, og at tilpasningene må tas hensyn til ved sammenligninger. For presise sammenligninger er det derfor nødvendig at kommunene og andre tar hensyn til de lokale særegenhetene som foreligger og de tilpasningene som er gjort for å vurdere hva som ligger bak tallene som presenteres.

5.1.2 Budsjettet

Budsjettet trekkes fram som sentralt for kommunens innføring av FNs bærekraftsmål og for å synliggjøre ressursprioriteringer. Til tross for det Bjørnenak (2010) presenterer om Beyond Budgeting-debatten som viser til budsjettets manglende evne til å produsere informasjon om fremtiden og til å gi motivasjon, viser både empiri og litteratur at budsjettet står sterkt i offentlig sektor. Viktigheten av budsjettet i kommunens arbeid med bærekraftsmålene samsvarer med det Johansson og Siverbo (2014) skriver om budsjettet som sentralt for planlegging og oppfølging. Som Busch et al. (2009) poengterer stilles det krav til kommunens budsjett, og Trondheim kommune må følge gjeldende reguleringer. Bruk av budsjettet for endringsarbeidet i kommunen kan bidra til motivasjon, slik Kenis (1979) skriver om budsjettets funksjon som motivasjonsfaktor i tillegg den finansielle funksjonen. Ved å være bevisst på hvordan budsjettet tilpasses den strategiske fornyelsen og herunder hvordan mål utarbeides, kan dette åpne for å øke motivasjonen på flere nivåer i kommunen. Viktigheten av dette fremheves av Kenis (1979)

som viser til at budsjettmål gir retning til ansattes mulighetssøking, og følgelig kan kommunen oppnå bedre prestasjoner ved å involvere enhetsledere og utarbeide realistiske mål.

For kommunens innføring av FNs bærekraftsmål viser empirien at SDG-budsjettering er under utvikling, og skal gi informasjon som støtter ressursprioriteringer for å nå bærekraftsmålene. Følgelig finner vi at det tradisjonelle budsjettet fremdeles er populært, men i kombinasjon med mer avanserte verktøy, slik Burns og Vaivio (2001) også finner. En informant understreker også Smartbyens rolle i utviklingen av SDG-budsjettering, der Smartby bidrar med å koble data til regnskapet og følgelig synliggjøre ressursbruk knyttet til de ulike bærekraftsmålene. Slik kan SDG-budsjettering i kommunen bidra til å dekke dagens behov for informasjon i en global verden med moderne teknologi. I kombinasjonen av kommunen som er en sammensatt organisasjon og bærekraft som er et komplekst konsept, kan SDG-budsjettering brukes som et kontrollverktøy. Dette samsvarer med Johansson og Siverbos (2014) understreking av viktigheten ved budsjettet som kontrollelement for måloppnåelse i et komplekst samfunn.

I arbeidet med SDG-budsjettering knyttes bærekraftsmålene og delmålene til budsjett og regnskapsrapportering, og slik er prinsippene ved verktøyet et kjent element i kommunen. Informantene forteller at SDG-budsjettering sammen med indikatorer skal bidra i diskusjoner rundt ressursfordeling. Selv om Hege et al. (2019) finner at bærekraftsmålene brukes til kartlegging eller rapportering i nasjonale budsjetteringsprosesser, og dermed ikke har kommet så langt, viser empirien at SDG-budsjettering kan bidra til at bærekraftsmålene faktisk blir brukt for resultatmåling og ressursallokering i Trondheim kommune og potensielt andre steder i fremtiden.

5.2 Gradvis involvering av hele kommunen

Kommunen er en kompleks organisasjon som skal levere en rekke ulike tjenester til innbyggerne og legge til rette for samfunnsutvikling. I arbeidet med ny KPS har kommunen gjennom workshops involvert ansatte og politikere, og videre etablert et ekspertpanel fra NTNU. Involveringen og bruken av tilgjengelig kunnskap fra kompetansemiljøer, i tillegg til innbyggerinvolvering styrker signalene om at samskaping står sentralt for kommunens utvikling. Informantene forteller også om SDG-budsjettering som et engasjement fra ansatte i kommunen. Denne involveringen der tilgjengelig kunnskap benyttes ser vi i sammenheng med

det Tool (1993 i Burns og Scapens, 2000) presenterer som progressiv atferd som muliggjør kunnskapsbasert endring. Slik kan kommunens tjenesteutvikling og bærekraftsmålene kobles sammen og legge til rette for deling av kunnskap og kompetanse for bærekraftig utvikling.

Empirien viser at kommunens fokus på å utvikle kompetanse rundt bærekraftsmålene hos ledere, nøkkelpersoner og tillitsvalgte anses som viktig for å fremskynde innføringsprosessen. Slik kompetanseheving blant ansatte gjennom planlagte og bevisste tiltak kan relateres til Burns og Scapens' (2000) formelle endringsprosesser. Vi finner at det fram til nå har vært fokus på å involvere ledelsesnivået for å starte innføringsprosessen av bærekraftsmålene, men at det fremover arbeides med å utvide denne involveringen. Som et bidrag for å involvere lavere nivåer har enhetslederne fått i oppgave å videreføre arbeidet med implementeringen til sine enheter. Samtidig arbeider kommunen med å integrere bærekraftsmålene og skape engasjement i enhetene, blant annet gjennom arrangementer som eksempelvis en bærekraftsuke og gjennom kommunens strukturer for partssamarbeid.

Informantene forteller at det er etablert ressursgrupper med sektorøkonomer og budsjett- og bærekraftskoordinatorer som gir veiledning til utarbeidelse av planer der bærekraftsmålene innføres. Bruk av ressursgrupper i utarbeidelse og oppfølging av handlings- og økonomiplanen kan øke oppmerksomheten på innføringen av bærekraftsmålene og følgelig bidra til effektivisering av prosessen. Dette kan relateres til det Simons (1995a) skriver om at delegering av ansvar for diagnostiske styringssystemer effektiviserer styring. Vi finner at tjenesteområdene er i en pågående prosess der de har valgt hovedmål og nå skal velge delmål og indikatorer. Her kan det være en utfordring at enkelte tjenesteområder har en sterkere tilhørighet til eksisterende periodemål. Dette kan medføre regressiv endring, der det ifølge Tools (1993 i Burns & Scapens, 2000) forsøkes å bevare strukturer, og følgelig kan slik atferd forsinke og vanskeliggjøre endringsprosessen. Som følge av dette er det behov for at innføringen av bærekraftsmålene blir tilpasset og gjort mest mulig hensiktsmessig for de ulike tjenesteområdene.

I Trondheim kommune engasjerer ledelsen seg i utarbeidelse av planer og budsjetter, og i utvikling av mål- og resultatstyring. En slik involvering relaterer vi til Simons' (1995a; 1995b) fire karakteristikk som skiller interaktiv bruk av styringssystemer fra de diagnostiske styringssystemene. Dette skjer ved at styringsverktøyene justeres etter strategiske prioriteter i kommunen, de involverer ledere på flere nivåer, ansatte samarbeider om utarbeidelsen, og verktøyene brukes som grunnlag for fremtidige planer. Ledelsens fokus på og fremheving av FNs bærekraftsmål i de eksisterende styringsverktøyene har potensielt stor betydning for at

bærekraftsmålene innføres i hele kommunen. De fire karakteristikke for interaktiv bruk ser vi også ved kraftsamlingene som arrangeres i regi av Kommunedirektøren to ganger i året for samtlige ledere i kommunen. På samlingene settes bærekraftsmålene på agendaen, og våre informanter uttrykker at dette arrangementet bidrar til verdiformidling og viser retningen for kommunens utvikling. En slik verdiformidling kan ses i sammenheng med trossystemer, som ifølge Simons (1995a) legger til rette for at de ansattes handlinger skal støtte den strategiske fornyelsen. Følgelig bruker kommunen diagnostiske styringssystemer og trossystemer interaktivt for den strategiske fornyelsen.

Vi finner at FNs bærekraftsmål må tilpasses lokale forhold og at det ikke er utarbeidet en standard for hvordan kommunene i praksis skal implementere bærekraftsmålene. Den interaktive bruken av verdiformidling på kraftsamlingene og ved utarbeidelse av planer, budsjetter og tilpasninger av mål og indikatorer setter bærekraftsmålene i fokus. Dette fokuset støtter ansatte i å videreutvikle eksisterende arbeidspraksiser for å samsvare med bærekraftsmålene. Ifølge Simons (1995a) bidrar interaktive styringssystemer til å kommunisere strategiske usikkerheter samtidig som det åpnes for at ansatte skal se etter muligheter, og på denne måten tilrettelegges det for fremvoksende strategier. Følgelig kan kommunens interaktive bruk av styringssystemer med fokus på bærekraftsmålene sette den strategiske fornyelsen på agendaen og videre åpne for deling av informasjon og utvikling av styringspraksiser som rettes mot bærekraft.

5.3 Engasjement fra flere hold og samarbeid

Trondheim kommune har over tid hatt fokus på å arbeide bærekraftig, og informantene forteller at de opplever et ansvar for å være en foregangskommune ettersom kommunen har lyktes på mange områder. I tillegg trekker informantene fram at arbeidet med FNs bærekraftsmål gir muligheter for forbedringer på områder som mange i kommunen opplever som viktige. Dette arbeidet kan relateres til det Scapens (2006) presenterer om gammel institusjonell økonomi der institusjonalisering ses på som et resultat av interne press. Informantene legger til at bærekraftsmålene oppleves som meningsfullt å arbeide mot samtidig som målene bidrar til verdiskaping i kommunen. Vi finner også et internt fokus på bærekraftsmålene ved at Bystyret, ledelsen og Kommunedirektøren fronter dem som sentrale for kommunens fremtidige virksomhet.

I Trondheim kommunes arbeid for bærekraft finner vi et bredt engasjement både blant ansatte, innbyggere og fra andre aktører som for eksempel SINTEF og NTNU. Informantene forteller også om Kommunedirektøren og om prosjekter og ildsjeler fra disse som sentrale for arbeidet med FNs bærekraftsmål i kommunen. Som Battilana et al. (2009) presenterer kan institusjonelle entreprenører være grupper av eller individuelle organisasjoner og aktører. Følgelig ser vi kommunens ildsjeler og aktørers engasjement i sammenheng med det Hardy og Maguire (2008) skriver om institusjonelle entreprenører som drivere for å endre eller skape nye institusjoner. Dermed kan aktørene som har interesse for å påvirke eller utvikle nye institusjoner bidra til nødvendige endringer for å nå bærekraftsmålene. Informantene understreker viktigheten av ildsjeler i kommunens strategiske fornyelse, men legger til at det er avgjørende at resten følger med slik at kommunen går samlet inn i fremtiden. Videre muliggjør blant annet tilskuddsordninger og innovasjonsfond at gode ideer får ressurser til å videreutvikles, og kommunen legger slik til rette for at entreprenører kan få innflytelse i den pågående omstillingsprosessen. Viktigheten av koblingen mellom institusjonelle entreprenører og utvikling av institusjoner kan relateres til Burns og Scapens' (2000) vektlegging av sammenhengen mellom endring i økonomistyring og individers og grupperes handlinger.

Ved siden av det interne presset finner vi at det eksisterer eksterne press for kommunens innføring av bærekraftsmålene. Et slikt press ser vi i sammenheng med nyinstitusjonell sosiologi der Scapens (2006) viser til eksterne prosesser som påvirker endringer. Det brede engasjementet i samfunnet med forventninger til organisasjoners arbeid for bærekraftig utvikling skaper en form for normer og verdier i omgivelsene som kommunen må svare til for å bevare legitimitet og tillit. Kommunens behov for å imøtekomme slike sosiale normer og forventninger ser vi igjen i Meyer og Rowans (1977) vektlegging av behovet for å tilpasse seg til institusjonelle omgivelser for å oppnå legitimitet. Behovet for legitimitet kan dermed fungere som en drivkraft for kommunens initiativer for den strategiske fornyelsen, og dette behovet stemmer også med det Busch et al. (2009) skriver om at legitimitet er sentralt i offentlig sektor.

Som forvalter av offentlige ressurser og produsent av offentlige tjenester har kommunen behov for å tilpasse virksomheten til samfunnets forventninger. Dette behovet kan ses i sammenheng med Nyland og Pettersens (2010) understreking av viktigheten ved at befolkningen har tillit til at ressurser i offentlig sektor brukes på en hensiktsmessig måte. Vi finner at Trondheim kommune må svare til mange interne og eksterne forventninger, og dette er i tråd med det Busch et al. (2009) poengterer om mange interessentgrupper som må ivaretas i offentlig sektor.

Følgelig kan interessentgruppene med deres forventninger til kommunens arbeid påvirke innføringen av bærekraftsmålene.

Vi finner at det eksisterer uformelle press for kommunens arbeid basert på forventninger fra myndighetene, næringslivet, innbyggere, trender i samfunnet og globale utfordringer som føles nærme. I tillegg gir status som FN-senter spesielle forventninger til kommunens arbeid. Kommunens initiativer for å innføre FNs bærekraftsmål for å imøtekomme det eksterne uformelle presset og legitimitetsbehovet overfor samfunnet ser vi i sammenheng med DiMaggio og Powells (1983) presentasjon av tvangspreget isomorfisme. Slik isomorfisme ses også ved at en del av kommunens engasjement rundt bærekraftsmålene kan knyttes til Regjeringens forventning om at kommunene skal legge bærekraftsmålene til grunn for planlegging. Selv om arbeidet fremdeles ligger som en forventning, poengteres det også i Kommuneproposisjonen og andre dokumenter knyttet til forvaltning av norske kommuner at bærekraftsmålene vil være sentralt for å møte fremtidens utfordringer.

Våre informanter uttrykker en opplevelse av at FNs bærekraftsmål er noe som andre i samfunnet, både kommuner og næringsliv, velger å fokusere på. Det er både i privat og offentlig sektor flere organisasjoner som benytter tilgjengelig kunnskap og ressurser for å arbeide bærekraftig, og ved å rette seg til andre kan kommunen selv hente inspirasjon og løsninger til eget arbeid. Slik kan kommunen oppleve et eksternt press som DiMaggio og Powell (1983) presenterer som mimetisk isomorfisme. Samtidig åpner bærekraftsmålene for samarbeid både nasjonalt og internasjonalt, og innebærer for Trondheim kommune et potensiale for samarbeid med en rekke ulike aktører. Ved å skape en slik plattform legges det til rette for deling av kunnskap og utvikling av løsninger for å nå bærekraftsmålene.

En informant poengterer at selv om kommunene vet at de skal arbeide med FNs bærekraftsmål er det fremdeles usikkerhet knyttet til hvordan arbeidet skal foregå. Et samarbeidsnettverk der det åpnes for felles bruk av praksiser som utvikles for FNs bærekraftsmål kan føre til herming. Følgelig kan en slik overføring av praksiser bidra til at lokale tilpasninger forenkles og at bærekraftsarbeidet effektiviseres. Likevel er det viktig å være klar over at det som fungerer for andre, ikke nødvendigvis er den mest hensiktsmessige løsningen for Trondheim kommune. Dette argumenterer Fürst og Høverstad (2000) for når konsepter implementeres fordi andre bruker dem fremfor å vurdere dem ut fra egne behov.

Informantene forteller om et bredt kompetansemiljø som bidrar til utvikling, og poengterer at dette gir kommunen unike muligheter i bærekraftsarbeidet. Kommunen er en del av et større nettverk med kompetanse og samarbeid, og er involvert i flere prosjekter slik som Smartby, Universitetskommune og Bærekraftsløftet, i tillegg til at Trondheim har status som FN-senter. Dette relaterer vi til DiMaggio og Powells (1983) presentasjon av profesjonelle nettverk som en driver for normativ isomorfisme. Kommunens nettverk av prosjekter og samarbeid bidrar sammen med kompetansemiljøer til utviklingen av planer og arbeidspraksiser som støtter bærekraftsmålene, og åpner for at målene tilpasses lokale forhold i kommunen. Våre informanter uttrykker at det oppleves som et samfunnsansvar å ta i bruk bærekraftsmålene, noe som samsvarer med Suchmans (1995) beskrivelse av at også moralske plikter er en driver for normativt press.

5.4 FNs bærekraftsmål nødvendiggjør et skifte i perspektiv

Kompleksiteten i kommunen trekkes av informantene fram som en utfordring i innføringsprosessen ettersom mennesker fra ulike faggrupper, profesjoner og med ulike tenkemåter skal innrette seg etter FNs bærekraftsmål. For at kommunen som helhet skal forenes om arbeidet med bærekraftsmålene uttrykker informantene at det kreves modning. Når rutiner får bred aksept og ses på som en selvfølge, har de ifølge Burns og Scapens (2000) blitt institusjonalisert. For at bærekraftsmålene skal bli institusjonalisert fremhever informantene at kommunikasjon og utvikling av en felles forståelse av målene er sentralt.

Det er et økende fokus på bærekraft i samfunnet, og vi finner at det stilles forventninger fra kommunenes innbyggere og andre aktører om at det må skje et skifte i perspektiv i tråd med FNs bærekraftsmål. Dette fokuset fører til at kommunen må svare til normer og verdier i samfunnet, og relatert til det DiMaggio og Powell (1983) poengterer ved tvangspregert isomorfisme, kan dette tvinge fram et skifte i perspektiv. I tillegg vil kommunens strategiske fornyelse, som vi ser i sammenheng med Burns og Scapens' (2000) presentasjon av formell endring, også legge til rette for et endret perspektiv. Gjennom en rekke tiltak kommunen har gjennomført eller skal gjennomføre som en del av den planlagte formelle endringen, åpnes det for å utvide forståelsen av hva bærekraftsmålene innebærer.

Informantene forteller om utfordringer knyttet til overgangen fra fokuset på bærekraftig klima og miljø, til at bærekraft i like stor grad handler om sosiale og økonomiske forhold. Manglende forståelse av denne tredelte bunnlinjen og kompleksiteten ved FNs bærekraftsmål kan føre til det Tool (1993 i Burns & Scapens, 2000) omtaler som seremoniell atferd som medfører regressiv endring. Dette kan hindre utvikling av nye praksiser for innføring av FNs bærekraftsmål, og en slik endringskarakter ser vi også for spennet som oppleves mellom lokale aktiviteter og globale påvirkninger som vanskeliggjør et perspektivskifte.

Den globale konteksten ved FNs bærekraftsmål kan medføre utfordringer for den enkelte ansattes evne til å se hvordan deres arbeid har påvirkningskraft utenfor kommunen. Dette synliggjør et behov for kunnskap om hvordan bærekraftsmålene kan bidra til utvikling på lokalt nivå. Samtidig er det også et behov for økt kunnskap om og forståelse av hvilke muligheter og konsekvenser lokal handling har utenfor kommunen, og hvordan verdiskaping kan skje gjennom den tredelte bunnlinjen. En slik manglende forståelse kan relateres til Grays (2010) etterlysning av en mer nyansert forståelse av bærekraft og hvilken praktisk betydning det har for organisasjoner. Som tiltak for å løse utfordringer knyttet til seremoniell atferd, som diskutert over, og for å gi de ansatte økt kunnskap om bærekraftsmålene er det ifølge våre informanter behov for folkeopplysning.

Empirien viser at de ulike sektorene i kommunen kan ses på som siloer der de arbeider hver for seg. Det fremheves i forbindelse med bærekraftsarbeidet at det er nødvendig å bryte med en slik «silomentalitet», og at sektorene må arbeide sammen for at kommunen som helhet skal nå bærekraftsmålene. Andreassen (2017) fremhever også et behov for å dele kompetanse på tvers av sektorer for å møte fremtidige utfordringer i offentlig sektor. Når kunnskap og kompetanse i de ulike sektorene deles på tvers i kommunen uttrykker informantene at den enkelte sektors aktiviteter også kan styrke andre sektorer. Samarbeid som bygger på hverandres styrker for å finne løsninger som flere kan ta i bruk, støtter instrumentell atferd der Tool (1993 i Burns & Scapens, 2000) viser til progressiv kunnskapsbasert endring. En informant fremhever Smartbyens rolle for samarbeid mellom kommunens sektorer, med innbyggerne og med næringslivet. Følgelig kan det ved å ta i bruk ressurser og kunnskap som eksisterer utenfor egen sektor og kommune bli tydeligere hvordan arbeid med bærekraftsmålene henger sammen med faktorer på utsiden.

5.5 Vil det ha en effekt?

Informantene understreker at det ikke er tilstrekkelig å bruke FNs bærekraftsmål for å skygge over utfordringer kommunen allerede har eller er bevisst at vil komme. Det ventes strammere økonomiske rammer for kommunal sektor, og i den forbindelse fremheves et behov for å kunne identifisere og kontrollere hvilke effekter innføringen av bærekraftsmålene gir. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om bærekraftsmålene vil bli brukt for å legitimere en reduksjon i tjenestetilbud, og hvem dette eventuelt vil gå ut over. Andreassen (2017) understreker et behov for fokus på effekter i fremtidens økonomistyring, men fremhever at dette medfører utfordringer for offentlig sektor. Dette relaterer vi til det våre informanter forteller om vanskeligheter for å koble spesifikke kostnader og arbeidsinnsats direkte til et mål eller et resultat i kommunen. Selv om det kan være utfordrende med effektmålinger understreker Andreassen (2017) viktigheten av å måle det arbeidet som står sentralt for tjenesteyting – ikke bare det som er enkelt å måle.

En informant trekker fram grønnmaling som en potensiell fallgrube som kommunen må være oppmerksom på. Dette vil innebære at bærekraftsmålene innføres uten at det forekommer en reell endring og forbedring av arbeidspraksis. Det poengteres at det følgelig kan være en utfordring å unngå tilpasning og redefinering av dagens praksiser for å tilsynelatende samsvare med bærekraftsmålene. En slik praksis kan relateres til Grays (2010) og Bebbington og Larrinagas (2014) funn om bærekraftsrapportering som brukes for å vise et ønsket bilde overfor samfunnet. Med en slik praksis for bærekraftsrapportering som fremstiller virksomheten som noe annet enn den faktisk er, følger en risiko for grønnmaling. Videre understreker en informant viktigheten av at bærekraftsmålene ikke må brukes til å skjule områder med forbedringspotensial. Usikkerheten rundt hvilke effekter innføringen av bærekraftsmålene vil medføre ser vi i sammenheng med det Fürst og Høverstad (2000) skriver om gamle konsepter som kan komme tilbake med nye begreper. Informantene trekker fram at bærekraftsmålene er en ny innpakning og et nytt språk som bygger videre på eksisterende konsepter, noe som følgelig kan medføre usikkerhet knyttet til hvilke effekter som vil følge. Dette kan relateres til Burns og Vaivios (2001) diskusjon om at det som tilsynelatende er endring kan være en illusjon eller en omformulering av tidligere praksis.

I forbindelse med budsjettets sentrale rolle i kommunens styring understreker informantene viktigheten av å være bevisst på at mer penger ikke automatisk tilsvarer bedre effekter. I tillegg til budsjetter og regnskapsrapportering vil det være behov for et verktøy som kan måle og synliggjøre effekter, gjerne i form av et dashboard. Dette relaterer vi til det Domingues et al. (2017) poengterer om at måling og rapportering av bærekraft retter oppmerksomhet til endringsarbeid for bærekraftig omstilling, og må brukes til å utvikle en database for evaluering og forbedring av bærekraft. Følgelig kan et dashboard øke oppmerksomheten på bærekraftsmålene blant de ulike enhetene i kommunen, samtidig som det kan brukes til å forbedre bærekraftsnivået.

Informantene forteller om en usikkerhet knyttet til om FNs bærekraftsmål vil gi effekter og om det vil gi en hensiktsmessig endring av ressursinnsats. Det trekkes fram som en utfordring at noen ansatte opplever at kommunen allerede arbeider i tråd med bærekraftsmålene, og at noen stiller spørsmål ved hvilke merverdier som følger. Selv om informantene understreker at det ikke oppleves noen direkte motstand fra de ansatte i kommunen, kan usikkerheten underbygge regressiv endring slik Tool (1993 i Burns & Scapens, 2000) beskriver. Likevel opplever informantene at det stilles forventninger til at innføringen av bærekraftsmålene skal føre til endrede ressursprioriteringer for å oppnå ønskede resultater. Til tross for usikkerheten er det flere faktorer som tyder på at det i endringsprosessen arbeides med å utvikle løsninger for å kunne måle effekter og forbedre kvaliteten ved dagens praksiser. Sentralt for dette arbeidet står status som FN-senter, kunnskapsmiljøene knyttet til byen og kommunens styrker med drivkrefter i egen organisasjon. I tillegg støtter prosjekter, samarbeidspartnere og engasjerte innbyggere den strategiske fornyelsen. Slike karakteristikk ved den strategiske fornyelsen samsvarer med progressiv atferd og kunnskapsbasert endring slik Tool (1993 i Burns & Scapens, 2000) presenterer.

5.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gitt et bilde av hvordan Trondheim kommune bruker ulike styringssystemer i tråd med Simons' (1995a) presentasjon av rammeverket Levers of Control for å innføre FNs bærekraftsmål. Vi har diskutert hvordan diagnostiske styringssystemer som handlingsplaner, budsjetter og mål- og resultatstyring brukes i kombinasjon med interaktive styringssystemer for at ledelsen skal kunne kontrollere innføringsprosessen, samtidig som det legges til rette for utvikling og læring. I tillegg har vi diskutert hvordan trossystemer styrker kreativitet og innovasjon i innføringsprosessen, samtidig som vi har diskutert hvordan grensesystemer med uttalte strategier i KPS og etiske retningslinjer legger rammer for aktiviteten i kommunen.

Videre har vi diskutert ulike institusjonelle press som påvirker Trondheim kommunes initiativer i arbeidet med FNs bærekraftsmål. Vi har argumentert for at majoriteten av endringsprosessene som foregår i kommunen er formelle, evolusjonære og progressive endringer slik Burns og Scapens (2000) presenterer begrepene. Vi har også belyst hvordan kommunen påvirkes av tvangspreget, mimetisk og normativ isomorfisme i samsvar med DiMaggio og Powells (1983) beskrivelser av slike mekanismer. Videre fungerer også det Hardy og Maguire (2008) beskriver som institusjonelle entreprenører som drivkrefter i kommunens arbeid med å innføre bærekraftsmålene.

6 Avslutning

I denne avhandlingen har vi gjennomført en kvalitativ casestudie av Trondheim kommune for å svare på hvorfor Trondheim kommune innfører FNs bærekraftsmål i sin styring, og hvordan denne strategiske fornyelsen gjennomføres. Vi avslutter avhandlingen med å sammenfatte våre funn i en konklusjon, før vi diskuterer studiens praktiske og teoretiske implikasjoner og kommer med forslag til videre forskning.

6.1 Konklusjon

I denne studien kommer vi fram til at det er flere grunner til hvorfor Trondheim kommune innfører FNs bærekraftsmål. Kommunens initiativer for innføringen baseres på kunnskap og ressurser i egen kommune, tilgang til kompetanse- og innovasjonsmiljøer og en opplevelse av samfunnsansvar. Sammen med kommunens flerårige arbeid for en bærekraftig utvikling, gir dette et potensial til å fremme innovasjon og problemløsning både lokalt og globalt for å nå målene. Kommunens initiativer kommer også fra ildsjeler, prosjekter og samarbeid både innad i kommunen og med eksterne aktører. I tillegg til Regjeringens forventning er det et bredt engasjement for arbeidet blant ansatte, innbyggere, næringslivet, andre samarbeidsaktører og fra kommunens prosjekter. Dette resulterer i at bærekraftsmålene er i ferd med å institusjonaliseres, slik Bruns og Scapens (2000) og DiMaggio og Powell (1983) argumenterer for som et resultat av interne og eksterne påvirkninger. FNs bærekraftsmål oppleves som viktig for fremtiden med sin tredelte bunnlinje, et utvidet perspektiv fra lokalt til globalt og et behov for samarbeid og lokale tilpasninger. Følgelig gjennomfører kommunen den strategiske fornyelsen for å omstille egen virksomhet og utvikle løsninger for å nå FNs bærekraftsmål.

I studien kommer vi også fram til hvordan Trondheim kommune gjennomfører den strategiske fornyelsen. Arbeidet foregår som en prosess der det skjer en gradvis involvering av hele kommunen, og det bygges videre på eksisterende styringsverktøy der FNs bærekraftsmål også tilpasses lokale forhold. Implementeringen av bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel er grunnleggende for å gi retning til kommunens arbeid, og planer, budsjetter og mål- og resultatstyring brukes for å innføre målene. I handlings- og økonomiplanen har kommunens tjenesteområder valgt ut hovedmål for sine områder, og det arbeides nå med å velge relevante delmål og indikatorer. Basert på eksisterende styringsverktøy utvikler

kommunen SDG-budsjettering som skal styrke arbeidet med bærekraftsmålene. Ved å innføre bærekraftsmålene i kommunens styringssystemer rettes oppmerksomheten mot muligheter for verdiskaping som støtter utvikling av løsninger for å nå FNs bærekraftsmål. Kommunen tilpasser og kombinerer ulike styringssystemer for å gjennomføre den strategiske fornyelsen, i tråd med Simons' (1995a) Levers of Control der styringssystemer må kombineres og tilpasses den enkelte organisasjon for å styre implementering av strategi.

6.2 Praktiske implikasjoner

Regjeringen stiller forventning til FNs bærekraftsmål i kommunal planlegging samtidig som kommunenes selvstyre står sentralt, og vi finner at Trondheim kommune er i en prosess der FNs bærekraftsmål innføres og tilpasses lokale forhold. I dette arbeidet bruker Trondheim kommune sitt nettverk, sin kompetanse og sine ressurser for å innføre bærekraftsmålene i styringen. Egenskaper ved kommunen, forventninger og en følelse av å ha et samfunnsansvar gir både forpliktelser og muligheter til å selv innføre og utvikle løsninger for å nå FNs bærekraftsmål. Prosjekter og samarbeid legger til rette for å bygge på fellesskapets styrker og åpner for kunnskapsdeling og kompetanseheving. Slik kan det utvikles løsninger som andre kan ta i bruk, samtidig som det legges til rette for løsninger som muliggjør lokale tilpasninger. Følgelig er det behov for studier slik vi har gjennomført for å finne ut hvordan lokale løsninger er utviklet og hvilke styringsutfordringer og erfaringer som foreligger på lokalt plan. Det er behov for kunnskap om og forståelse av dette blant ledere i kommuner, politikere på både nasjonalt og lokalt nivå, i tillegg til andre samfunnsaktører. Dette vil forsterke og effektivisere prosessen for å nå FNs bærekraftsmål innen 2030.

Tradisjonelle styringsverktøy står sentralt i innføringsprosessen i kommunen, og det bygges videre på eksisterende praksiser i utviklingen av SDG-budsjettering. Dette verktøyet har som mål å synliggjøre informasjon om ressursbruk knyttet til bærekraftsmålene og å støtte ressursdiskusjoner. Ved å bygge videre på eksisterende kunnskap og teknologiske løsninger forenkles og effektiviseres innføringsprosessen, samtidig som FNs bærekraftsmål tilpasses lokale forhold. Sentrale grep for å fremskynde en bærekraftig omstilling vil være synliggjøring av effekter og folkeopplysning for å institusjonalisere viktigheten og forståelsen av å arbeide bærekraftig.

6.3 Teoretiske implikasjoner

Tidligere forskning viser at styringssystemer må ses på som en helhet og med utgangspunkt i overordnede strategier (Simons, 1995a; Malmi & Brown, 2008). Vi finner i vår studie at styringssystemer kombineres og tilpasses særegenheter i Trondheim kommune for å legge til rette for den strategiske fornyelsen. Våre funn viser at individer og grupper har påvirkning på kommunens engasjement og utforming av praksiser for å nå FNs bærekraftsmål. Dette tyder på at institusjonelle entreprenører, slik Hardy og Maguire (2008) presenterer, fungerer som drivere for institusjonell endring også i kommunen.

Domingues et al. (2017) finner at organisasjoner i offentlig sektor utfører bærekraftsrapportering og -målinger etter eget initiativ. Dette initiativet finner også vår studie ettersom kommunen har hatt fokus på bærekraft over tid, samtidig som det foreligger en forventning, men ingen krav, om innføring av FNs bærekraftsmål i kommunens styring. Burns og Vaivio (2001) skriver at tradisjonelle styringsverktøy som budsjettet i større grad brukes i kombinasjon med nye, mer avanserte verktøy. I likhet med dette ser vi at kommunen utvikler SDG-budsjettering og videreutvikler eksisterende styringsverktøy, der bærekraftsmålene implementeres og tilpasses lokale forhold.

6.4 Forslag til videre forskning

Våre informanter er avgrenset til rådgivere fra Kommunedirektørens fagstab og til to ledere fra strategisk ledelse, en prosjektleder og en enhetsleder. Følgelig er det interessant med forskning som studerer hvordan kommunens ulike tjenesteområder og -enheter arbeider for å innføre FNs bærekraftsmål, og videre hvordan de påvirkes av innføringen og hvilke effekter endringsarbeidet har for de ulike nivåene. Ved studier som sammenligner kommunens tjenesteområder kan forskjeller som følger av den strategiske fornyelsen synliggjøres. Vi anser kommunens innføring av bærekraftsmålene som en prosess, og følgelig kan studier som følger en caseenhet over tid vise hvordan den planlagte strategiske fornyelsen utvikles og tilpasses underveis i innføringsprosessen.

Det kan være interessant å studere hvordan lokale tilpasninger av mål og indikatorer påvirker muligheter for benchmarking, både innad i kommunen og overfor andre kommuner og byer.

Samtidig er det interessant med studier av hvilke konsekvenser dette fokuset gir, og følgelig om fokuset flyttes fra andre viktige arbeidsoppgaver. I tillegg kan videre forskning studere i hvilken grad endringer i ressursbruk gir forbedrede resultater. Det er også av interesse med forskning på hvordan målinger gjenspeiler verdiskapingen som skjer i kommunen, og hvordan dette kobles til FNs bærekraftsmål. Fremtidig forskning som sammenligner Trondheim kommune med andre som arbeider med FNs bærekraftsmål kan belyse hvordan ulike tilnæringsmetoder, arbeidspraksiser, lokale forhold og samfunnets fokus på bærekraft påvirker både evne og vilje til å arbeide for å nå bærekraftsmålene innen 2030. Det er interessant å se hvilke nye styringsverktøy som utvikles og tas i bruk for å bidra til en bærekraftig omstilling, og hvilke fordeler og utfordringer som følger av en slik utvikling. Fremtidig forskning kan også belyse hvilke tiltak som settes i verk og hvilke effekter de har for å nå bærekraftsmålene.

Litteraturliste

- Andreassen, M. (2017). Økonomistyring i fremtidens offentlige sektor. *Praktisk økonomi & Finans*, 33(1), 86-96.
- Arjaliès, D. L. & Mundy, J. (2013). The use of management control systems to manage CSR strategy: A levers of control perspective. *Management Accounting Research*, 24(4), 284-300.
- Battilana, J., Leca, B. & Boxenbaum, E. (2009). How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3(1), 65-107.
- Bebbington, J. & Gray, R. (2001). An Account of Sustainability: Failure, Success and a Reconceptualization. *Critical Perspectives on Accounting*, 12(5), 557-587.
- Bebbington, J. & Larrinaga, C. (2014). Accounting and sustainable development: An exploration. *Accounting, Organizations and Society*, 39(6), 395-413.
- Bell, E., Bryman, A. & Harley, B. (2019). *Business research methods* (5. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Bjørnenak, T. (2010). Økonomistyringens tapte relevans, del 1 og 2 – eller fra ABC til Beyond Budgeting på 20 år. *Magma*, 13(4), 49-54.
- Burns, J. & Scapens, R. W. (2000). Conceptualizing management accounting change: An institutional framework. *Management Accounting Research*, 11(1), 3-25.
- Burns, J. & Vaivio, J. (2001). Management accounting change. *Management Accounting Research*, 12(4), 389-402.
- Busch, T. (2004). Økonomistyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv. *TØH-serien*, 2004:10.
- Busch, T., Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Collier, P. M. (2005). Entrepreneurial control and the construction of a relevant accounting. *Management Accounting Research*, 16(3), 321-339.

- Davis, K. E., Kingsbury, B. & Merry, S. E. (2012). Indicators as a Technology of Global Governance. *Law & Society Review*, 46(1), 71-104.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Domingues, A. R., Lozano, R., Ceulemans, K. & Ramos, T. B. (2017). Sustainability reporting in public sector organisations: Exploring the relation between the reporting process and organisational change management for sustainability. *Journal of Environmental Management*, 192, 292-301.
- Ferreira, A. & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20(4), 263-282.
- Figueira, I., Domingues, A. R., Caeiro, S., Painho, M., Antunes, P., Santos, R., . . . Ramos, T. B. (2018). Sustainability policies and practices in public sector organisations: The case of the Portuguese Central Public Administration. *Journal of Cleaner Production*, 202, 616-630.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- FN-sambandet. (2018, 19. desember). Trondheim skal lede verdens byer i bærekraftig utvikling. Hentet 8. mai 2020 fra <https://www.fn.no/Nyheter/Trondheim-skal-lede-verdens-byer-i-baerekraftig-utvikling>
- FN-sambandet. (2019, 15. januar). Bærekraftig utvikling. Hentet 9. juni 2020 fra <https://www.fn.no/tema/fattigdom/Baerekraftig-utvikling>
- FN-sambandet. (2020, 26. mai). FNs bærekraftsmål. Hentet 30. mai 2020 fra <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>
- Fürst, R. & Høverstad, L. (2000). *Styringsystemer og styringsforståelse : En drøfting med eksempler fra kommuneforvaltningen*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Gatewood, R. D. & Carroll, A. B. (1991). Assessment of Ethical Performance of Organization Members: A Conceptual Framework. *The Academy of Management Review*, 16(4), 667-690.
- Gray, R. (1992). Accounting and environmentalism: An exploration of the challenge of gently accounting for accountability, transparency and sustainability. *Accounting, Organizations and Society*, 17(5), 399-425.
- Gray, R. (2010). Is accounting for sustainability actually accounting for sustainability...and how would we know? An exploration of narratives of organisations and the planet. *Accounting, Organizations and Society*, 35(1), 47-62.
- Garud, R., Hardy, C. & Maguire, S. (2007). Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue. *Organization Studies*, 28(7), 957-969.
- Guthrie, J., Ball, A. & Farneti, F. (2010). Advancing Sustainable Management of Public and Not For Profit Organizations. *Public Management Review: Sustainable Management of Public and Not For Profit Organizations*, 12(4), 449-459.
- Hardy, C. & Maguire, S. (2008). Institutional entrepreneurship. I R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin (Red.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (s. 198-217). London: SAGE Publications Ltd.
- Hege, E., Brimont, L. & Pagnon, F. (2019). Sustainable development goals and indicators: Can they be tools to make national budgets more sustainable? *Public Sector Economics*, 43(4), 423-444.
- Huovila, A., Bosch, P. & Airaksinen, M. (2019). Comparative analysis of standardized indicators for Smart sustainable cities: What indicators and standards to use and when? *Cities*, 89, 141-153.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Johansson, T. & Siverbo, S. (2014). The appropriateness of tight budget control in public sector organizations facing budget turbulence. *Management Accounting Research*, 25(4), 271-283.

- Johnsen, Å. (2005). Resultatstyring i norsk offentlig sektor. *Magma*, 8(6), 47-60.
- Johnson, G., Whittington, R., Scholes, K., Angwin, D. & Regnér, P. (2014). *Exploring strategy* (10. utg.). Harlow: Pearson.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard - measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- Kenis, I. (1979). Effects of Budgetary Goal Characteristics on Managerial Attitudes and Performance. *The Accounting Review*, 54(4), 707-721.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019a). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019b). *Kommuneproposisjonen 2020*. (Prop. 113 S (2018-2019)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f050c9f5aea74c33818cf5ffdfefb18d/no/pdfs/prp201820190113000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013). *Veileder: Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/okonomiplanveileder_krd_net.pdf
- Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- KS. (2020, 26. mai). Kommunesektorens løft for bærekraft. Hentet 2. juni 2020 fra <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/barekraft/kommunesektorens-loft-for-barekraft/>
- Langfield-Smith, K. (1997). Management control systems and strategy: A critical review. *Accounting, Organizations and Society*, 22(2), 207-232.
- Maguire, S., Hardy, C. & Lawrence, T. B. (2004). Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada. *The Academy of Management Journal*, 47(5), 657-679.

- Malmi, T. & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287-300.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mintzberg, H. (1987). Crafting strategy. *Harvard Business Review*, 65(4), 66-75.
- Moll, J., Burns, J. & Major, M. (2006). Institutional Theory. I Z. Hoque (Red.), *Methodological Issues in Accounting Research: Theories, Methods and Issues* (s. 183-205). London: Spiramus Press Ltd.
- Nyeng, F. (2017). *Hva annet er også sant? En innføring i vitenskapsfilosofi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nyland, K. & Pettersen, I. J. (2010). Økonomistyring i staten – likhet eller mangfold? *Magma*, 13(4), 27-35.
- Roberts, J. & Scapens, R. W. (1985). Accounting systems and systems of accountability - understanding accounting practices in their organisational contexts. *Accounting, organizations and society*, 10(4), 443-456.
- Scapens, R. W. (1990). Researching management accounting practice: The role of case study methods. *The British Accounting Review*, 22(3), 259-281.
- Scapens, R. W. (2006). Understanding management accounting practices: A personal journey. *The British Accounting Review*, 38(1), 1-30.
- Sewell, W. H. (1992). A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation. *American Journal of Sociology*, 98(1), 1-29.
- Simons, R. (1995a). *Levers of control : How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press.
- Simons, R. (1995b). Control in an age of empowerment. *Harvard Business Review*, 73(2), 80-88.
- Simons, R. (2000). *Performance Measurement & Control Systems for Implementing Strategy: text and cases*. Boston: Prentice Hall.

- SSB. (2020, 16. mars). KOSTRA - KOrmmune-STat-RApportering. Hentet 30. april 2020 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kostrahoved>
- Stavanger kommune. (2019, 9. oktober). Stavanger-erklæringen: Nasjonalt FN-nettverk for bærekraft. Hentet 30. april 2020 fra <https://www.stavanger.kommune.no/nyheter/stavanger-erklaringen/>
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy Of Management Review*, 20(3), 571-610.
- Tessier, S. & Otley, D. (2012). A conceptual development of Simons' Levers of Control framework. *Management Accounting Research*, 23(3), 171-185.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Trondheim kommune. (u.å.). Smartby Trondheim. Hentet 8. mai 2020 fra <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/smartby>
- Trondheim kommune. (2009). *Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020*. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politikk-og-planer/planer/kommuneplanen/kommuneplanens-samfunnsdel-2009-2020.pdf>
- Trondheim kommune. (2019a). *Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2020-2023*. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politikk-og-planer/budsjettdokumenter/m1530-web.pdf>
- Trondheim kommune. (2019b, 4. desember). Organisasjon. Hentet 1. mai 2020 fra <https://www.trondheim.kommune.no/organisasjon/>
- Trondheim kommune. (2019c, 6. desember). Etske retningslinjer. Hentet 5. april 2020 fra <https://www.trondheim.kommune.no/tema/politikk-og-planer/styrer-rad-og-utvalg/reglement-og-retningslinjer/etske-retningslinjer/>
- Trondheim kommune. (2020a, 4. mars). Trondheim som FN-senter. Hentet 8. mai 2020 fra <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/nyheter/2020-1-kvartal/trondheim-som-fn-senter/>

Litteraturliste

Trondheim kommune. (2020b, 23. mars). Trondheim i tall. Hentet 28. mai 2020 fra <https://www.trondheim.kommune.no/statistikk/>

Trondheim kommune. (2020c, 11. februar). Strategisk ledelse. Hentet 5. april 2020 fra <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/organisasjonen/strategisk-ledelse/>

Trondheim kommune. (2020d, 5. mai). Organisasjonskart. Hentet 8. mai 2020 fra <https://tqm16.tqmenterprise.no/organisasjon/Publishing/ExternalAccess/LoadContent/14893?forOL1=organisasjon>

World Commission on Environment and Development. (1987). *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.

Vedlegg

Vedlegg 1 – Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet «Styring etter FNs bærekraftsmål?»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å studere hvordan Trondheim kommune bruker FNs bærekraftsmål i sin økonomistyring. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Bakgrunn og formål

Vi skal i vårt masteroppgaveprosjekt innen økonomistyring studere hvordan Trondheim kommune arbeider med FNs bærekraftsmål i sitt styringsarbeid. Problemstillingen er «Hvordan bruker Trondheim kommune FNs bærekraftsmål i sin økonomistyring?»

Bakgrunnen for oppgaven er bruk av FNs bærekraftsmål i planarbeidet i flere norske kommuner, blant annet Trondheim. Vi synes det er interessant å se hvordan Trondheim bruker bærekraftsmålene som styringsverktøy og hvordan dette arbeidet kobles sammen med/erstatte tidligere styringspraksis.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

NTNU Handelshøyskolen i Trondheim er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta fordi vi ser for oss at du, på bakgrunn av din stilling, kan ha mye kunnskap og relevant informasjon for å belyse vårt forskningsprosjekt. Vi vil intervjuere ansatte i kommunen med stillinger innen økonomi- og finansområdet, samt ansatte med særlig kompetanse om arbeidet med bærekraftsmålene.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det et personlig intervju på ca. en time. Dine svar fra intervjuet vil bli tatt opp på lydopptak for å gi oss muligheten til å gå gjennom og analysere data i etterkant. Ved behov vil vi også ta notater under intervjuet. Overordnede tema for intervjuet vil være FNs bærekraftsmål og styringspraksis i kommunen.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

- Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.
- Studentene Julie Munch Starheim og Emilie Naurstad, samt våre veiledere Per Christian Ahlgren og Tor-Eirik Olsen vil ha tilgang til personopplysningene om deg.
- Datamaterialet vil bli lagret på privat PC. Navnet og kontaktopplysningene dine vil vi erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 28.05.20. Personopplysninger og opptak vil bli slettet ved prosjektslutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU Handelshøyskolen i Trondheim har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Julie Munch Starheim på epost (juliesta@stud.ntnu.no) eller telefon: 970 92 257
- Emilie Naurstad på epost (emiliena@stud.ntnu.no) eller telefon: 909 68 096
- NTNU Handelshøyskolen ved Per Christian Ahlgren på epost (per.c.ahlgren@ntnu.no) eller telefon: 482 28 303
- Vårt personvernombud: Thomas Helgesen på epost (thomas.helgesen@ntnu.no) eller telefon: 930 79 038
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Julie Munch Starheim

Emilie Naurstad

Veileder

Per Christian Ahlgren

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Styring etter FNs bærekraftsmål, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 28.05.20.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

