

Styringsutfordringer i bærekraftig utvikling i nordiske småbyer

Kartlegging av prosjekter i Attraktive nordiske byer



Hildegunn Nordtug, Mona Handeland, Lillian Hatling

Rapport

Oktober 2019 (oversatt august 2021)



Distriktssenteret
Kompetansesenter for distriktutvikling

Innhold

Sammendrag.....	3
Hovedfunn	3
1. Introduksjon	5
2. Metode	6
2.1. Spørreundersøkelse	6
2.2. Overordnet struktur i undersøkelsen.....	6
3. Resultater	7
3.1. Deskriptive analyser	7
3.1.1 Gjennomføring, kommunale planer og FNs bærekraftsmål.....	7
3.1.2 Hindringer og fremmede faktorer	8
3.1.3 Typer av hindringer.....	9
3.1.4 Typer fremmede faktorer	10
3.2. Analyser av samvarians.....	11
3.2.1 Forholdet mellom gjennomføring, hindringer og fremmede faktorer.....	11
3.2.2 Forholdet mellom planer, hindringer og fremmede faktorer	12
3.3. Håndtering av styringsutfordringer.....	13
3.4. Byenes synspunkter om hvordan jobbe for en mer bærekraftig utvikling	14
3.5. Fremtidige utfordringer med å videreføre enkeltprosjektene	15
4. Konklusjoner.....	16
4.1. Mange fremmede faktorer nuller ut de negative.....	16
4.2. Tid og utholdenhet.....	16
4.3. Prioritering og ledelse	17
4.4. Bredt og dypt eierskap og samskaping	17
4.5. Tillit.....	18
4.6. Lavhengende frukt.....	18
4.7. Bruk av lokale planer.....	19
4.8. (Prosjekt)-lederen	19
4.9. En helhetlig tilnærming og felles forståelse.....	19
4.10. Avsluttende kommentar	20
5. Referanser	21

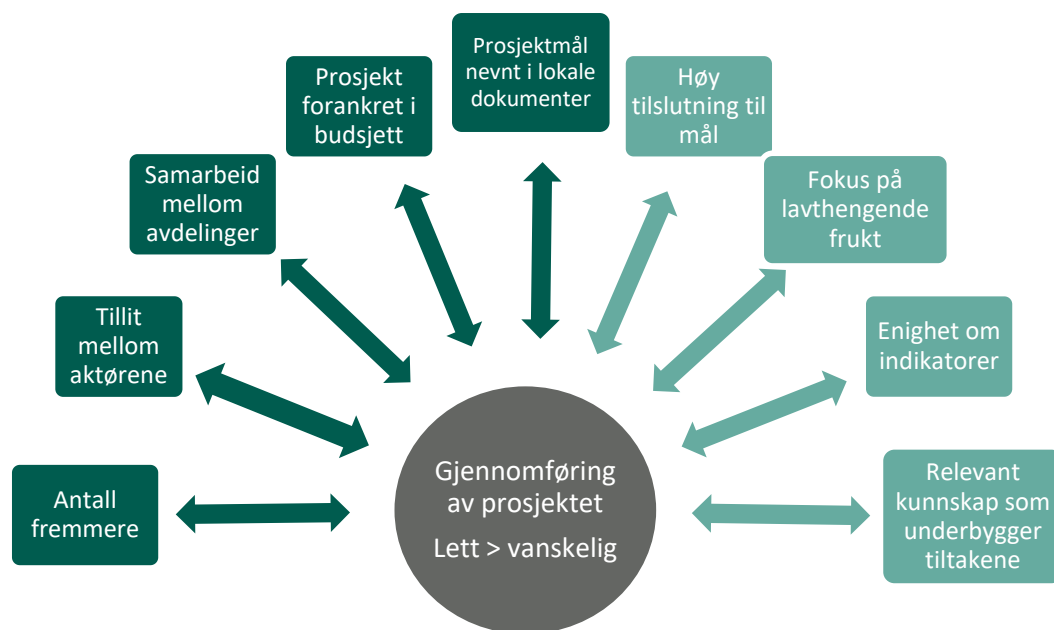
Sammendrag

Nordiske små og mellomstore byer jobber med bærekraft og attraktivitet for å oppfylle FNs bærekraftsmål, men også for å håndtere utfordringer med aldrende befolkning og stagnerende eller negativ befolkningsutvikling. Styring av slike komplekse oppgaver der mange ulike aktører er involvert krever kunnskap om barrierer og hjelpende faktorer, og strategier som kan bidra til gjennomføring av arbeidet.

Det nordiske prosjektet «Attraktive byer. Grønn omstilling og konkurransevne i nordiske byregioner. Byer som gir et godt liv for alle» pågikk i 2017 – 2019. Totalt 18 byer deltok i prosjektet, og gjennomførte egne lokale bærekraftsprosjekt i samarbeid med andre byer i nettverket. Distriktsenteret har i en spørreundersøkelse kartlagt hindringer for gjennomføringen av bærekraftsprosjektene, faktorer som fremmet gjennomføringen, og tiltak byene brukte for å håndtere styringsutfordringer. Denne rapporten presenterer og drøfter funnene.

Hovedfunn

- Byer som hadde en lettere gjennomføring av sitt prosjekt var kjennetegnet av tillit mellom aktørene, samarbeid mellom sektorer, og forankring i budsjett og plandokumenter, i tillegg til det å ha mange fremmede faktorer (mørkegrønt i figuren nedenfor).



- For lite tid og mangel på felles forståelse blant interessentene om bærekraftsutfordringene i byen var de hyppigste oppgitte hindringene for gjennomføring av bærekraftsprosjektet.
- Muligheten til å ta raske beslutninger som liten/mellomstor by, og god oversikt over relevante aktører å involvere ble hyppigst nevnt som faktorer som fremmer gjennomføring av prosjektet, men hadde ikke sammenheng med faktisk lettere gjennomføring av prosjektet når prosjektene sammenlignes.
- De vanligste tiltakene for å møte styringsutfordringene handlet om tidsstyring: Nedprioritering av andre oppgaver for å utløse mer tid til prosjektet, og utsette deler av prosjektet for å gi det mer tid. Arbeid med å øke bevisstheten om hvorfor prosjektet er nødvendig og nyttig var også en vanlig strategi. Sett i lys av at tillit, samarbeid, og forankring var de faktorene som fremmet gjennomføring av prosjektene– burde flere tiltak vært innrettet mot å prioritere dette, noe byene framhevet i sine utfyllende kommentarer.

- Å møte en del hindringer er å forvente i slikt type arbeid. Å ha muligheten til å håndtere dem gjennom tilstedeværelsen av fremmede og hjelpende faktorer er viktig. Byer som hadde tidligere erfaring med å jobbe med bærekraft og attraktivitet hadde i større grad flere fremmede faktorer, noe som tyder på at kapasitet til å jobbe med disse spørsmålene bygges over tid.

Samlet sett på tvers av disse funnene og byenes utfyllende kommentarer, er det tydelig at en sterk vilje, uttrykt gjennom tydelige strategiske valg og prioriteringer hos politisk og administrativ ledelse, er nødvendig for å få framgang i arbeidet med en bærekraftig byutvikling. Interesser og mål kan stå i motsetning til hverandre, og et langt tidsperspektiv er nødvendig. En helhetlig tilnærming til bærekraft ble framhevet av flere respondenter, både mht. innholdet i bærekraftsbegrepet – men også på tvers av lokal, regional og nasjonal forvaltning.

1. Introduksjon

Bærekraftig utvikling av små og mellomstore byer må imøtekomme behovene og ønskene til dagens innbyggere uten at det går ut over mulighetene for fremtidige generasjoner. De nordiske landene har utfordringer med å oppfylle flere av FNs bærekraftsmål, spesielt mål nr. 12 «ansvarlig forbruk og produksjon», mål 14 og 15 (livet i havet og livet på land), mål nr. 8 «økonomisk vekst» (helt spesielt med hensyn til økt økonomisk ulikhet), mål nr. 7 «ren energi til alle» og nr. 13 «stoppe klimaendringene». Samtidig har mange mindre byer befolkningsmessige utfordringer med negativ eller stagnerende befolkningsvekst og aldrende befolkning.

Norge hadde formannskapet i Nordisk ministerråd i 2017. En av hovedprioritetene var «De nordiske landene i omstilling». Formannskapsprosjektet «Attraktive byer. Grønn omstilling og konkurranseevne i nordiske byregioner. Byer som ramme for gode liv for alle», er et av flere tiltak for å fremme nordisk konkurranseevne, grønn omstilling, overgangen til lavutslippssamfunnet, integrering og et godt miljø for folkehelsen.

Prosjektet ble ledet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet.

Prosjektet fokuserte på hvordan byer og deres omkringliggende områder kan bli mer attraktive gjennom utvikling av levende og inkluderende urbane miljøer som er økonomisk, miljømessig og sosialt bærekraftige. Elementer var miljø- og klimavennlige løsninger, sosial balanse og like muligheter for alle, gode sosiale og offentlige helsetjenester, kulturelle aktiviteter, levende bysentra, historiske kulturelle gjenstander og miljøer, gode blågrønne strukturer, byrom og arkitektur, koordinert arealbruk og transportløsninger og attraktive jobbmuligheter.

Totalt 18 nordiske små og mellomstore byer deltok i prosjektet. De ble delt inn i fire grupper på tvers av landegrensene, og jobbet egne prosjekter for økt attraktivitet og bærekraft.

Arbeidet involverte en rekke aktører og ulike deler av samfunnet, og samskaping av nye løsninger. Samarbeid mellom aktører fra ulike sektorer og nivåer er ikke uvanlig og ikke nytt. Men styringsprosesser har blitt mer komplekse fordi problemene som offentlig sektor prøver å løse har endret karakter (Røiseland & Vabo, 2012).

Styring av endring i en kontekst der makt fordeles på tvers av ulike deler av samfunnet og blant mange ulike aktører krever en nettverks- og samskapende tilnærming. Styringsutfordringer handler om hva som hemmer og fremmer måloppnåelse, og er spesielt interessant i en sammenheng der nettopp mange aktører og nivåer er involvert. Det handler om utfordringer knyttet til en vertikal dimensjon, der ulike myndighetsnivåer bør dra i samme retning – både statlig, regionalt og lokalt. Samt en horisontal dimensjon som handler om samarbeid på tvers av fag og avdelinger (se eks. Bauer, Feichtinger, og Steurer 2011).

Distriktssenteret ble bedt om å kartlegge styringsutfordringene byene står overfor i sine prosjekter. Hva er utfordringene for prosjektlederne lokalt for å styre et prosjekt for å fremme attraktivitet og bærekraft? Hvilke utfordringer har de møtt, hva har de gjort for å håndtere dem, og hvilke utfordringer ser de fremover i arbeidet med bærekraftig utvikling?

Målet med denne rapporten er å beskrive og diskutere styringsutfordringene, og gi råd basert på byenes erfaringer.

2. Metode

2.1. Spørreundersøkelse

Byenes utfordringer, erfaringer og kunnskap ble kartlagt gjennom en digital engelskspråklig spørreundersøkelse. Fordelen med undersøkelsesmetoden i denne sammenhengen er at deltakeren kan fullføre spørreundersøkelsen på det tidspunktet som passer dem best, uten å måtte finne intervjuetid. Tid er en knapp ressurs for respondentene. En annen fordel er bruk av lukkede spørsmål og standardisering på tvers av byer, noe som gir mulighet til statistiske analyser og enklere oppsummering av fritekstsvaer. Ulempen er at man ikke har mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål slik man har i intervjuer. Denne korte rapporten kan gi grunnlag for oppfølging av spørsmål eller studier, dersom det er gjenværende spørsmål.

Vi har vektlagt utfordringer med å gjennomføre de lokale prosjektene. Vi undersøker ikke om prosjektene vil ha innvirkning på bærekraft eller attraktivitet – det vil si «suksess» mht. effektmål av prosjektene. Det betyr at dersom et prosjekt har hatt en enklere gjennomføring, betyr ikke det nødvendigvis at prosjektet vil lykkes bedre med hensyn til det overordnede målet om «Attraktive nordiske byer». Det har vi ikke undersøkt.

Undersøkelsen ble utviklet i flere trinn. Først avklarte vi med Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvilken informasjon de trengte. Så valgte vi kategorier for undersøkelsen basert på litteratur og erfaring fra prosjektledere i andre relevante programmer (som «Utviklingsprogram for byregioner - Byregionprogrammet»). Deretter intervjuet vi en prosjektleder fra Attraktive nordiske byer om relevansen av disse kategoriene, og hvilke andre temaer vi kanskje gikk glipp av. Deretter utviklet vi de spesifikke spørsmålene i undersøkelsen. Til slutt gjorde vi en brukertest av undersøkelsen på både prosjektleder og person utenfor programmet om forståelse av spørsmål, varighet og så videre.

Utvalget i undersøkelsen er de 18 deltakende byene i prosjektet Attraktive nordiske byer. For generaliserbarhet til «små eller mellomstore nordiske byer» generelt, burde det vært et større utvalg. Generaliserbarheten til alle nordiske byer var imidlertid ikke oppgaven her. Men heller å samle erfaringene fra disse byene, som har tatt initiativ til å utvikle sine byer i en mer bærekraftig retning. Oppgaven i denne rapporten var å kartlegge erfaringene byene har fått i denne prosjektperioden som vi og andre byer kan lære av. 18 byer deltok, og deres erfaringer med å implementere et lokalt prosjekt om bærekraft og tiltrekningskraft er svært verdifulle.

Vi valgte å sende undersøkelsen til prosjektlederne i hver by. Vi ønsket innspill fra personen med best oversikt over prosjektet, og denne personens erfaring med å styre prosjektet.

2.2. Overordnet struktur i undersøkelsen

Kategoriene i undersøkelsen er:

- Vanskelighetsgrad med å gjennomføre prosjektet
- Forholdet mellom enkeltprosjekt og kommunale planer og FNs bærekraftsmål
- Hindringer i å gjennomføre prosjektet
- Faktorer som fremmer gjennomføring av prosjektet
- Håndtering av styringsutfordringer
- Fremtidige utfordringer
- Lærdommer fra andre land i nettverket/hva andre land kan lære av landet ditt.

Se vedleggene for de spesifikke spørsmålene.

De kvantitative dataene ble analysert med JASP, og kvalitative data ble kategorisert i emner.

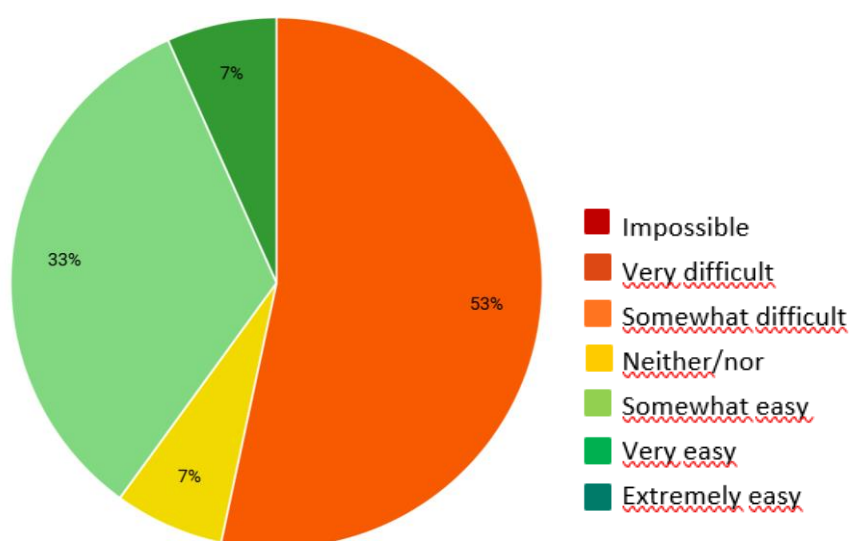
3. Resultater

3.1. Deskriptive analyser

3.1.1 Gjennomføring, kommunale planer og FNs bærekraftsmål

Undersøkelsen ble besvart av 15 av de 18 prosjektlederne, noe som gir en svarprosent på 83 %.

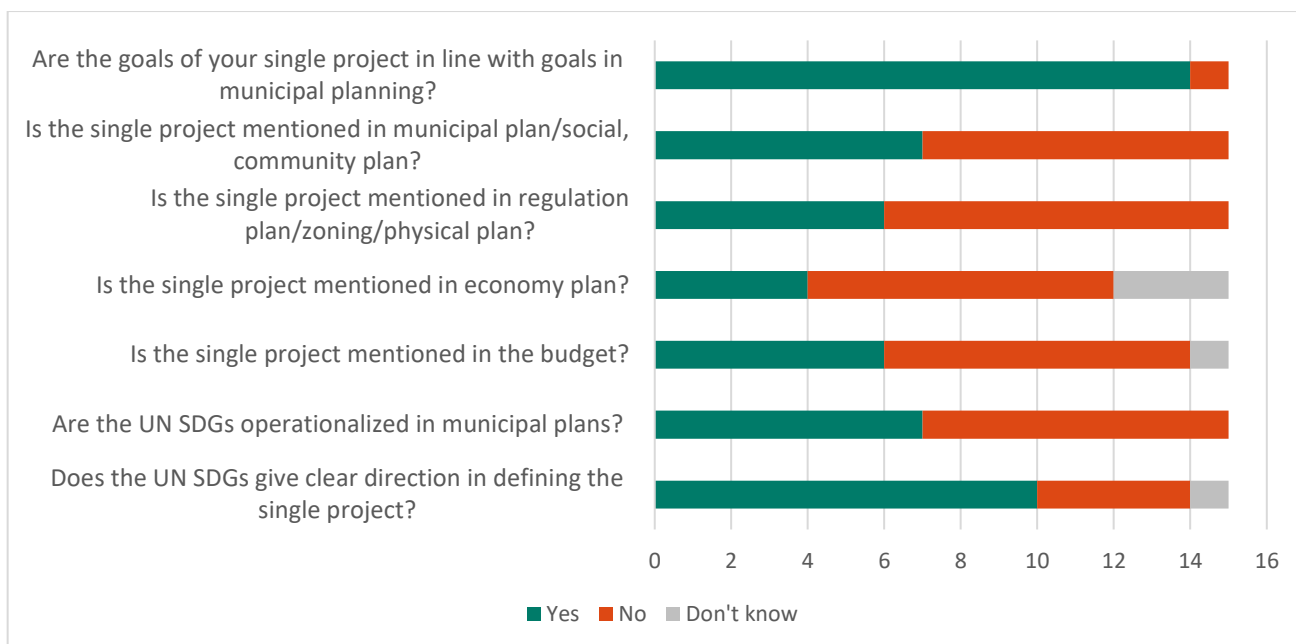
Byene svarer midt på skalaen når de vurderer vanskelighetsgraden med å gjennomføre prosjektet sitt. De fleste klassifiserer gjennomføringen som «ganske vanskelig» eller «ganske lett» (se figur 1).



Figur 1 Distribusjon av svar på spørsmålene «gjennomføring av prosjektet i min by er ...»

Alle byene unntatt én svarte at målene for prosjektet er i tråd med kommuneplanen (se figur 2). Omtrent halvparten sa at prosjektet ble nevnt i en kommuneplan, fire sa at prosjektet ble nevnt i budsjettet.

De fleste er enige om at FNs bærekraftsmål gir klar retning for å definere det lokale prosjektet. Om lag halvparten svarte at FNs bærekraftsmål er operasjonalisert i kommunale planer, noe som tyder på at denne bygruppen er mer frampå når det gjelder bærekraftig utvikling sammenlignet med de fleste nordiske byer (pr. 2019).

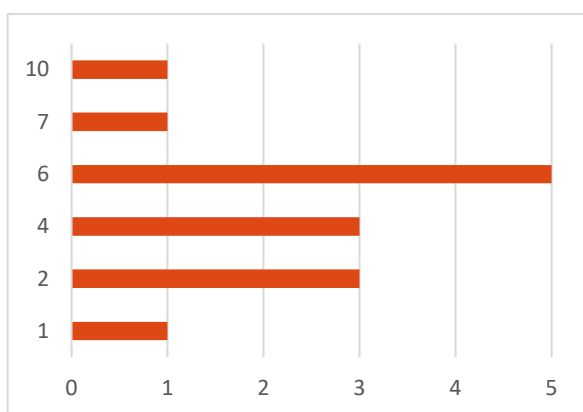


Figur 2 Koblinger til planleggingsdokumenter.

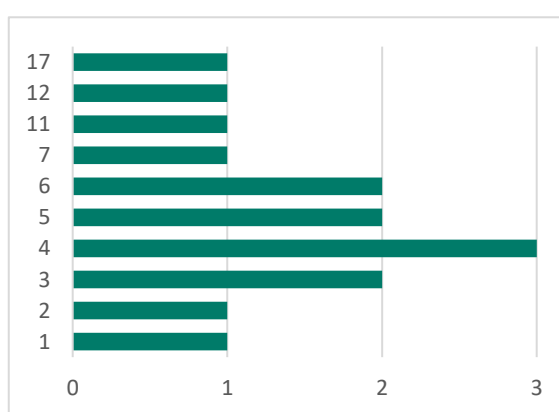
3.1.2 Hindringer og fremmede faktorer

I spørreskjemaet kunne respondenten krysse av for hindringer (så mange de ønsket) fra en liste med 21 mulige hindringer, pluss et fritekstfelt for «andre». For «fremmede faktorer» kan de velge fra en liste på 17 faktorer, pluss et fritekstfelt for «andre».

Det er stor spredning i antall fremmede faktorer som prosjektlederne krysset av på. En by krysset av 17, og en by krysset bare én faktor, mens det vanligste var mellom tre og seks fremmede faktorer (figur 3). På hindringer, krysset av en by 10 hindringer, og en annen by krysset bare av en hindring. Det hyppigste antallet hindringer var seks (figur 4).



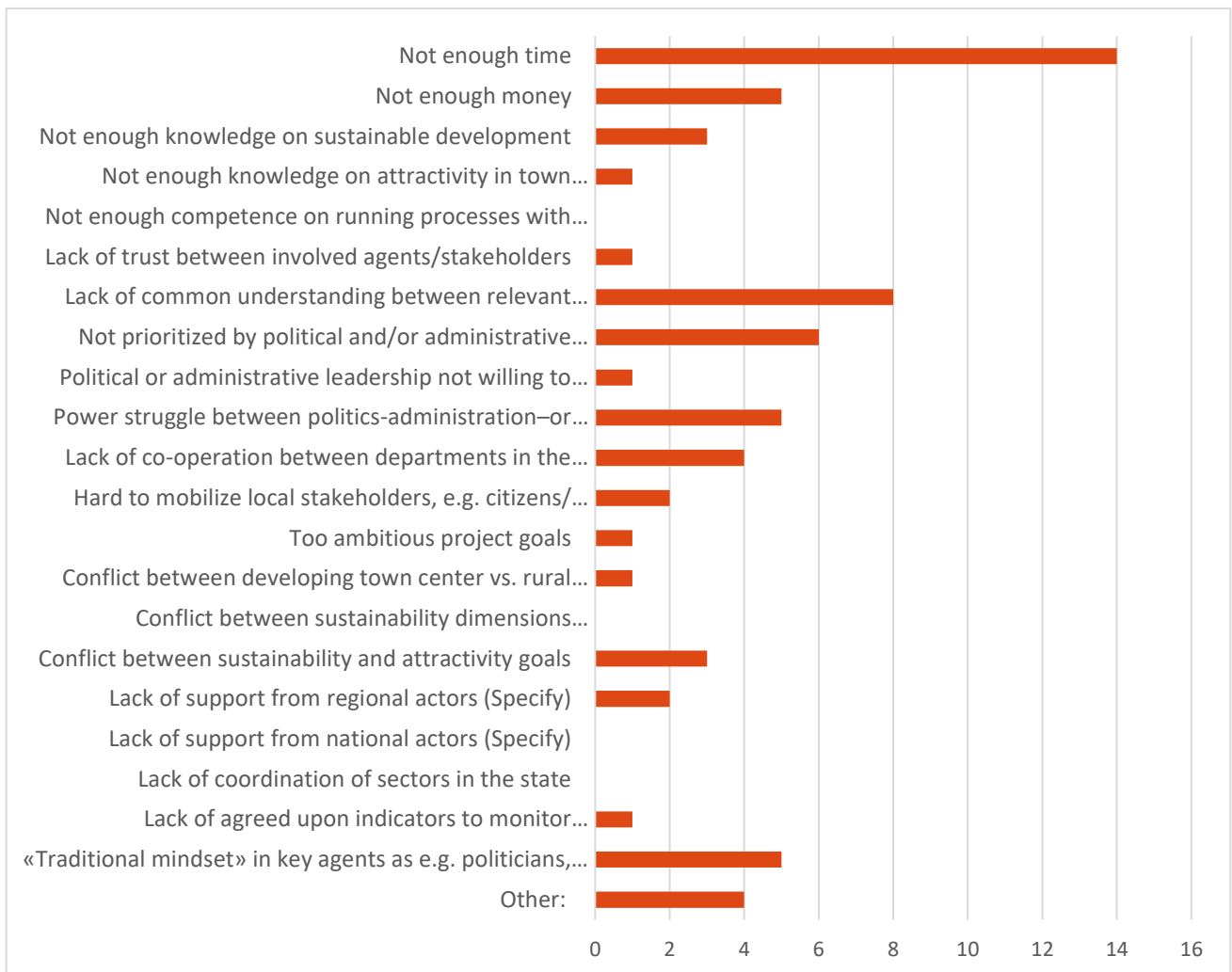
Figur 3 Fordeling av antall hindringer



Figur 4 Fordeling av antall fremmede faktorer

Videre ser vi på hvilke av de fremmede faktorene og hindringene som var mest vanlige, og hvilke som er relatert til gjennomføringssuksess.

3.1.3 Typer av hindringer



Figur 5 Frekvenser av hindringer (antall byer). Se vedlegg for fullstendige navn på kategoriene.

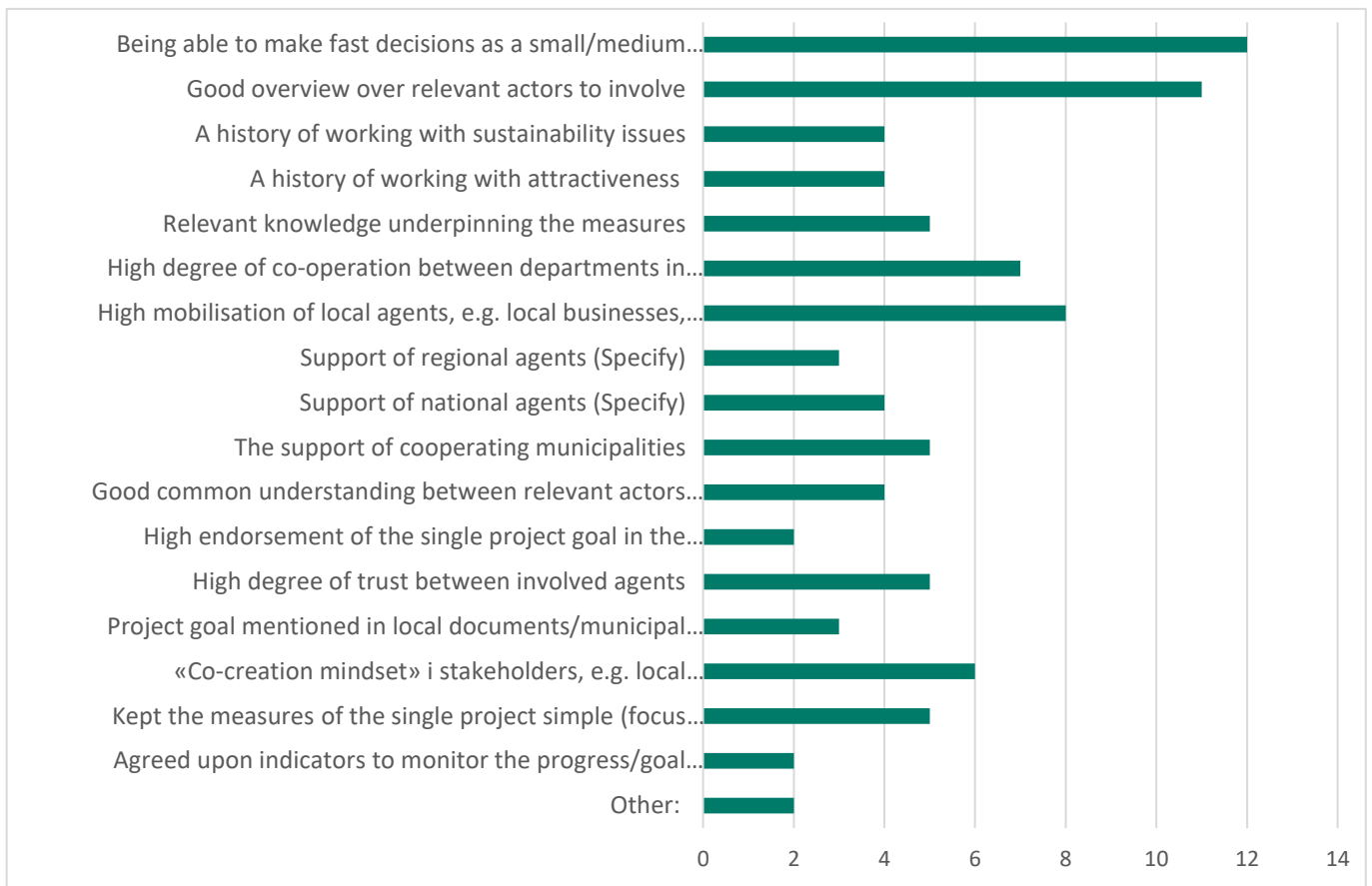
Mest nevnte hindring er «ikke nok tid». Andre og tredje hyppigste hindring er «mangel på felles forståelse hos relevante interessenter om bærekraftsutfordringer i byen min» og «ikke prioritert av politisk og/eller administrativ ledelse i min kommune». Det var også fire potensielle hindringer som ikke ble krysset av hos noen.

Fire byer nevnte «andre» hindringer:

- «Vi har hatt personalskifte på plankontoret»
- « De valgte delprosjektene tillater ikke en fullstendig test av metodikken»
- «Deltakelsen i Nordic Towns-prosjektet har vært for tidkrevende enn først forstått»
- «På grunn av politiske beslutninger måtte vi revurdere noen av våre mål»

Utdypende kommentar fra byer

3.1.4 Typer fremmede faktorer



Figur 6 Frekvenser fremmede faktorer etter antall byer. Se vedlegg for fullstendig navn på kategoriene.

Hyppest nevnt fremmede faktor var «å kunne ta en rask beslutning som en mellomstor by» og «god oversikt over relevante aktører å involvere».

«Å kunne ta raske beslutninger [...]» ble nevnt av alle respondentene unntatt de to største byene og en av de mindre byene (i antall innbyggere).

«God oversikt over relevante aktører å involvere [...]» ble krysset av som en fremmede faktor av 73 % av byene. På tredjeplass er «høy mobilisering av lokale aktører».

De minst nevnte fremmede faktorene var «høy tilslutning til enkeltprosjekt mål hos de aktuelle interessentene», og «avtalte indikatorer for å overvåke fremdrift/målfulføring av prosjektet».

«Annet» som fremmede faktorer som er skrevet i fritekstfeltet:

- «Prosjektlederne er fast bestemt på å drive prosjektet framover.»
- «Felles forståelse med andre involverte avdelinger i kommunen om behovet for endring og høyere grad av samarbeid.»

Utdypende kommentarer fra byene

3.2. Analyser av samvarians

At et hinder eller en fremmede faktor er hyppigst nevnt, er ikke det samme som at de er de med mest betydning for gjennomføring. Vi undersøkte derfor om planvariablene, hindringene og de fremmede faktorene var statistisk knyttet til «gjennomføring av prosjektet».

3.2.1 Forholdet mellom gjennomføring, hindringer og fremmede faktorer

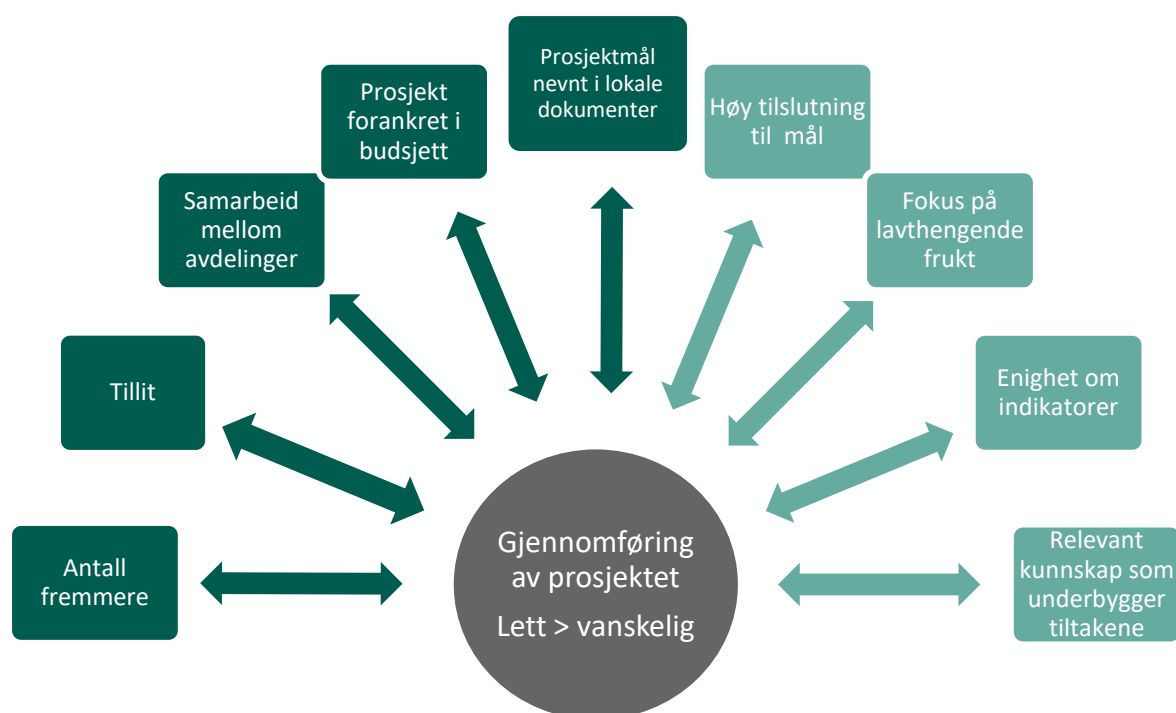
Det var ni variabler (fremmede faktorer eller planvariabler) som var positivt relatert til gjennomføring av prosjektet, se figur 7 nedenfor.

«Antall fremmede faktorer» var sterkt positivt relatert ($r = .79, p < .001$) til gjennomføring, noe som indikerer at jo mer fremmede faktorer de har opplevd – jo lettere var gjennomføringen av prosjektet. Antall hindringer var imidlertid ikke korrelert med verken gjennomføring eller antall fremmede faktorer. Dermed virker hindringer og fremmede faktorer uavhengige av hverandre.

I tillegg til det store antallet fremmede faktorer, var de spesifikke fremmede faktorene «tillit mellom involverte aktører», «samarbeid mellom avdelinger», «prosjekt nevnt i kommunalt budsjett», og «mål nevnt i lokale dokumenter/ plan» (rapportert som fremmede faktor), sterkt relatert til gjennomføring ($p < .01$).

«Relevant kunnskap», «høy tilslutning til målsetting», «fokus på lavthengende frukt», og «avtalte indikatorer», var også betydelig relatert til gjennomføring av prosjektet ($p < .05$). Det betyr at hvis noen av disse variablene var til stede, var gjennomføringen enklere.

Ingen av hindringene var direkte relatert til gjennomføring. Men, de som krysset av for «annet» under hindringer hadde noe vanskeligere gjennomføring (se side 9 for hva som ble rapportert under «annet»). Bystørrelse i antall innbyggere hadde ikke sammenheng med enkelthet i gjennomføring av prosjektet.



Figur 7 Sammenheng mellom fremmede faktorer og gjennomføring. Mørkere grønt betyr sterkere sammenheng.

3.2.2 Forholdet mellom planer, hindringer og fremmede faktorer

De ulike hindringene, fremmede faktorene, og planvariablene henger også sammen. Hva forsterker eller undergraver hverandre?

Faktorer som samvarierer med planleggingsfaktorer

Planleggingsspørsmålene dreide seg både om hvorvidt prosjektet eller prosjektmålene er forankret i plandokument, og hvorvidt de ser evt. forankring som en fremmede faktor.

Tre byer svarte at det at prosjektmålet ble nevnt i lokale dokumenter var en fremmede faktor, og alle tre svarte også at prosjektet ble nevnt i kommunebudsjettet. Disse rapporterte også enklere gjennomføring av prosjektet. Interessant nok sa alle unntatt én by at prosjektmålet var i tråd med kommuneplanene, og det var totalt seks byer som rapporterte at prosjektet ble nevnt i budsjettet. De fleste som svarte at prosjektmålet var i tråd med kommunale planer, rapporterte ikke dette som en fremmede faktor. Og tre byer opplevde ikke at prosjektet ble nevnt i budsjettet som en (eller den mest) fremmede faktoren.

«Prosjektmål nevnt i lokale dokumenter/plan» som en fremmede faktor var positivt korrelert med «budsjett» og «økonomiplan», men ikke «samfunnsplan» eller «reguleringsplan».

«Prosjektmål ble nevnt i lokale dokumenter», var positivt korrelert med «høy tilslutning til prosjektmålet i de aktuelle interessentene», «høy grad av samarbeid mellom avdelinger i vår kommunale organisasjon», «avtalte indikatorer [...]», og antall fremmede faktorer.

«Prosjektmål nevnt i lokale dokumenter/plan» var også positivt korrelert med noen av hindringene, inkludert «for ambisiøse prosjektmål», «konflikt mellom landlige / urbane områder», «mangel på regional støtte» og «mangel på kunnskap om attraktivitet». Dette betyr at de med forankring i plandokumenter i større grad hadde disse hindringene til stede. Det var negativt knyttet til hindringen «tid», noe som betyr at de fleste som fant omtale av prosjektmål i planer mener at tid i mindre grad er et hinder.

Kovariater med det å ha erfaring

Antall hindringer var negativt korrelert med «tidligere erfaring med å jobbe med bærekraftsproblemer» og «tidligere erfaring med å jobbe med attraktivitetutfordringer». Dette betyr at hvis byen har erfaring med å jobbe med disse utfordringene, rapporterte de også færre hindringer. Å ha tidligere erfaring med å jobbe med bærekraftsspørsmål var også knyttet til å ha operasjonalisert bærekraftsmålene i lokale planer. Imidlertid var ingen av disse relatert til gjennomføring.

Å ha tidligere erfaring med å jobbe med bærekraft og attraktivitet var også positivt knyttet til den fremmede faktoren «høy mobilisering av lokale agenter, for eksempel lokale bedrifter, borgere eller organisasjoner».

Kovariater med tillit

«Høy grad av tillit mellom involverte aktører» var korrelert med «holdt målene for prosjektet enkelt (fokus på lavt hengende frukt)», «relevant kunnskap som underbygger tiltakene», «høy mobilisering av lokale aktører [...]», og «avtalte indikatorer [...]». Dette peker både på gevinster av høy tillit – mobilisering og enighet om indikatorer, men også hva som kan bidra til høyere tillit – enklere prosjekter (lavthengende frukter) og kunnskapgrunnlag som «nøytral» retningsgiver.

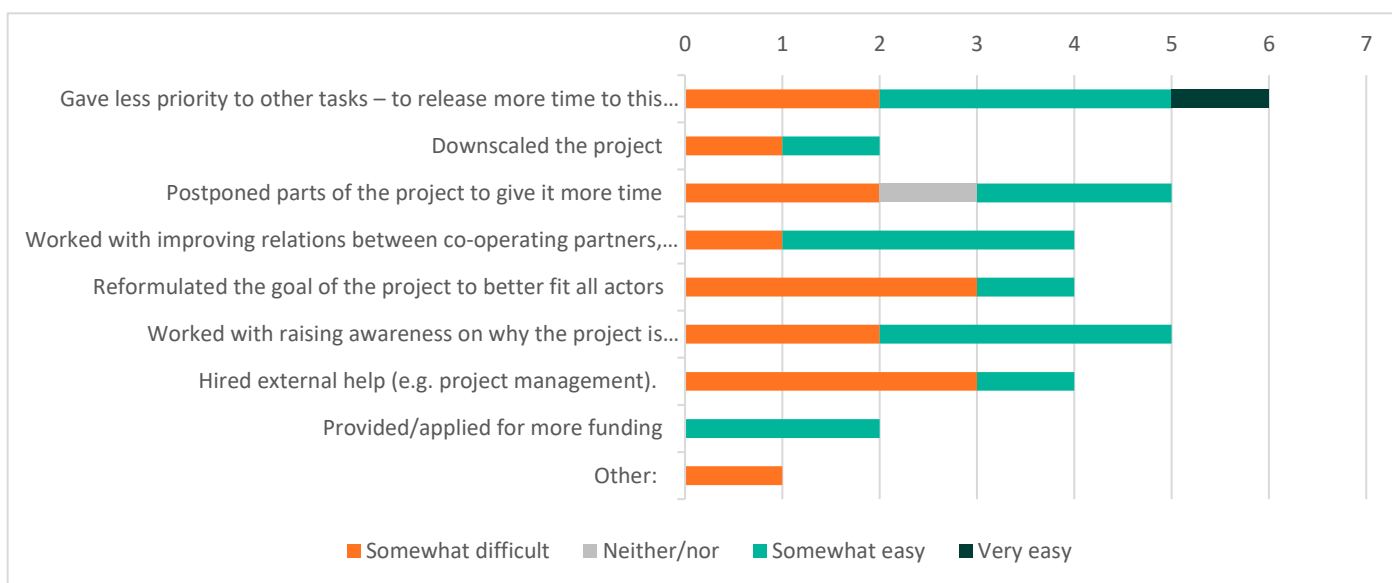
Kovariater med kommunesamarbeid

«Støtte fra nasjonale aktører», «støtte fra regionale aktører», «støtte til samarbeidskommuner» og «høy grad av samarbeid mellom avdelinger i vår kommunale organisasjon» var alle positivt korrelert. Dette tyder på at for prosjekter med regionalt tema (samarbeidskommuner) var også regionale og nasjonale aktører involvert. Det er også interessant å se at det i dette prosjektet også var høy grad av samarbeid mellom avdelinger i kommunen. Videre var «støtten fra samarbeidskommuner» også korrelert med «høy tilslutning til prosjektmål» og «avtalte indikatorer [...]».

3.3. Håndtering av styringsutfordringer

Deltakerne kunne velge fra en liste over tiltak for å håndtere styringsutfordringer, og igjen krysse av hvor mange eller få de ønsket. Dette var et valgfritt spørsmål, og 14 av deltakerne svarte. Seks krysset av for ett tiltak, og én krysset av for fem tiltak.

Det tiltaket flest krysset av var «å prioritere andre oppgaver mindre for å frigjøre mer tid til dette prosjektet». Siden «mangel på tid» var den vanligste hindringen er det fornuftig med tiltak for tidsstyring. Nest hyppigste var å utsette deler av prosjektet [...]» (også tidsstyring) og «jobbet med å øke bevisstheten om hvorfor prosjektet er viktig». Minst hyppige var «nedskalerte prosjektet» og «fått/søkt om mer finansiering». Ingen av tiltakene var korrelert med rapportert letthet i gjennomføring av prosjektet. Som figur 8 viser, er vanskelighetsgraden av prosjektgjennomføringen spredt over de forskjellige tiltakene.



Figur 8 Frekvenser for strategier, delt etter utførelsesmiddel (se vedlegg for fullstendige variabelnavn).

En person krysset av for «annet» og skrev i fritekstfeltet «ingen».

Utdypende kommentarer fra byene

Vi ba deltakerne utdype hva de mente var det viktigste tiltaket for å håndtere styringsutfordringer. Vi grupperte tilbakemeldingene deres basert på enkel/vanskelig gjennomføring av prosjektet. Det var imidlertid ingen klare forskjeller mellom disse gruppene og typer tiltak som ble satt i verk, snarere likheter på tvers av gjennomføring. For det første ble tiltak knyttet til **organiseringen av de lokale prosjektgruppene** ofte nevnt:

- «Omorganisere det lokale prosjektteamet, som involverer en ny engasjert partner [...]»

- «Vi bestemte oss for å ansette ekstern hjelp til å styre prosessarbeidet, da vi ser at det noen ganger kan være utfordrende å kjøre prosessene og være en likeverdig partner i måten samskaping krever. Å ha en ekstern prosessleder kan bidra til å bygge bro mellom kommunen og innbyggerne.»
- «Vi måtte være flere i teamet for å få prosjektet gjort.»
- «Velg de rette personene/representantene i arbeidsgruppen.»

Dette peker på behovet for å jobbe med å enten sette sammen et godt team til å begynne med - eller endre om nødvendig.

For det andre ble **tillit/relasjoner og tid** nevnt av flere:

- «Utålmodighet - lang prosess før synlige resultater. Trenger å bygge opp tillit hos administrasjon og politikere, at ting faktisk vil skje.»
- «Gi tid til prosjektet og interessentene for å bli kjent med hverandre.»
- «Forbedre relasjoner – holde alle informert til enhver tid.»

For det tredje ble det å arbeide **innen eksisterende strukturer og tiltak** nevnt av flere:

- «Vi konsentrerte oss om de minst utfordrende politiske forslagene, for å kunne få folk om bord og lære å jobbe sammen.»
- «For å tilpasse oss interessentene prøver vi å reformulere deler av målene for å passe til pågående prosesser i kommunen. Vi tror også det vil gi langsiktige resultater på en tydeligere måte sammenlignet med den opprinnelige planen.»
- «Prosjektet ses i sammenheng med andre prosjekter og fremtidige planer vi jobber med, der data fra prosjektet gir oss en vinn-vinn-effekt for samarbeid.»

Igjen – her valgte de enten en retning som allerede var i tråd med eksisterende prosjekter/planer fra begynnelsen, eller endret retning under prosjektet for å passe bedre mer eksisterende retninger.

Til slutt ble også **politisk støtte og prioritet** nevnt:

- «De viktigste tiltakene har vært å få politikerne om bord. Det har tatt tid og mye arbeid.»
- «Vi har prioritert prosjektet og jobbet mye med forankring av det.»
- «Som nevnt tidligere, er tid som ressurs et spørsmål om prioritering.»

3.4. Byenes synspunkter påhvordan jobbe for en mer bærekraftig utvikling

Deltakerne ble spurt om hva de mener er de beste strategiene for å sikre en mer bærekraftig utvikling i byen. Deres innspill kan oppsummeres i tre forskjellige kategorier med noe overlapping.

Det første handler om å ha en **helhetlig tilnærming** til alle aspekter av bærekraft, og koordinering på tvers av lokalt, regionalt og nasjonalt nivå – over tid: Den vertikale dimensjon av styring.

- «Det må være en åpenbar fordel ved å jobbe med bærekraft – i sammenheng med motstridende mål (f.eks. bærekraft kontra økonomisk utvikling). Statlig støtte til mindre og mellomstore byer er en forutsetning for å skape den nødvendige plattformen for et vellykket samarbeid mellom kommuner og regionale og statlige aktører.»
- «[...] Vilje til å undersøke transportvaner. Fokus på både miljømessige, sosiale og økonomiske verdier, men på operativt nivå. Hva gir mening på menneskelig skala?»

- «At alle nivåer fungerer hånd i hånd mot samme mål... lokale, regionale og nasjonale. Konsistens og motstandskraft.»

For det andre, **samskaping** som strategi og **engasjement over tid**: Horisontal dimensjon av styring:

- «Innsikt i hvordan vi kommuniserer og engasjerer andre aktører i samfunnet.»
- «For å involvere innbyggerne mer i utviklingsarbeidet i kommunen – og dermed få bedre løsninger og mer eierskap til løsningene blant innbyggerne.»
- «Arbeide helhetlig og med forankring i planleggingen, i tett samspill med beboere og andre interessenter.»
- «Mer samskaping og bedre koordinering mellom kommuneadministrasjonen, næringslivet og academia. Større engasjement og interesse for utviklingen av lokalsamfunnet blant innbyggerne.»
- «Tankegangen om at bærekraftige spørsmål angår oss alle og ikke en eneste avdeling eller divisjon.»
- «Involvere alle innsatsholdere og gjøre dem ansvarlige for de nødvendige endringene.»
- «Lang og tålmodig vei der en først må forklare og uttrykke hvordan ting er nå og da bygge løsninger og tillit til det.»

For det tredje, **politisk ledelse og integrering i det ordinære arbeidet**:

- «Formulere politiske mål for bærekraftig byutvikling.»
- «Modige og kloke ledere.»
- «Støtte fra bystyret»
- «Ikke delta i prosjekter, men med fokus på stabile initiativer»
- «Arbeidet med å fremme bærekraftig utvikling krever engasjement for alle som er involvert i kommunale beslutninger. Nå utvikler ting seg bare i individuelle delprosjekter, og det overordnede bildet går tapt. Det er behov for engasjement og praktiske tiltak, for eksempel for å støtte økonomisk bærekraftig transport, i stedet for de ekstra kjørefeltene på motorveier.»
- «Vi må passe det inn i våre overordnede kommunale mål og budsjett for ikke å kunne nedprioritere det.»

3.5. Fremtidige utfordringer med å videreføre enkeltprosjektene

Den hyppigst nevnte fremtidige utfordringen er **mangel på tid og ressurser** i prosjektet og det videre arbeidet.

- «Den største utfordringen er å finne tid til å gjøre prosjektet, fordi det mer akutte prioriteres over prosjektet, og det er lite tid til å gjøre det.»
- «Det tar tid å implementere nye ting i hverdagen.»
- «Fått tid og penger til å fortsette å gå videre med prosjektet og fortsette å utvikle konseptet.»
- «Å ha tid og mot til å teste nye eller innovative metoder i de ordinære aktivitetene fra byplanlegging til konkret gjennomføring».

Mangel på politisk eierskap og støtte er også en løpende utfordring.

- «Politisk eierskap og støtte, som administrasjonen kan lære av andre nordiske land.»
- «Hvordan overtale de politiske beslutningstakerne om behovet for å inkludere bærekraftsspørsmål i byens merkevarebygging.»
- «Vi må forankre arbeidet videre både i administrasjonen og overfor politikerne.»

Å ha muligheten til å **teste nye metoder og håndtere tradisjonell tankegang** blant relevante aktører er utfordringer.

- «Å ha tid og mot til å teste nye eller innovative metoder i de ordinære aktivitetene fra byplanlegging til konkret gjennomføring.»

- «Man vil gjøre det de alltid har gjort.»
- «Endre en tradisjonell tankegang på tvers av alle involverte aktører. Å ha nok kraft og ressurser til å fasilitere endringen.»
- «Å utvikle metoden i vårt enkeltprosjekt gjøres ikke over natten, så vi må kunne prøve og mislykkes - å være en læringsorganisasjon i praksis, og dette kan være utfordrende ettersom kulturen til å mislykkes ikke er veldig godt utviklet i vår kommune.»

Gjennomføring av bærekraftsmålene og **integrering av arbeidet i en masterplan** nevnes også som utfordringer.

- «Å sortere ut relevante erfaringer og hvordan dette kan operasjonaliseres mot fysisk implementering.»
- «Utarbeide arbeidet med bærekraftsmål til konkrete indikatorer og initiativer.»
- «At prosjektet får «godkjent» status og bærekraftsmålene vil bli integrert i masterplanen.»

4. Konklusjoner

4.1. Mange fremmede faktorer nuller ut de negative

Det å ha mange fremmede faktorer er en driver for enklere gjennomføring av prosjektet i seg selv, mens mange hindringer ikke var relatert til vanskelighetsgrad for gjennomføring. Det vil si at å ha mange hindringer antagelig ikke det mest problematiske, men det er kritisk å mangle de fremmede faktorene. Å møte hindringer er å forvente i slikt type arbeid. Å ha muligheten til å håndtere dem gjennom tilstedeværelsen av fremmede og hjelpende faktorer er det som betyr noe. Byer som hadde tidligere erfaring med å jobbe med bærekraft og attraktivitet hadde i større grad flere fremmede faktorer, noe som tyder på at kapasitet til å jobbe med disse spørsmålene bygges over tid.

Nedenfor diskuterer vi de fremmede faktorene som var mest tydelige i analysene.

4.2. Tid og utholdenhet



Å ikke ha nok tid var det mest nevnte hinderet. Dette ble også hyppig nevnt i fritekstsvar om tiltakene byene bruker for å håndtere utfordringer. Samtidig var ikke tid i seg selv en hindring eller fremmede faktor når en så på hvem som hadde enklere gjennomføring av prosjektet. Da var det heller tillit, samarbeid på tvers av avdelinger, budsjettforankring, og hvorvidt de så på planforankring for nyttig som var spesielt viktig. Tid virker å være en utfordring for alle, men de som har en god forankring, tillit, og bredt samarbeid klarer å gjennomføre prosjektene med mindre vanskeligheter på tross av tidsklemma.

Samtidig har «tid» flere betydninger. Mange er opptatt av at denne typen arbeid tar tid – både arbeidet med å skape mer bærekraftige byer, og å ta i bruk nye metoder og måter å jobbe på:

«Et av prosjektmålene er å samskape mellom avdelinger i planleggingsprosessen og vi er på vei, men rollene har vært ganske satte over lang tid, og endring av strukturer og ansvar tar tid.» (sitat prosjektleder).

Tidsklemma og bevissthet om langsiktigheten i arbeidet er dermed to ulike ting.

Det er nettopp behov for å være tålmodig og utholdende, og som beskrevet over vil erfaringer over tid gi avkastning. Hvis byen hadde tidligere erfaring med å jobbe med bærekraft og attraktivitet, hadde de mer

sannsynlig også operasjonalisert bærekraftsmålene i lokale planer, de rapporterte færre hindringer, og hadde «høy mobilisering av lokale aktører, for eksempel lokale bedrifter, innbyggere eller organisasjoner». Tidsressurs er kun den del av [utviklingskapasiteten](#), og kapasitetstyring gjennom eksempelvis kunnskap, kompetanse, kultur og ledelse bygges over tid.

Uttalelsene fra undersøkelsen samsvarer med funnene i Nordregio-rapporten «Globale mål for lokale prioriteringer, 2030-agendaen på lokalt nivå» (Sanchez, Penje, og Slätmo, 2018). Rapporten presenterer en analyse av gjennomføringen av 2030 Agenda på lokalt nivå i 27 byer som er «first movers» i samarbeid med SGDd (inkludert Søn derborg, Växjö og Mosbærfell).

Det kan være utfordrende å å engasjere innbyggere, lokale bedrifter og sivilsamfunnet i bærekraftsmål-spørsmål: Å gjøre bærekraftsmålene viktige for alle, og ikke overlates til noen andre et annet sted. Det er utfordrende å sette seg mål og takle potensielle konflikter mellom bærekraftsmålene.

4.3. Prioritering og ledelse

Sett i lys av at tillit, samarbeid, og forankring var de faktiske fremmede faktorene, burde flere strategier og tiltak vært innrettet mot å fremme dette. Dette ble også framhevet i de utfyllende kommentarene fra byene.

Det er viktig å være robust og utholdene, og akseptere at det tar lengre tid enn prosjektperioden å sikre en mer bærekraftig utvikling på lokalt nivå. For å sikre tid, ressurser og utholdenhet må arbeidet prioriteres. En sterk vilje er nødvendig. Både lokal, regional og nasjonal ledelse har en rolle i å gi retning. Rollen til politisk og administrativ ledelse ble fremhevet i utdypende kommentarer til hindringer, fremmede faktorer, strategier og fremtidige utfordringer. Det anses som viktig når det er til stede, og det hindrer når det mangler. Utfordringer med tradisjonelle tankesett er også knyttet til lederskap. Det er lederens jobb å gå foran som gode eksempler og fronte nye måter å gjøre ting på.

Ledelsen sikrer budsjettprioriteringer, samarbeid på tvers av avdelinger, og oppslutning til målsettingen, og bidrar til tillit mellom aktørene, som vi her har vist er viktig for god gjennomføring av prosjektet.

Mange av byenes tilbakemeldinger her samsvarer igjen med funnene i Nordregio-rapporten (Sanchez, Penje, og Slätmo, 2018). Utfordringer og suksessfaktorer i implementering av bærekraftsmålene er politisk støtte og å få alle lokale myndigheter om bord. Det handler om å håndtere mangel på personell viet til å jobbe med integrering av bærekraftsmålene i kommunene, og takle mangel på engasjement og skepsis til bærekraftsmålene.

Støtte fra nasjonalt og regionalt nivå kan være midler til aktiviteter på lokalt nivå, mer informasjon og spre gode eksempler og løsninger. Nasjonale signaler og mål vil også bidra til å prioritere arbeidet lokalt.

4.4. Bredt og dypt eierskap og samskaping

Blant de mest omtalte fremmede faktorene var «høy mobilisering», «god oversikt over aktører», «samarbeid mellom avdelinger» og «samskappings-tankegang». Disse peker alle på en mer overordnet kategori av samskaping og bredt eierskap. Dette gjenspeiles også i de utdypende kommentarene ang. fremmede faktorer. Samarbeidet mellom avdelinger var som tidligere nevnt hang tett sammen med lettere gjennomføring av prosjektet. Selv om ingen av hindringene var signifikant knyttet til gjennomføring, var den eneste som hadde en tendens til sammenheng faktoren «Mangel på samarbeid mellom avdelinger i kommuneorganisasjonen». v

Mange kommentarer handler om at det er nødvendig å ha alle sektorer avdelinger om bord, å samarbeide med interessenter, innbyggere, næringsliv og academia for å sikre bredt eierskap. Samskaping handler også om å oppmuntre unge mennesker til å delta i aktiviteter knyttet til bærekraftsspørsmål – både når det

gjelder å sette dagsorden og være en del av løsningene. Forankring i planleggingen, de overordnede kommunale målene og budsjettet, felles kunnskap og entusiasme er avgjørende. Kommunikasjonsferdigheter og en kultur for, og eksisterende arenaer for tilbakevendende dialog er nødvendig for å jobbe med eierskap og forankring.

4.5. Tillit

Tillit trer fram som en viktig fremmede faktor i lokalt arbeid med attraktivitet og bærekraft, som en av de sterkeste kovariatene for enklere gjennomføring av prosjektet. Tillit som en suksessfaktor i arbeid som krever samarbeid er godt dokumentert (se for eksempel Vareide, 2018; Hardwick, Anderson og Cruickshank 2013).

Vareide mener tillit er en viktig faktor for å øke attraksjonskraften til et sted på grunn av de mange ressursene og aktørene som trengs – lokale bedrifter, frivillige, politikere, administrasjoner, befolkningen generelt. Våre korrelasjonsanalyser fant også at tilliten var positivt korrelert med høy mobilisering. Det er vanskelig å se for seg hvordan skape nødvendig mobilisering uten tillit mellom aktørene.

Tillit er fremmet av tre ting: velvilje, integritet og evne/kompetanse (Mayer, Davis, og Schoorman, 1995). **Velvilje** gjenspeiler holdningen til «oss» i motsetning til «meg». Som en by kommenterte: «Tankegangen om at bærekraftige spørsmål angår oss alle og ikke en eneste avdeling eller divisjon.» Vi fant nettopp at «høy tilslutning til mål» også var positivt relatert til enklere gjennomføring.

Integritet er det motsatte av å dra nytte av gitte situasjoner for å fremme personlige eller andre agendaer. Med hensyn til faren for motstridende målsettinger og interessekonflikter i arbeid med bærekraft er denne dimensjonen også viktig her. Ved reelle målkonflikter er det viktig at ulike interesser blir ivaretatt og avvendt på en skikkelig og etterrettelig måte. Graden av tillit kan i seg selv også være lav. F.eks. kan tiltak bli møtt med mistro dersom tilliten til eks. myndighetene ikke er tilstede. Handler eks. begrensning av bilkjøring om klima eller en distriktssfiendlighet, osv. Mekanismer bak ulike oppfatninger og fordommer er det viktige å være bevisste på, da det bremser utviklingsarbeid veldig.

Den siste faktoren er også meget relevant for en nordisk strategi: **evne/kompetanse**. Aktørene har tillit til andre aktører som de mener har evne til å gjøre en positiv forskjell. Nasjonale og regionale aktører kan i så måte hjelpe lokale aktører ved å øke kompetansen ved å gjøre kunnskap tilgjengelig og annen kapasitetsbygging. Tilliten var i våre analyser korrelert med «relevant kunnskap som ligger til grunn for tiltakene» som indikerer betydningen av et kunnskapsgrunnlag fremmer av tillit.

På grunn av undersøkelsens ikke-kausale karakter, kan det også være at enkel gjennomføring førte til høyere tillit mellom relevante aktører (se eks. Angell og Grimsrud, 2020). Merk også at «tillit» var korrelert med «holdt målene for det ene prosjektet enkelt (fokus på lavhengende frukt).

4.6. Lavhengende frukt

Å begrense prosjektet til noe mange kan bli enige om, som er lett å oppnå, og mange har interesse for – er en god og antagelig vanlig strategi. Dette viser en pragmatisk tilnærming til de lokale prosjektene i Attraktive nordiske byer-prosjektet, som var begrenset i tid og ressursinnsats.

Spørsmålet er om slike tiltak gir effekt når det gjelder bærekraft og attraktivitet? Når man tenker langsiktig, er denne strategien et klokt sted å starte med sikte på å nå bærekraftsmål i fremtiden: Ta et lite skritt av gangen. Den viktige, men vanskelige oppgaven med å finne balansen mellom hva som ville ha en effekt bærekraftsmessig, og hva som er håndterbart. Samtidig ligger det en utfordring i å skalere innsatsen opp til de mer høyhengende fruktene, der hindringene er større – men effekten større ved suksess. Har vi tid til mange små skritt?

4.7. Bruk av lokale planer



Bruken av lokale planer/dokumenter som verktøy varierer i prosjektbyene. De fleste som rapporterte at prosjektmålet var i tråd med kommunale planer, rapporterte *ikke* dette som en fremmede faktor. Tre byer opplevde ikke at prosjektet ble nevnt i budsjettet som en (eller den mest) fremmede faktoren. At noen ser på forankring i planer som en fremmede faktor – og noen gjør det ikke – kan bety at enten lokale planer ikke har høy status i kommunen, eller at prosjektlederne bruker planene forskjellig. Vi vet lite hva denne forskjellen skyldes i denne sammenhengen.

Hvordan er planer kontra tillit relatert til hverandre? Å stole på planlegging som verktøy utelukker ikke å jobbe med tillit, og omvendt. Aktører utenfor kommuneorganisasjonen er kanskje ikke opptatt av kommunale planer. Men deres innspill er alltid viktige i planprosessen og kan brukes til å forankre kommunale mål hos aktører både utenfor og innenfor i kommuneorganisasjonen. Planleggingsprosessen er viktig for å utvikle felles mål, som er avgjørende for mobilisering og målfulldøring. Uten tillit til kommuneorganisasjonen vil ikke dokumentet ha noen verdi.

Vi vet fra annet arbeid at overordnet planlegging, som kommuneplanens samfunnsdel, har lav status og er lite brukt samtidig som det er ressurskrevende. Hvordan skape en effektiv planprosess, tilpasset kommunens behov og kapasitet, som gir planer som brukes som strategiske verktøy er derfor viktig å ha oppmerksomhet på videre. Gode råd om samfunnsplanlegging i distriktskommuner finnes på distriktssenteret.no.

4.8. (Prosjekt)-lederen

Selv om vi ikke undersøkte prosjektlederrollen direkte, gir dette datasettet god informasjon om deres rolle. For det første ble den nevnt som en fremmede faktor i fritekstsvar. For det andre viser deres beskrivelser av tiltak for å håndtere utfordringer viktige kvaliteter nemlig «fleksibilitet»: De viser evnen til å endre det som ikke fungerer. Men også «utholdenhet», når det gjelder å holde seg til planen de anser som den rette veien. Som diskutert ovenfor er det også variasjon når det gjelder aktivt bruk av planer.

Det er også viktig å merke seg at prosjektleder/leder for arbeidet må ha høy status og få mandat til å mobilisere og få folk om bord – noe som er en stor del av jobben deres. *Lidenskap* fremheves også av prosjektlederne. Dette har noen konsekvenser for rekruttering og opplæring. Hva slags prosjektleder er nødvendig? For eksempel, hvis lokale bedrifter er viktige partnere – trenger de noen som forstår lokale bedrifter. Kanskje bør man rekruttere noen med forretningserfaringer? Hvis mange forskjellige partnere er nødvendige, kan noen med bred erfaring være nyttig. Men, også noen som er kompetente og lidenskapelige er viktig, både når det gjelder å bygge tillit og å holde ut. Som diskutert ovenfor er kommunikasjonsferdigheter nødvendig.

Vi skriver (*prosjekt*)leder siden flere respondenter argumenterer for at arbeidet med bærekraftig utvikling ikke bør organiseres i prosjekter – men heller integreres i alle deler av organisasjonen og det ordinære arbeidet, jf. å gå fra de lavhengende til høyhengende fruktene.

4.9. En helhetlig tilnærming og felles forståelse

For å sikre en mer bærekraftig utvikling er det viktig å inkludere både miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Høy bevissthet om motstridende mål er viktig – for eksempel økonomiske hensyn kontra miljømessige hensyn. Det er lett å være enig i at «bærekraft er fint». Men, byene er tydelig på at det er

behov for å operasjonalisere hva bærekraft betyr i småbyens kontekst og for hver enkelt. Det er en fare for at målsettinger knyttet til bærekraft holdes på et overordnet, visjonært nivå, uten kobling til byens drift og virke.

«Avtalte indikatorer» var positivt relatert til enklere gjennomføring av prosjekt, men tyder også på en tydelig konkretisering av arbeidet. Vi mener dette er relatert til faktoren «høy tilslutning til mål». Et avtalt mål er en forutsetning for indikatorer. Bruk av indikatorer det er enighet om kan forsterke arbeidet ved å holde fokus på målet, og gi tilbakemelding på om de går i riktig retning eller ikke.

Når det gjelder fremtidige utfordringer, peker byene spesielt på dilemmaer med mobilitet. Mange etterlyser villje til å undersøke transportvaner lokalt, samt finansiering av bærekraftig transport framfor for motorveier på nasjonalt nivå.

4.10. Avsluttende kommentar

Denne undersøkelsen har ikke sett på resultater og effekter av enkeltprosjektene. Målet med denne korte rapporten er å kartlegge styringsutfordringer i seg selv, og ikke bærekraft eller attraktivitet.

Ved utelukkende å fokusere på styringsutfordringene ved gjennomføring av enkeltprosjektene, som er begrenset i tid og ressurser, mangler vi sannsynligvis viktige styringsutfordringer som er relevante i større initiativer. Vi spurte for eksempel om mangel på koordinering av statlige sektorene som en hindring – slik det understrekes i litteraturen (se for eksempel Hanssen, Mydske, og Dahle, 2013). Ingen av deltakerne krysset av for det som en hindring for prosjektet. Vi tror ikke dette svekker argumentet om at sektorene må samordnes bedre. Snarere gjenspeiler det arten av de lokale prosjektene. Hvis vi hadde spurt deltakerne om samordning av sektorene i annet arbeid knyttet til bærekraft og attraktivitet – ville vi antagelig fått andre perspektiver. Denne dimensjonen må derfor også vurderes i framtidig arbeid med bærekraft.

5. Referanser

Angell, E. og Grimsrud, G. M. (2020). Hva har småkommunene fått ut av byregionprogrammet? NORCE Norwegian Research Centre AS

Bauer, A., Feichtinger, J., og Steurer, R. (2011). The governance of climate change adaptation in ten OECD countries: Challenges and approaches.

Sanchez, N. G., Penje, O. og Slåtmo, E. NORDREGIO rapporter 2019:5 *Globale mål for lokale prioriteringer - 2030 Agenda på lokalt nivå*

Hanssen, G.S., Mydske, P. K. og Dahle, E. (2013) Multi-level coordination of climate change adaptation: by national hierarchical steering or by regional network governance? *Local Environment*, 18:8, 869-887, DOI: 10.1080/13549839.2012.738657

Hardwick, J., Anderson, A. R, og Cruickshank, D. (2013). Trust formation processes in innovative collaborations: networking as knowledge building practices. *European Journal of Innovation Management* 16 (1): 4-21.

Mayer, R., Davis, J., og Schoorman, F. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review*, 20(3), 709-734. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/258792>

Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring. Governance på norsk*. Fagbokforlaget. Oslo.

Vareide, K. (2018). *Hvorfor vokser steder?* Cappelen Damm Akademisk. DOI <https://doi.org/10.23865/noasp.32>



Distriktssenteret
Kompetansesenter for distriktsutvikling



MERKUR
FOR BUTIKKEN OG BYGDA

Sandnessjøen – Steinkjer – Sogndal

distriktssenteret.no
merkur-programmet.no

Telefon 48 16 82 80