



Figur 1: Sandefjordsfjorden. Kilde: Privatfoto

Bærekraft i kjølvannet av kommunereformen

Transformative veivalg for nye
Sandefjord kommune



Erik Teien Andersen

Masteroppgave i økonomisk geografi, regional utvikling og planlegging

Universitetet i Bergen

Mai 2020

Forord

Denne masteroppgaven har vært en krevende, lang og unik læringsmulighet for min del, og gjennom prosjektet har jeg tilegnet meg en unik forståelse av samfunnfunnet som jeg ikke ville vært foruten. Det finnes flere personer og institusjoner som bidra i ferdigstillingen av dette prosjektet, og jeg ønsker å takke dere for innsatsen og bidragene deres.

Først ut er min veileder Knut Hidle, jeg vil takke deg for fremdragende veiledning under hele prosessen. Jeg setter stor pris på tilgjengeligheten du har utøvd, alle timene du har lagt ned i gjennomlesninger og innspillene som har guidet meg frem til sluttproduktet. Videre ønsker jeg å takke min samboer Tanita Kulow for motivasjon, råd og støtte gjennom hele prosjektprosessen, og Grete Windvik for korrekturlesning, støtte og motivasjon ved innspurten av prosjektet. Jeg ønsker også å takke Hordaland fylkeskommune for finansiell støtte og Universitetet i Bergen for tilrettelegging og kontroll av prosjektet.

Avslutningsvis vil jeg rette en stor takk til alle informantene som ønsket å bidra til den kvalitative delen av oppgaven. Prosjektet ville ikke vært det samme uten innsikten og erfaringene deres.

Gamvik, 29 mai, 2020

Erik Teien Anderen

Abstract

The municipality reform in 2020 had a large impact on the geographical appearance and official functioning of many municipalities in Norway. This master thesis examines the effects this reform had on manoeuvring capacity, in respects to ability and aptitude, with the local sustainability efforts in the newly formed municipality Sandefjord studied. Sandefjord was chosen as the case study due to its amalgamation prior to the reform in 2020 with the neighboring municipalities Andebu and Stokke in 2017. In this thesis are some of the causes and effects that the amalgamation had on the municipality studied, before it takes a more theoretical turn and discusses some general strategies that can be used to interpret the sum of the results that Sandefjord experienced.

The main topics concerning the manoeuvring capacity and efficient sustainability efforts are first revealed through the primary data shaped from local informant interviews as qualitative sources. Quite a few interesting aspects were brought to light concerning the contextual factor effects on the manoeuvring capacities of the municipality Sandefjord in the aftermath of the fusion process. Furthermore the sustainability topic studied in relation to the role and effect of the state's framework in respect to the Norwegian Planning and Building Act (PBL) and National Expectations (NF) and their grasp on the situation in Sandefjord were in the autumn of 2019 when the interviews were conducted. In the discussion are several theories connected through a relational understanding and constructive approach. The goal of the discussion was to break down some core elements of the society as a system in search of how Norwegian municipalities could improve their manoeuvring capacities (ability, aptitude) and make their sustainability efforts more efficient moving forward. To manage this are complex theories used to showcase how different components and actors both indirectly and directly affect one another through multiple complex networks in Norwegian society. The understanding is linked to human geography through a relational understanding.

In the analysis the informant's experiences of the changes that happened to Sandefjord's manoeuvring capacity in the aftermath of the amalgamation are revealing the main barricade was economical and mostly caused by contextual factors the old municipalities brought with them. This led to limited manoeuvring capacity for the new municipality, which in turn caused confined sustainability efforts at the local level. The discoveries from the discussion, which are built on a mixture of theories connected to human geography, argue that municipalities could experience a higher manoeuvring capacity after internal reorganisation and restructuring of the administration. This could potentially secure more collaboration and

governance across different subsystems within the administration due to the re-establishing of multiple intern cultures. Another strategy that this thesis explores is called facilitated chaos. Here the municipalities focus on a facilitation of diversity in public places though varied, attractive and multi – purpose friendly areas which through the inhabitants use generates local vitality, sense of place and belonging. This strategy can, as argued in this thesis, turn the inhabitants into a resource for the municipality which can free up some manoeuvring capacity and raise the efficiency of the local sustainability efforts if implemented with such a goal.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Innledning

- 1.1. Forskningsspørsmål 3

Kapittel 2: Sandefjord kommunes historiske kontekst

- 2.1. Nye Sandefjord kommune 5

Kapittel 3: Teoretisk klargjøring

- 3.1. Den norske styringsmodellen 9
 - 3.1.1. Forholdet mellom kommuner og staten 11
 - 3.1.2. Kommunal organisering 15
 - 3.1.3. Kommunereformen 16
- 3.2. Relasjonell forståelse av lokalt handlingsrom 19
 - 3.2.1. Relasjonelle identiteter 20
 - 3.2.2. Komplekse samfunn 23
- 3.3. En teoretisk sammenfatning 26

Kapittel 4: Metodikk

- 4.1. Vitenskapelig tilnærming 31
- 4.2. Posisjonalitet og forskning 33
- 4.3. Research design 34
- 4.4. Utvalg av primærkilder til intervjuene 35
- 4.5. Feltarbeid 35
 - 4.5.1. utfordringer under feltarbeidet 36
- 4.6. Metodevalg 37
 - 4.6.1. Semistrukturert intervju 37
 - 4.6.2. Dokumentanalyse og arkivforskning 39
- 4.7. Datagenering: organisering, transkribering og koding 41
- 4.8. Datakvalitet 42
- 4.9. Etske hensyn og anonymitet 43

Kapittel 5: Analyse

- 5.1. Bærekraftstatus for nye Sandefjord kommune 45
- 5.2. Analyse av det strukturelle handlingsrommet i kommune – Norge 50
 - 5.2.1. Bærekraftrammer innen Plan og Bygningsloven 51
 - 5.2.2. Bærekraftrammer innen Nasjonale forventninger 54

5.3. Analyse av erfaringer i nye Sandefjord kommune	56
5.3.1. Pådrivere for endringer i nye Sandefjord sitt handlingsrom	56
5.3.2. Barrierer for Sandefjord sin bærekraftsatsning	62
5.4. Sandefjords handlingsrom i 2019	67
<i>Kapittel 6: Diskusjon</i>	
6.1. Den interne transformasjonen	73
6.1.1. Organisasjonskultur	74
6.1.2. Omstrukturering av nye Sandefjord kommune	77
6.1.3. Komplekse og bærekraftig utvikling	78
6.2. Den relasjonelle transformasjonen	85
6.2.1. Meningsfylte offentlige steder	86
6.2.2. Performative byrom og bærekraftsatsning	88
6.2.3. Tilrettelagt kaos	93
<i>Kapittel 7: Konklusjon</i>	
7.1. Sammendrag og refleksjoner	97
7.2. Refleksjoner om fremtidig forskning	98
<i>Kapittel 8: Referanser</i>	
8.1. Litteraturliste	100
8.2. Figurreferanser	109
<i>Kapittel 9: Vedlegg</i>	
9.1. Intervjuguide	110
9.2. Informasjonsskriv	112

Figur oversikt

Figur 1: Sandefjordsfjorden, side: 1.

Figur 2: Oversiktskart av nye Sandefjord kommune med stedsnavn, side: 5.

Figur 3: Pardegata i Sandefjord sentrum med flerbruksareal, side: 95.

Figur 4: Urban hagebruk i parken Tempelhof Feld i Berlin, side: 98.

Forkortelser

DIY-urbanisme: Do it yourself-urbanisme

KAS: Komplekse adaptive systemer

NF: Nasjonale forventinger

PBL: Plan og bygningsloven

FN: Forente nasjoner

KS: Kommunesektorens organisasjon

NSD: Norsk senter for forskningsdata

SSB: Statistisk sentralbyrå

1. Innledning og forskningsspørsmål

Dette prosjektet har som mål å belyse de mulighetene og utfordringene norske kommuner nå står overfor da regjeringens kommunereform ble en realitet i starten av 2020. Da ble 428 kommuner til 356 (Ot.prp. nr. 96 S (2016 – 2017)). Det finnes flere grunner til at denne reformen ble en realitet, men hovedargumentet er urbaniseringstrenden de siste fem tiårene som har endret bosetningsmønsteret til en stor del av befolkningen. Dette har gjort at de små kommunene har blitt mindre og de store har blitt større (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). Denne utviklingen har skjedd parallelt med at kommunene har fått mer ansvar (NOU 2019: 3.), og staten har satt flere krav og forventninger til de lokale myndighetene på kommunalt nivå. For å håndtere denne utviklingen foreslo Kommunal- og moderniseringsdepartementet i sin proposisjon fra 2017 at kommuner bør slås sammen. Dette vil styrke kommunene på flere områder og sikre både sosial og økonomisk bærekraft i fremtiden (Ot.prp. nr. 96 S (2016 – 2017)).

Prosessen til denne reformen startet etter stortingsvalget i 2013, da Høyre og Fremskrittspartiet ble enige om å gjennomføre en kommunereform (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). Et ekspertpanel ble etablert og de lagde en rapport om gode kommunestrukturer hvor noen anbefalinger for fremtidig utvikling ble presentert. Rapporten på drøye 130 sider presenterte situasjonen i dagens kommuner, hvilke tjenester som er tilgjengelige, hvilke tjenester som skal være tilgjengelig, hvilken rolle myndighetene har, den generelle samfunnsutviklingen, og viktigheten av kommuner sin rolle som en demokratisk arena. Alle disse temaene ble summert mot slutten av rapporten i ekspertutvalgets kriterier og anbefaling for videre utvikling i denne prosessen (Brandtzæg, 2014c). Alt i alt konkluderte rapporten med at reformen vil gi effekter som økt effektivisering, økonomisk sikkerhet, sterkere lokaldemokrati, større kommunal styring, jevnere demografisk fordeling, og bedre og mer effektive sosiale tjenester for folk flest (Brandtzæg, 2014a). Denne delrapporten var startskuddet for kommunereformen som ble vedtatt 1. januar 2018 og som per dags dato omfatter 119 kommuner som ble til 47 i starten av 2020 (Regjeringen, 2017). Disse kommunene skal etter planen ha mer makt og myndighet slik at de stiller seg mer robuste i møte med fremtidens utfordringer, deriblant ved å utvikles i henhold til ulike bærekraftsprinsipper (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). Ifølge Bulkeley bør mye av denne typen omstillingsutvikling skje urbant, siden det er i byområdene hvor folk lever tett at energibesparende tiltak vil ha størst effekt. Dette kommer av at cirka 70% av det totale energiforbruket i verden skjer i metropoler og storbyer, og prognosene viser en økende trend i årene fremover om vi skal legge analysene til det internasjonale energiinstituttet til grunn

(Bulkeley, 2013). Tematiseringen til dette prosjektet vil bli avgrenset av rammene som bærekraftsmål nummer 11 på FN sin offisielle liste fastsetter. Dette målet henviser på viktigheten av bærekraftige byer og samfunn, og viser til at myndighetene bør arbeide med å gjøre byer og bosetninger mer inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige (FN-sambandet, 2019). Dette betyr at man må arbeide med å samkjøre flere sektorer slik at de kan operere mer effektivt og styrke hverandre i årene som kommer. Kommunereformen og kommunal omorganisering står sentral i denne sammenheng siden reformen har vist at større kommuner behøver bedre samhandling og samarbeid for å kunne driftes effektivt (Sandefjord kommune, 2019., Aarsæther & Buanes, 2012), som omtales under delkapittel 3.1.3.

Valget om å bruke bærekraftsmål nummer 11 som rammeverk var ikke tilfeldig da case-kommunen for dette prosjektet, Sandefjord kommune, gjorde nøyaktig det samme for å konkretisere målene for kommuneplanen sin fra 2019 (Sandefjord kommune, 2019). Dette var den første kommuneplanen etter at nye Sandefjord ble dannet i 2017 og dermed den første av sitt slag i forhold til kommunereformen. Sandefjord ble derfor et naturlig casevalg for dette prosjektet da det ga mulighet til å undersøke hvordan sammenslåingen har påvirket utviklingen til kommunen. Blant elementene som dette prosjektet skal undersøke, er utviklingen av handlingsrommet til kommunen og utfordringer relatert til bærekraftighetsmålene til kommunen (Sandefjord kommune, 2019). For dette prosjektet er kommuneplanen og andre styrende offisielle utredninger sentrale kilder, siden disse staker ut visjonene og utviklingsretningene for samfunnet. I spesielt kommuneplanen blir fokusområdene i de ulike sektorene som kommunen har ansvar, for presentert i overordnede trekk, slik at allmennheten får et innblikk i hvilke endringer de kan forvente i tiden fremover. Hele samfunnet inkluderes og detaljene blir presentert i kommunedelplaner og individuelle reguleringsplaner som blir utgitt og oppdatert fortløpende (Sandefjord kommune, 2019). Oversiktlige, helhetlige og informative kommuneplaner er viktig når geografien til kommuner øker som en følge av kommunereformen. For Sandefjord sin del så vokste arealet fra 121km² til 414km² etter sammenslåingen med gamle Andebu og Stokke kommuner. (Statistisk sentralbyrå, 2018). En slik endring ga kommunen mange nye områder å forvalte og mye ulik topografi å ta hensyn til når kommuneplanen fra 2019 ble utarbeidet. En sammenslåing kan være en enorm geografisk endring for en kommune og det fører med seg både flere muligheter og utfordringer som vi skal se på utover i dette prosjektet.

1.1. Forsknings spørsmål

For nye Sandefjord sin del har sammenslåingen ført til mange endringer. Nye utviklingsmuligheter har åpnet seg mens andre har blitt lukket. Det geografiske og demografiske mangfoldet har økt og det samme har de kommunale tjenestene og ansvarsområdet til kommunen. Kort fortalt har nye Sandefjord kommune fått et større mandatområde med både nye utviklingsmuligheter, men også flere utfordringer som alle påvirker handlingsrommet til kommunen. I løpet av prosjektet blir de opplevde forholdene som informantene fra nye Sandefjord kommune erfarte brukt til å illustrere hvordan handlingsrommet kan begrenses etter en kommunesammenslåing, og i diskusjonskapittelet utforskes det hvordan en hypotese kan muliggjøres gjennom flere teorier som kan bidra til å øke handlingsrommet og den lokale bærekraftsatsningen til en ny storkommune. Samlet utgjør disse aspektene hovedproblemstillingen i denne masteroppgaven:

Hvordan kan et kommunalt handlingsrom økes for å føre frem en lokal bærekraftsatsning?

Innenfor dette spørsmålet legges det opp til at det eksisterer mange veier og strategier som fører til et større handlingsrom, enkelte av disse blir drøftet i diskusjonsdelen. Målet til prosjektet er å benytte en del teorier til å belyse hvordan nytenkning, omstrukturering og nye strategier over tid kan gi kommuner som Sandefjord økonomiske besparelser, økt handlingsrom og en mer effektiv bærekraftsatsning. For å konkretisere temaene som inngår i denne besvarelsen vil hovedproblemstillinga bli supplert med to underproblemstillinger som videre blir avgrenset med tematiseringen til bærekraftsmål nummer 11. Den første av disse to underproblemstillingene bygger på en analyse av deler av Plan- og Bygningsloven (PBL) og Nasjonale forventninger (NF) som blir supplert med konkluderende betraktninger fra analysene som ble gjort i bøkene *PBL – en lov for vår tid* og *PBL – fungerer loven etter intensjonene*. Begge disse bøkene bygger på et omfattende forskningsgrunnlag gjennomført av en bred forskerbase fra ulike høyere utdanningsinstitusjoner med både teknisk og human tilnærming til planleggingsfaget. Målet for disse analysene er å undersøke hvordan bærekraftsatsningen til nye Sandefjord kommune blir ledet av styringsdokumenter som PBL og NF:

Hvordan påvirker PBL og NF bærekraftsatsningen til nye Sandefjord kommune?

Her legges det vekt på de juridiske rammene disse styringsdokumentene legger for det kommunale handlingsrommet og hvordan dette påvirker bærekraftsatsningen til nye

storkommuner. For å gi den første underproblemstillingen mer kontekst og et mer lokalt perspektiv, ble denne andre problemstillingen formulert:

Hvilke kontekstuelle elementer påvirker Sandefjord kommune sitt handlingsrom, og kommunen sin klimasatsning for å nå bærekraftsmål nummer 11 innen 2030?

For å besvare dette spørsmålet benyttes første erfaringene og betraktningene som informantene opplyste meg om under intervjurundene. Her blir informantenes erfaringer analysert for å utforske noen av de effektene som ble observert i perioden mellom 2017 og 2020. Deretter blir de trendene og opplysningene som informantene beskrev bli koblet opp mot relatert forskning i analysedelen, og utover i diskusjonsdelen under kapittel 6 vil prosjektet bevege seg stadig mer over til en abduktiv tilnærming. I grove trekk betyr det at prosjektet vil bevege seg fra en dokumentanalyse av de juridiske rammene under kapittel 5.2 til en kvalitativ analyse av de kontekstuelle forholdene i Sandefjord med støtte fra aktuell litteratur under 5.3. Samlet vil dette underbygge analysen hovedproblemstillingen under kapittel 5.4, og i den påfølgende diskusjonsdelen vil prosjektet føres over til en mer teoretisk tilnærming i håp om å løse noen av utfordringene som analysen tydeliggjør.

Målet til dette prosjektet er at andre kommuner skal kunne dra nytte av de funnene som blir fremlagt, slik at de som ble slått sammen i starten av 2020, kan være noe bedre forberedt på noen av de effektene som sammenslåingsprosessen kan ha på deres kommuner. Den teoretiske klargjøringen fra kapittel 3 vil legge et fundament for analysen og diskusjonsdelen sin evne til å besvare problemstillingene ved å forklare en rekke kjernetemaer, strukturer, perspektiver og teorier, men først skal casen - kommunen Sandefjord bli presentert for å gi et bilde på konteksten til de eksemplene som vil bli brukt utover i dette prosjektet.

2. Sandefjords historiske kontekst

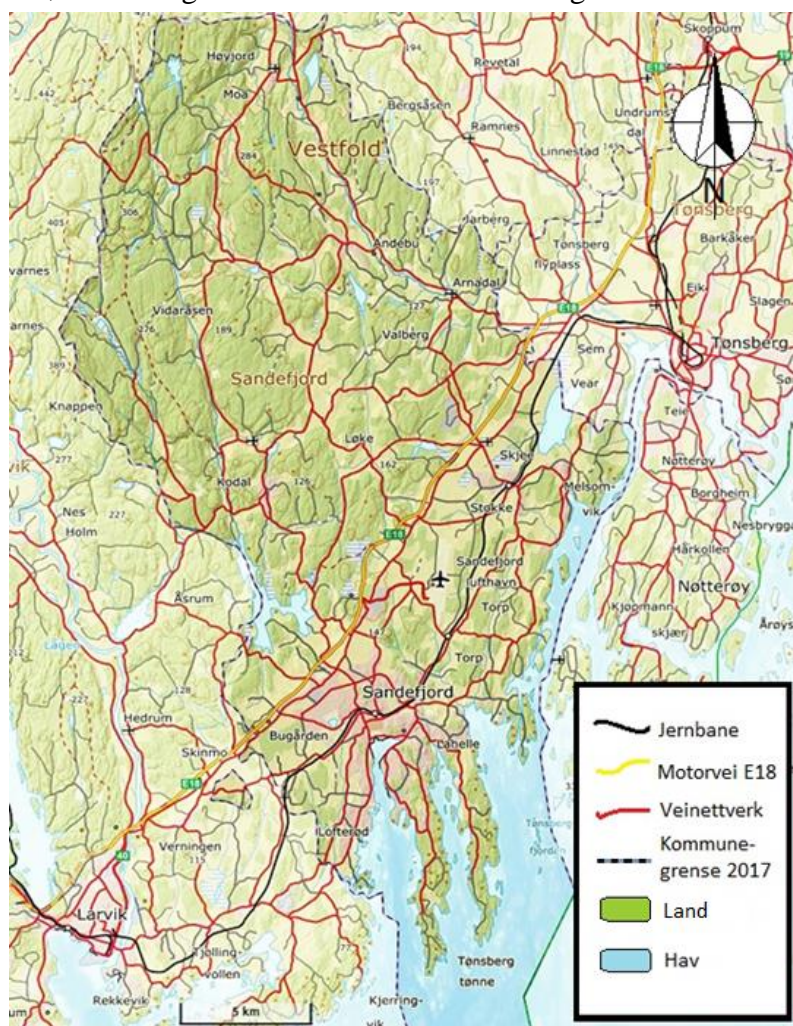
For å opplyse om konteksten som Sandefjord befinner seg i, vil dette kapittelet illustrere noen av de politiske, geografiske og demografiske trekkene ved denne kommunen. Dette er verdt å sette av et kapittel til dette fordi Kommune – Norge inneholder veldig store kontraster. I forhold til problemstillingene klargjør dette kapittelet noen av de historiske trekkene til kommunen om hvordan handlingsrommet har utviklet seg i takt med den økonomiske, sosiale og politiske situasjonen. Alle disse samfunnsdimensjonene spiller en rolle når man omtaler tematikk knyttet til transformasjon og bærekraftsmålene til FN. En transformasjon skjer når man har «... en grunnleggende endring på kryss av samfunnsstrukturer» (Haarstad, Rusten, 2018: 14). Det skjer med andre ord mer enn en sektoriellomstilling, men dette er et gjentagende konsept vi kommer

tilbake til. For nå er det selve sammenslåingen av nye Sandefjord som skal undersøkes i lys av den politiske situasjonen og den historiske utviklingen av kommunen.

2.1. Nye Sandefjord kommune

Nye Sandefjord kommune ble offisiell den 01.01.2017. Fra denne datoen ble Andebu og Stokke slått sammen med Sandefjord og nye Sandefjord kommune ble et faktum. Kommunen ble med dette mer enn tre ganger så stor og både natur- og geografimangfoldet vokste i takt med kommunegrensen (Hansen, 2017). Hvis vi ser på holdningene til både de folkevalgte og innbyggerne i 2015 så kan det virke som folk var klare på at kommunen og fellesskapet var tjent på sammenslåingen fordi en relativt sort optimisme dominerte holdningene på den tiden. Stemmefordelingen tydeliggjør dette. I Stokke så stemte 28 av 29 stemmer for sammenslåing, og 23 av 25 stemmer var positive i Andebu. Innbyggerundersøkelsen fra samme år viste at 61% av innbyggerne i Stokke, 64% av innbyggerne i Andebu og 69% av innbyggerne i Sandefjord svarte ja på spørsmål om de ønsket seg en kommunesammenslåing. Slik sett var

sammenslåingen høyst frivillig og gjort på initiativ fra lokalpolitikere for å skape flere valgmuligheter for fremtidig utvikling innen kommunene (Sandefjord kommune, 2018). I figur 2 kan dere se hele den nye Sandefjord kommune markert med mørkere grønnfarge enn de resterende landmassene. Storkommunen strekker seg fra Høyjord i nord til Tønsberg Tønne helt sør på Østerøya. Dette er en avstand på snaue 50 km og med personbil bruker man mellom 50 og 60 minutter på å krysse kommunen, for å sette geografien i et hverdagslig perspektiv. Det er



Figur 2: Oversiktskart av nye Sandefjord kommune med stedsnavn.
Kilde: Lundbo, 2019.

ingen høy gjennomsnittsfart, men det kommer av mange smale veier og flere tettbygde strøk med 40 og 50 sone.

Mye av grunnen til den positive holdningen overfor sammenslåingen var at flere attraktive næringsområdene befant seg i skille spesielt mellom gamle Sandefjord og Stokke kommune. Dette er områdene som omkranser øst-, vest- og nordsiden av Torp lufthavn. Utvikling av disse områdene ble frigjort av sammenslåingen og blir sett på som et av hovedvekstområdene i den nye storkommunen i fremtiden (Sandefjord kommune, 2019). Dette er en tematikk vi kommer nærmere inn på under delkapittel 5.3.1. Den politiske historien til gamle Sandefjord er relativt ensformet ved at det politiske partiet Høyre har styrt kommunen nærmest sammenhengende i rundt 100 år. Eneste unntaket var en kortere periode på 90-tallet hvor Kristelig folkeparti og Arbeiderpartiet hadde makten ett år hver (Berg, Dyrhaug, Christensen, 1984). Dagens ordfører Bjørn Ole Gleditsch (H) har hatt ordførerkjedet rundt halsen siden 2003, og ble gjenvalgt etter sammenslåingen i 2017 og igjen i 2019 etter kommunevalget (Høyre, 2019). Oppslutningen fra kommunevalget i 2019 viste at i gamle Andebu skårer Arbeiderpartiet (AP) sterkest av alle partiene, i gamle Stokke kommune var valget jevnt fordelt mellom AP og Senterpartiet (SP) tilhengere, mens gamle Sandefjord forblir høyrestyrt (H) med mellom 30-40% av stemmene i de ulike kretsene innen den gamle kommunen. Men hvis vi ser på Miljøpartiet De Grønne sin oppslutning så var det på mellom 3,2% - 7,4% av stemmene i alle kretsene i nye Sandefjord kommune ved valget i 2019 (Ude, 2019). Dette tilsier at det skjer en holdningensendring rundt klima og bærekraft i nye Sandefjord som vi kommer mer innpå under delkapittel 5.3.2.

Sandefjord har en lang industrihistorie som har definert kommunen utad på mange måter gjennom bedrifter som Pronova, Jotun malingsfabrikk og hvalfangstperioden frem til 60-tallet. I senere år har byen fulgt dette opp med et sterkt fokus på næringslivet og verdiskapning. Dette tydeliggjøres i det siste tilskuddet til dette fokuset, som er den nye kommuneplanen, hvor det står ordrett at: «Sandefjord kommune har som mål å bli blant de beste i landet på næringsutvikling. Dette er visjonen.» (Sandefjord kommune, 2019: 91). Dette fokuset har imidlertid vært kjent lenge og retningen kan man på mange måter si har vært staket ut siden kommunen lanserte sitt nye slagord i 2014, nemlig *tenk stort, tenk Sandefjord* (Tenk Sandefjord, 2018). Dette blir i dag støttet opp av en mediekampanje som viser hvor attraktiv Sandefjord er som by. Målet for kampanjen er vekst i kommunen som videre skal skape utvikling og verdier som en følge av en tilflytning av nye ressurssterke mennesker og virksomheter. Aspekter om kommunens attraktivitetspolitikk blir diskutert under kapittel 6.2 når den settes i relasjon til en lokal bærekraftsatsning.

I kommuneplanen fra 2019 kommer det tydelig frem at bærekraftsmålene skal fungere som rammer for all fremtidig utvikling i kommunen (Sandefjord kommune, 2019), og at et av hovedfokusene for å gjennomføre det er å skape verdiskapning ved å tiltrekke et bredt spekter av næringslivaktører fra alle sektorer (Sandefjord kommune, 2019). Tanken er nok at gjennom nettverk og samarbeid kan disse aktørene transformere aktiviteten din i en mer bærekraftig retning. Et eksempel på dette er faglige klynger hvor innovative partnerskap kan gjøre at en bedrifts output eller avfall kan være en annen sin inputressurs, eller at en bedrift sine bærekraftideer raskere spres ut i samarbeidsnettverket til aktøren (Rusten, Tvedt, 2018). Dette er strategier som kan bli implementert i nye Sandefjord og bidra positivt i bærekraftsatsningen. Attraktivitet er et annet aspekt som er interessant å se på i sammenheng med næringslivsatsningen i Sandefjord. For en næringslivsatsning i dagens samfunn er klassifisert av høyt utdannede mennesker i og dermed blir næringslivsutviklingsvisjonen en kamp om menneskelige ressurser. Politikk som legger til rette for initiativer og ordninger som tiltrekker seg unge mennesker er derfor en naturlig del av den politiske satsningen i nye Sandefjord. En del av en slik satsning bør være basert på utforming av tilgjengelige, tilrettelagte og attraktive offentlige rom (se 6.2) siden et flertall av den kreative klassen velger å bo i eller nært urbane områder (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). For nye Sandefjord kommune finnes det flere grunner til at man bør satse på denne gruppen mennesker, som gjerne blir kalt den kreative klassen, siden de vil gi en økning av både innbyggertallet og skatteinntektene til kommunen, men de fører også med seg andre positive langsiktige sideeffekter knyttet til helse som dermed langsiktige besparelser for kommunen. For i helse rapporter som benyttes i kommuneplanen fra 2019 så poengteres det at høyt utdannede mennesker levere sunnere liv, som ofte er knyttet til færre kommunale utgifter og potensielt lengre arbeidskarrierer (Sandefjord kommune, 2019). Dette vil i lengden gi kommunen færre kostnader ved at denne gruppen har lavere sjanse for å utvikle livsstilssykdommer. I analysekapitlene kommer vi inn på denne tematikken, men før det skal grunnteoriene som utdypes utover i prosjektet blir klargjort.

3. Teoretisk klargjøring

Alle problemstillingene i dette prosjektet handler i en form om handlingsrom. Grunnen til det er begrepets allsidighet. Det er integrert i det meste som angår utvikling av kommuner, men er av den grunn også svært skjørt og dynamisk siden det blir påvirket av en rekke faktorer. En definisjon er derfor utfordrende å formulere, men Hansen sitt utsagn summerer opp essensen av det: «... hva man prinsipielt kan foreta seg» (2014: 256). Begrepet benyttes i flere situasjoner

og kontekster utover i dette prosjektet, men det bør alltid tolkes som de tilgjengelige valgene eller mulighetene noe eller noen har i en gitt kontekst.

En av hovedutfordringene i dette prosjektet er knyttet til kommuners handlingsevne i forhold til bærekraftsmålene, «... dvs. evnen til å følge opp mål man har satt seg» (Hansen, 2014: 256). Her legges både de prinsipielle mulighetene til grunn, men også kommunens evne til å følge opp målene de har satt seg i henhold til situasjonen og konteksten som de opererer med. Dette handler om en mulighet og evne til å føre frem en transformasjon av samfunnet, og en slik situasjon setter store krav til blant annet det økonomiske handlingsrommet til en kommune som er et sentralt element i analysene under delkapittel 5.3. En slik transformasjonsprosess er en kostbar og langtrukken affære som setter store krav til det økonomiske handlingsrommet til kommunen, og dette er et av hovedaspektene som vektlegges ved henvisning til kommunens handlingsrom.

Underproblemstillingen omfatter mye av den samme tematikken som hovedproblemstillingen, men det kobles til kommunenes evne til å føre frem en bærekraftig utvikling i den konteksten som PBL og NF skaper og effektene disse gir. Videre aktualiseres dette i den andre underproblemstillingen hvor vi tar for oss de hovedfaktorene som informantene pekte på som styrende eller dominerende for handlingsrommet som nye Sandefjord kommune opplever i kjølvannet av sammenslåingen fra 2017. Videre blir disse undersøkelsene satt i sammenheng med kommunens evne til å oppnå bærekraftsmål nummer 11. Dette målet er et av FN sine 17 bærekraftsmål for 2030, i grove trekk handler disse om: likhet, trygghet, bistand, katastrofeforhindring, grønne strukturer, inkluderende og effektiv urbanisering, større tilgjengelighet på offentlige tjenester og økt offentlig sikkerhet (FN – Sambandet, 2019). En av utfordringene med metabegrepet bærekraft er alle tolkningene og variasjonene som har blitt brukt gjennom historien.

I dette prosjektet benyttes Dryzek sin definisjon, siden dette tydeliggjør kjerneverdiene i begrepet. Dryzek sier at man kan definere bærekraftighet, men at bærekraftig utvikling derimot mangler en definisjon som omfavner bredden til begrepet. Bærekraftighet handler om balansen mellom input og output i systemer, altså slik mennesker tradisjonelt har forholdt seg til naturen ressurser (2013). Eller som Langhelle poengterer kan bærekraftig benyttes som begrep for alt som man ønsker å opprettholde hvis man benytter den latinske opprinnelsen (2014). Bærekraftig utvikling er mer komplekst og derfor mener Dryzek at det er en diskurs (2013). En diskurs handler ifølge Couper om viktigheten av språk, begrepsbruk og fortolkning. Couper henviser til Foucault sine beskrivelser om diskurser sin rolle i hverdagslivet til mennesker som

en formativ prosess, hvor både kunnskap, betydning og identitet er produsert via ulike diskurser (2015). Foucault vektla spørsmål knyttet til hva som gir opphav til menneskers bevissthet og tolkning av miljøet rundt dem, hvordan dette styrer interaksjon i samfunnet og makten slike diskursbegrepene innehar for individers fortolkning (ibid.). Det handler altså om hvordan språk behandles, tolkes og kategoriseres kognitivt, hva som former disse kognitive prosessene og effektene dette har på avgjørelser og tolkninger som individer foretar seg i interaksjon med andre i et samfunn.

Med andre ord så formes og opprettholdes diskurser av menneskers tolkninger og bruk av forskjellig begreper i språket. For en diskurs som bærekraftig utvikling fører dette til en gradvis utvikling av begrepets betydning (Dryzek, 2013). Fordelen med en konstant utvikling av uttrykket er at det kan bli benyttet innenfor en rekke ulike kontekstuelle rammer noe som gjør det anvendelig for en myriade av aktører (Dryzek, 2013), som et lokalt næringsliv i en kommune. Ifølge Langhelle fører sammenslåingen av *bærekraftig* og *utvikling* til at det å ikke sette de naturlige systemene i fare både blir: «... en målsetting i seg selv (en del av utviklingsmålsettingen) og en betingelse for en bærekraftig utvikling» (2014: 231). Dette sammen med bærekraftsmålene til FN legger grunnlaget for en anvendelig utviklingsprosess som en rekke aktører og individer kan delta i de kommende årene for å sikre samfunnssystemene i fremtiden. Noen klar definisjon finnes som sagt ikke, og derfor operere prosjektet med tolkningene ovenfor og den tradisjonelle definisjonen fra Brundtland-rapporten, siden hovedbudskapet som den bygger på beskriver en del viktige verdier og prinsipper som brukes utover i dette prosjektet. I de påfølgende delkapitlene skal strukturene, systemene, skillene, rollene og posisjonene som har påvirkning på handlingsrommet og kommunenes bærekraftarbeid eller satsning gjennomgås.

3.1. Den norske styringsmodellen

Kommunens rolle i Norge har endret seg mye siden sammenslåingsrunden på 1960-tallet, og det samme har samfunnskonteksten og handlingsrommet som kommunene operer med. Globaliseringsprosessen står sentralt i denne sammenheng og de omkransende temaene som teknologi og digitalisering har hatt stor påvirkningskraft på samfunnene og kulturene som individene på kommunalt nivå har opplevd. Alle disse elementene pluss en hel rekke andre faktorer har påvirket endringene som har blitt gjort i den norske styringsmodellen de siste 50 årene. Denne modellen har reagert og utviklet seg i takt med historiens gang. Den siste store endringen er kommune- og regionsreformen i 2020, men mer om den under delkapittel 3.1.3. For i dette delkapittelet skal vi konsentrere oss om noen av de faktorene som bidro til å skape

et behov for kommunereformen 2020, men for å tydeliggjøre dette, er det nyttig med et historisk tilbakeblikk slik at vi kan observere de kontekstuelle endringene i et større bilde.

For det har skjedd enorme endringer i Norge siden etterkrigstiden og de påfølgende tiårene som førte til fremveksten av velferdsstaten Norge. Den økonomiske fremveksten utpå 60- og 70-tallet sammen med teknologiske fremskritt og globaliseringsprosessenes akselerasjon i disse tiårene førte til store endringer i alle norske hjem. Kjernefamilienes økonomi ble bedre og mer stabil, dette ga flere valgmuligheter og for noen mer fritid. Mye lå til rette for at amerikanske holdninger og idealer koblet til sammenhengen mellom persontransport og valgfrihet kunne etableres i Norge. Flere individer og familier enn tidligere kunne spare opp økonomiske midler, kjøpe seg en bil eller en flybillett i noen tilfeller og legge ut på ferier som bare noen tiår tidligere var nærmest utenkelige. Fremveksten av denne muligheten og disse holdningene har i ettertid vist seg å ha kolossale effekter på strukturene som preger samfunnet i dag (Rørtveit, Henriksen, Tjora, 2019) og det handlingsrommet kommunen hadde til rådighet ved at de ble stiafhengige fra vedtak som førte til en viss infrastrukturell utforming, og som videre bidrar til at: «... politiske vedtak vanligvis bygger på den gjeldende politikken, og at endringer fra år til år vanligvis er små» (Klausen, 2016: 139). I flere forskningsmiljøer kritiseres dette i dag, og det pekes på at siden 60-tallet for eksempel har vi lagd byer for biler og ikke mennesker (Rørtveit, Henriksen, Tjora 2019) som gir en del utfordringer når bærekraftsatsning på lokalt nivå skal iverksettes. Det som dette tilbakeblikket viser, er at flere av disse politiske innen – og utenriksfaktorene har delvis styrt utviklingen av norske byer helt ned til bygningskulturen og infrastrukturen som er et viktig poeng for å forstå konteksten som kommuner i dag må arbeide med.

Et av de mest styrende rammeverkene for kommunal utvikling er Plan og Bygningsloven (PBL) og den står i særklasse ifølge Westskog mfl., som sier at den: «... er et av de viktigste langsiktige virkemidlene i norsk klimapolitikk» (2018: 6). Veien frem til den PBL vi opererer med i 2020 har vært lang og det har skjedd mye siden 1960-tallet, men loven har endret seg i takt med tiden og den politiske konteksten. Kort fortalt har vi i 2020 et mye mer sammenhengende plansystem med universale planprosessen enn det man hadde i 1965, da bygningsloven ble introdusert (Aarsæther, 2018). Ulike endringer har påvirket utviklingen av det systemet fra å skissere en uoversiktlig, sektorielt og oppdelt planprosess til å strukturere et samordnet system med rutiner som sikrer samarbeid på tvers av ulike faggrupper og sektorer. Samlet har den siste versjonen av PBL fra 2008 gitt kommuner en felles mal med tydelige juridiske rammer for all planlegging og utvikling (ibid.), men PBL er også svært grunnleggende

og derfor finnes det andre mer oppdaterte styringsmidler som staten benytter. Blant disse er Nasjonale forventninger (NF) som vektlegges i dette prosjektet siden dokumentet viser hovedvisjonene som regjeringen har til utviklingen av kommunene. Dette dokumentet blir utgitt hvert fjerde år, og fungerer som en direkte formidlingsportal for nasjonale prioriteringer i den kommende regjeringsperioden. NF legger klare rammer for handlingsrommet til kommunene ved at dokumentet inneholder tydelige mål og visjoner for utviklingsretningen til en norsk kommune. Kommunene blir på denne måten pålagt mer ansvar fra staten, samtidig som de får mer myndighet til å velge strategier innenfor de gitte rammene, noe som øker det kommunale handlingsrommet i forhold til tidligere hvor kommunene mottok flere tiltak og strategier fra høyere styringsnivåer. Målene og visjonene som NF legger opp til styrker det lokale selvstyret ved å legge til rette for en mer åpen og tydelig dialog mellom de ulike styringsnivåene i landet som videre fører til mer forutsigbarhet og flere muligheter til å effektivisere den kommunale drift- og planprosessen deretter (NOU 2019: 3.). NF inneholder en rekke ressurskrav til kommunene som vi skal komme mer inn på i analysen.

Disse kravene i samspill med PBL sine lovnader setter faste rammer for den norske planmodellen. Ifølge Aarsæther fremtrer det norske plansystemet:

 som hierarkisk oppbygd, med vekt på overordnede statlige styringssignaler, med fremhevning av lokaldemokratiets ledende rolle i fastlegging av mål og strategier i kommunens samfunnsdel, og oppfølging gjennom hhv. arealdel og (handlingsdel)/økonomiplan (Aarsæther, 2018: 41).

Dette sitatet sammenfatter essensen av den strukturen som norske kommuner operer med i dag, og hvor statens indirekte rolle som kun styringssignalsender vektlegges. Ved at statlige ambisjoner staker ut en visjon som alle de lokale styringsmyndighetene skal etterstrebe samtidig som kommunens makt, ansvar og selvstyre øker i form av de kravene og oppgavene som de må løse lokalt. Dette gjør at kommuner i dag har mer autonomi og et større handlingsrom enn tidligere om man ser på utviklingen fra 1960 tallet, men denne friheten består også av flere forpliktelser og et større ansvarsområde for kommunen som samfunnsaktør (Aarsæther, 2012). I denne sammenheng er det interessant å se på forholdet mellom kommune og stat, og det er det det neste delkapittelet skal ta for seg.

3.1.1. Forholdet mellom kommuner og staten

Lovene som konstruerer rammeverket, håndheves nedover makthierarkiet fra staten, og via ulike aktører, institusjoner og departementer. Disse overser visse sektorer og kan overstyre,

begrense og hindre det kommunale handlingsrommet. Dette skjer som regel direkte enten via større regionale prosjekter eller etter konklusjon fra Fylkesmannen. Som Klausen, Askim og Vabo beretter så er fylkesmennene: «... det viktigste bindeleddet mellom stat og kommunene i kommunereformen, og de disponerer både gulrot og pisk på statens vegne» (2016: 36). Staten har også direkte makt til å overstyre vedtak på kommunalt nivå gitt at kommunen ikke har fulgt de nasjonale utviklingslinjene som Nasjonale forventninger (NF) legger opp til eller lovene i PBL (Ansvar og bistand i planleggingen, 2008, § 3-2). Direkte overstyring skjer sjelden, trolig fordi det kan skade demokratiet, men indirekte virkemidler er mye mer brukt og det er hovedsakelig denne makt dynamikken som vi skal se på utover i dette delkapittelet.

For selv om den norske styringsmodellen har blitt betydelig flatere og bredere med tiden, har staten og regionale aktører fremdeles det siste ordet over de lokale myndighetene. Falleth og Hanssen beskriver Norges styringsform som en form for samstyring (governance) hvor samspill mellom kommunen og staten, og kommunen og innbyggerne står sentralt (2012). Amdam og Veggeland viser til den tradisjonelle definisjonen av governance: «... som offentlig styring av aktører i nettverk. Styringen rettsliggjøres ved at det skjer ved regulering, avtaler og kontrakter» (2011: 30), men poengterer at det i dag har en mer omfattende betydning. Governance inkluderer både prosesser, nettverk og aktører både innen og utenfor de tradisjonelle styringssystemet. På denne måten henviser governance til en styringsmodell med en relativt flat struktur hvor flere aktører har påvirkningskraft gjennom et komplekst kommunikasjonsnettverk som samlet styrer utviklingen av samfunnet (ibid.). På denne måten blir governance, heretter samstyring, ansett som et bunn-opp styringssett som setter medvirkningsprosesser og nettverk sentralt i sin gjennomføring.

Slik sett er det tydelig at staten i stor grad har beveget seg vekk fra direkte overstyring til heller å benytte de positive effektene som samstyring gir. Staten og dens departementer har i stor grad gått vekk fra å lage nasjonale planer for store områder og regioner til heller å gi kommunene ansvaret for å lage helhetlige konteksttilpassede planer som tar hensyn til flere av de lokale forholdene og holdningene (Falleth, Hanssen, 2012). Med andre ord så bruker staten PBL 2008 som et aktivt virkemiddel for å hente ut utbyttet til fellesskapet (Nordahl, 2012). På kommunalt nivå har dette gjort seg gjeldende i samspillet mellom politikere og planleggere i kjølvannet av PBL 2008. For under revideringen av PBL ble det obligatorisk for de folkevalgte å lage en kommunal planstrategi etter konstitueringen av et nytt kommunestyre. På denne måten blir politikerne tvunget til å bidra proaktivt i planarbeidet etter hvert kommunevalg ved å produsere lokale visjoner for kommunens utvikling. Dette kravet gjorde de folkevalgte til medprodusenter

og ikke bare mottakere av kommuneplanene. Noe som bidro til å styrke samstyringen ved at de folkevalgte fikk en større følelse av eierskap og engasjement knyttet til planene (Aarsæther, 2012., Kvalvik, 2018). Dette kravet fra PBL er altså en liten, men viktig endring som skjedde i 2008 og som bidrar til mer samarbeid. Falleth hevder at samarbeid er selve nøkkelordet for dagens kommuneutvikling siden partnerskap mellom sivilsamfunnet, næringslivet og de lokale myndighetene er hovedingrediensen for en effektiv lokal utvikling uten innsigelser og hindringer (2012). Et slikt system av partnerskap blir gjerne betegnet som en horisontal samordning av Amdam og Veggeland, og handler om samordning av aktiviteter innen et bestemt område for å: «... oppnå økonomisk stabilitet, velferdsvekst, sosial likhet og utvikling» (2011: 89). Det handler om å samordne flest mulig aktører i samfunnet slik at driften blir mer forutsigbar og sikker. På denne måten handler dette perspektivet om desentralisering ved at makten blir spred utover i et nettverk av aktører som har fellesinteresser av at samfunnet utvikles i en bestemt retning som et mangfold av aktører har staket ut. Om et slikt samstyringssystem skal fungere optimalt, må det være en høy grad av transparens og gode kanaler for å føre en oversiktlig og åpen kommunikasjon. Intern samstyring og samarbeid innen den kommunale organisasjonen blir undersøkt i større detalj i kapittel 6.1.

En av hovedutfordringene med dette systemet er staten sin vetorett til å overstyre lokale vedtak som er i strid med de nasjonale målene som delkapittelet ble innledet med. Fiva, Hagen og Sørensen gjør et poeng av dette og skriver at rent teknisk sett har: «... norske kommuner ingen konstitusjonell beskyttelse mot statlig styring eller overtagelse av oppgaver» (2014: 24). Som oftest tyr ikke regjeringen til direkte overstyring av lokale vedtak gitt at man ser vekk fra Fylkesmannen sin rolle som statlig mellommann. Fylkesmannens rolle er å hindre alle lokale utviklingsprosjekter som går på bekostning av kulturelle eller naturlige verdier (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). Fylkesmannen er på mange måter statens øyne på bakken og skal hindre at økonomisk motiverte utviklingsplaner skal gå på bekostning av fellesskapets områder eller verdier (Foss, 2016., Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). Med unntak av Fylkesmannen så eksisterer det få direkte inngrep fra staten på kommunens handlingsrom.

Det som er mer vanlig, er indirekte virkemidler som overstyrer de lokale myndighetene, og som Amdam ytrer, så har disse historisk sett hatt stor påvirkning på det lokale handlingsrommet. For staten kan benytte en rekke økonomiske virkemidler som insentiver for å indirekte motivere eller styre valgene som et kommunestyre foretar seg som myndighetsutøver. Disse virkemidlene kommer i en rekke former, men som oftest er de økonomiske i form av sanksjoner, bøter eller skatter som alle påvirker en kommune sitt økonomiske handlingsrom (Amdam &

Veggeland, 2011., Aarsæther, 2012). Men det bør poengteres at om man ser på utviklingen fra 1960-tallet igjen, så er det klart at kommuner i dag har et større handlingsrom enn tidligere (Aarsæther, 2012), men en slik frihet gir ikke staten uten å få noe igjen, og i dette tilfellet ga staten kommunene flere forpliktelser og mer omfattende ansvarsområder som samfunnsaktør enn tidligere (Aarsæther, 2012). PBL og NF gir altså kommunene mer handlingsrom og frihet, men også mer arbeid noe som man kan si setter en naturlig ressursbegrensning for handlingsrommet til enkelte kommuner.

Amdam og Veggeland hevder videre at det norske styringssystemet på grunn av dette har blitt omstøpt til å ligne en reguleringsstat preget av mindre direkte styring fra regjeringen og mer bruk av indirekte styringsvirkemidler. Deler av grunnen til dette kommer også av Norges posisjon som EØS-land og måten dette gjør sekundærlovgivningen til EU gjeldende for Norge. Slike forhold setter visse begrensninger på det nasjonale handlingsrommet og er dermed en faktor som påvirker vedtak i Stortinget (2011). Refleksjoner rundt disse utviklingsaspektene blir stadig viktigere ettersom globaliseringsprosessen, verdenspolitikken og markedene stadig binder flere nasjoner sammen i komplekse nettverk på ulike nivåer. Flere nasjoner er i dag nærmest avhengige av hverandre, og som diskusjonen om kompleksitetsteorien i 6.1 vil vise, så kan dette gi stivhengighet og tilbakekoblingseffekter hvis en fellesfaktor forsvinner eller endres. Derfor kan også globaliseringsprosessens hyppige flyt av informasjon, varer, tjenester, personer, ideer og meninger legge begrensninger på det statlige og videre det kommunale handlingsrommet.

Hovedmålet her var å belyse forholdet mellom stat og kommune i noen ulike situasjoner for å illustrere hvor sensitivt og dynamisk det kommunale handlingsrommet er. For å sette det på spissen så kan man si at det påvirkes (i ulik grad) av alle politiske vedtak som skaper en endring i et nettverk som kommunen er en del av. Videre så både begrenses og frigjøres det av de juridiske rammene og strukturene som den norske styringsmodellen setter. Handlingsrommet frigjøres juridisk gjennom lovendringer fra 2008 som økte kommunens rolle som samfunnsutvikler, samtidig som det begrenses av rammene som utviklingsretningene til NF setter og de indirekte virkemidlene som staten bruker for å håndheve lovene i PBL og forventningene fra NF. Den historiske utviklingen av disse strukturene, lovene og kravene har ført til at kommunens organisering har blitt et sentralt tema, og det skal vi gå nærmere inn på i den påfølgende delen.

3.1.2. Kommunal organisering

For å forstå viktigheten av god kommunal organisering må man ha kunnskap om kommunens mange roller. De foregående delkapitlene har presentert noen aspekter av den konteksten som kommuner må ta hensyn til når de organiserer seg, men ikke hva denne organiseringen innebærer. Når man diskuterer organisering, er gjerne målet en mer effektiv organisasjon. Grunnen til det, er at kommunens ulike roller representerer ulike økonomiske belastninger som man ønsker å begrense gjennom effektiviseringstiltak. Slik sett handler mye av organisering om å få til mest og best mulig tilbud for innbyggerne ved bruk av minst mulig ressurser.

Ifølge Fiva, Hagen og Sørensen finnes det 3 hovedmål for kommunal organisering. Det er effektivitet, demokrati og nasjonale hensyn. Effektivitet handler om: «... maksimering av innbyggernes velferd» (2014: 16) innbyggers velferd utfra tilgjengelige midler i kommunen, og demokrati er knyttet til: «... økt interesse for politisk deltakelse» (2014: 22) og utviklingsmuligheter innenfor de nasjonale forventningskravene. Bærekraftutvikling fra NF 2019 faller innenfor slike nasjonale hensyn og setter klare begrensninger på det lokale handlingsrommet og valgfriheten lokalpolitikere opererer med. Fiva, Hagen og Sørensen påpeker at disse føringene i stor grad handler om å sette krav til kommuner over hele landet slik at tjenestene som kommunene tilbyr innbyggerne sine holder en viss standard over hele linja. Slik at hvor man bor i Norge ikke har betydning for hvilke og kvaliteten på tjenester man mottar (ibid.). Samlet gjør dette at kommunen i alle sine ulike roller må tenke økonomisk, inkluderende og juridiske forhold for å drifte kommunen i henhold til ulike rettigheter som den norske styringsmodellen gir både staten og dens borgere.

Videre deler Fiva, Hagen, Sørensen (2014) og Aasbrenn (2010) de ulike rollene opp i fire deler. Dette er kravene og arbeidsoppgavene som staten i økende grad har overlatt til kommunene. Den første rollen er jobben som tjenesteyter. Denne rollen handler om de lovpålagte juridiske kravene som kommunene må oppfylle ovenfor innbyggerne sine. Omfanget av dette ansvaret har økt enormt i takt med fremveksten av velferdsstaten de siste 50 årene noe Klausen, Askim, Vabo påpeker (2016). Noen av oppgavene som det inkluderer, er ansvaret for helsetjenester som fastleger, legevakt, sykehjem og NAV, og kommunal drift i form av renovasjon, vedlikehold av kommunal infrastruktur, veier og forvaltning av alt annet som er under kommunalt eie eller drift (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). Den andre rollen er kommunen som myndighetsutøver. Her tydeliggjøres kommunens lokale makt ovenfor innbyggerne og private aktører. Blant annet kan kommunen innenfor visse statlige rammer velge hvem som får tildelt tjenester, hva som skal skattlegges og i en viss grad hvor høy denne skatten skal være, og dele

ut bevilgning eller støtte til utbyggere, idrettslag, foreninger og lignende aktører i kommunen. Den tredje er rollen som samfunnsutvikler, og hvordan kommunen behandler langsiktige planleggings- og utbyggingsprosjekter. Alle slike planer må operere innenfor plan- og bygningsloven (PBL), men også særlovgivningen som omhandler folkehelse og naturmangfoldbestemmelser. Ofte er det fylkesmennene som ser til at kommunens planer er i overensstemmelse med disse regelverkene, som ofte involverer spørsmål rundt bærekraftighet og lokale natur- eller kulturverdier (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). Den fjerde rollen til kommunen er demokratisk arena. Ettersom kommunene har fått tildelt mer ansvar og makt (NOU 2019: 3.), er det viktig at de lokale stemmene faktisk blir hørt og brukt i utviklingsarbeidet. Derfor er det viktig at kommunen opptrer og legger til rette for demokratisk brukermedvirkning eller styring, slik at kommunen tilfredsstiller kravene og ønskene til lokalbefolkningen (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). Kommunens organisasjon i 2020 er med andre ord svært omfattende sammenlignet med før velferdsstaten var etablert. Av den grunn er en effektiv organisering innad i kommunen essensielt for at kommunen skal ha nok ressurser til å oppfylle alle de fire rollene.

God kommunal organisering gir effektive planprosesser på grunn av god internkommunikasjon mellom ulike sektorer, planprosesser, medvirkning og lokale hensyn som gir færre innsigelser fra fylkesmenn og innbyggere (NOU 2019: 3.). Et viktig poeng knyttet til god organisering er at det som alt annet i samfunnet blir muliggjort gjennom kumulativt samarbeid mellom individer. Det er innbyggerne som drifter de norske kommunene gjennom arbeid i både offentlig og privat sektor samt via beskatning, forbruk, dugnad og daglig deltakelse i samfunnet (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). Verdien av individuelt engasjement og for eksempel dugnad i det norske samfunnet er en ressurs som ikke bør undervurderes og er noe delkapitlene til 6.2 tar for seg. Innbyggere legger kort fortalt grunnlaget for utviklingen av kommunene innenfor de statlige rammene. Kompromisset av alle stemmene ved kommunevalget staker ut en politisk retning, og legger grunnlaget for hvilken måte kommunen vil håndtere sine ulike roller og hvilken standard de kommunale tjenestene får i den påfølgende fireårsperioden (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). I grove trekk er dette noen av hoveddrammene og forholdene som påvirker det lokale handlingsrommet til kommuner. I neste delkapittel skal vi se nærmere på hvordan det økte ansvaret sammen med ineffektiv organisering i enkelte kommuner kan være en del av grunnen til at kommunereformen ble en realitet.

3.1.3. Kommunereformen

De lange utviklingslinjene av det norske samfunnet som ble omtalt i kapittel 3.1, har ført til politiske justeringer fra regjeringen opp igjennom historien. Samtidens utvikling tvinger daglig frem små justeringer og kommunereformen er slik vi ser det en litt større juridisk justering som ble nødvendig etter at foregående justeringer ikke oppnådde ønsket effekt. Kommunereformen er altså en større reaksjon på en samfunnstrend som i retrospekt har blitt synliggjort. Lav lønnsomhet hos enkelte kommuner har bidratt til å synliggjøre disse, og som de tidligere delkapitlene presenterte, så står de statlige kravene, den kommunale organisasjon og politiske vedtak som syndere for dette. Ressursmangel oppstår som et resultat av enten tilbakekoblingseffekter fra et sviktende ledd eller flere komponenter i systemet som ikke opererer effektivt nok. Westskog mfl., hevder at en måte kommuner kan bøte på noe av den økte arbeidsmengden de har blitt pålagt er ved delta i: «... nettverk som interkommunalt samarbeid, nettverk for fjord- og kystkommuner og klimanettverk» (2018: 36). Samarbeid og aktiv bruk av nettverk kan slik sett avlaste kommuner, men det bør poengteres at slike metoder stiller store krav til struktur og organisering hos den enkelte kommune,

Fiva, Hagen og Sørensen opplyser om at driftsresultatene i norske kommuner har hatt en negativ trend de siste tiårene. Trenden viser at de minste kommunene generelt sliter mest med likviditeten til det kommunale arbeidet ved at: «det brukes større ressurser på å produsere et gitt tjenestevolum enn tidligere» (2014: 163). Dagens samfunn er altså blitt dyrere å drifte på grunn aspekter som kan være knyttet til rettighetene som dagens statsborgere har, og som de har blitt mer bevisste på å benytte seg av med tiden. Dette hevder også Klausen, Askim og Vabo da de pekte på at flere studier har hevdet at «... velferdsstatens fremvekst er den viktigste driveren bak kommunereformen» (2016: 150 – 151). En annen som støtter seg til dette synet er Hofstad som legger spesielt vekt på utfordringer knyttet til arbeidsmengden, redskapene og den lovpålagte strukturen som PBL fra 2008 legger opp til. Hofstad mener at disse faktorene: «... er mer tilpasset utfordringene i store enn små kommuner» (2018: 220), og at de legger opp til en ugunstig drift av mindre kommuner, og peker på kapasitet og kompetanse som hovedproblemene for kommuner med mindre enn 10000 innbyggere. De kravene som stilles om at planer som skal være helhetlige og bærekraftige setter svært høye faglige krav til kommuner med begrensede ressurser og fast fagpersonell (ibid.). Over tid kan slike mangler tappe kommuner for ressurser, noe som med tiden gir lavere kvalitet på tjenestene og infrastrukturen, og som har resultert i at staten anså det som nødvendig å gjennomføre en kommunereform for å styrke kapasiteten til kommunene.

Om vi legger Vabo-utvalget sine beregninger til grunn, så vil hovedgevinsten fra reformen stamme fra større fagmiljøer, bedre rettssikkerhet og økonomisk soliditet i den enkelte kommune (Klausen, Askim, Vabo, 2016., Aarsæther, Hanssen, 2018). Utvalget var derfor klare på at større kommunale enheter ville gi mer robuste kommuner. Slike kommuner vil i forhold til tidligere ha evnen til å løse dagens oppgaver og utfordringer enklere ved at de har en større organisasjon, flere ressurser og mer handlingskraft å drifte kommunens oppgaver effektivt. Dette gir kommunene økt makt og handlingsfrihet til å prioritere etter lokale behov noe som vil gi en mer effektiv organisasjon samlet sett (Klausen, Askim, Vabo, 2016). Ifølge Falch hadde staten følgende målsetting for kommunereformen, den skulle gi: «... gode og likeverdige tjenester, bærekraftige og økonomiske robuste kommuner, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og et styrket lokaldemokrati» (2016: 92 – 93). Det er for tidlig å konkludere om disse effektene har blitt oppnådd, men under analysedelen vil refleksjoner rundt dette i henhold til situasjonen i nye Sandefjord bli omtalt.

Det man kan konkludere med fra reformen 2020, er at større kommunale enheter vil gi mer oversiktlig og helhetlige strukturer i kommune Norge, og at dette vil føre til færre offentlige utgiftsposter som vil gi et større overskudd til å investere i sosiale og økonomisk bærekraftige beslutninger i fremtiden (Ot.prp. nr. 96 S (2016 – 2017)). Nasjonale forventinger fra 2019 bygger videre på de samme prinsippene og vektlegger kommunens nye posisjon i henhold til både myndighet og krav. Samarbeid fremgår som et viktig element for gjennomføringsevnen til forventningene som presenteres og i den sammenheng blir det gjort et poeng ut av utfordringene som de mange statlige kravene presenterer for kommunene. I et eget avsnittet oppfordres alle kommuner til å reflektere over sine forutsetninger for å kunne oppfylle disse i lys av en fremtid som kanskje er preget av hyppige endringer. I NF er det formulert slikt:

Planprosessen er en anledning for kommunestyrene til å diskutere om kommunen har forutsetninger for å møte fremtidens utfordringer alene, eller om kommunen heller bør bygge en større og sterkere kommune sammen med nabokommunen (NOU 2019: 3., s. 7).

Dette kan tolkes som en formodning om at de kommunene som ikke har sendt inn søknad om å slå seg sammen i starten av 2020 virkelig bør reflektere over sine muligheter i den kommende kommuneperioden og ta stilling til om dette veivalget faktisk lønner seg for dem i det lange løp.

Men kommunesammenslåing er ikke like populært alle steder og ofte blir det debatter rundt sentraliseringen som den fører med seg og de effektene dette har på tettsteder og steder innenfor

de nye kommunegrensene. For innbyggere i steder med lav befolkningstetthet føler gjerne at deres rettigheter og tilgang på forskjellige tjenester blir avgrenset eller dårligere som en følge av en sentralisering og effektivisering av kommunale tjenester. Ofte i form av geografiske utfordringer knyttet til tidsbruk ved at de må reise lengre for en vanlig legetime eller ved at helsestasjoner som kan håndtere akutte hendelser ligger lengre unna enn tidligere. Fra et slik perspektiv vil sentralisering oppleves som at tjenestene og godene de er vant til å ha tilgjengelig lokalt vil forsvinne på bekostning av å styrke tjenestene til byfolket. Fra statens perspektiv så blir tjenestene flyttet sentralt slik at de kan styrkes og effektiviseres i henhold til å betjene fellesskapet best mulig. Det blir nærmest et rettferdighetsparadoks mellom rettighetene til individer og rettighetene til fellesskapet. Uansett hvordan man snur og vender på det så vil det være kontekstuelle interessekonflikter med en myriade av ulike faktorer knyttet til rettferdighet og samfunnets beste. Innenfor disse interessekonfliktene blir gjerne utfordringer rundt stedsidentitet og kommunesammenslåing også aktuelt, men det kommer vi inn på under det neste kapittelet. For under delkapittel 3.2. så skal teorier fra konstruktivismens filosofiske forståelse av verden, samfunn, kultur og mennesket belyses.

3.2. Relasjonell forståelse av lokalt handlingsrom

Relasjonell forståelse brukes gjennom hele dette prosjektet for å knytte de ulike teoriene sammen og for å sikre at effekten som de humane elementene utgjør i samfunnssystemet ikke blir utelatt i diskusjonene rundt forskningsspørsmålene. Relasjonelle teorier gir en grunnleggende forklaring på forholdet mellom mennesker, sted og samfunn. Disse relasjonene benyttes i dette prosjektet til å utforske hvordan alle individer påvirker miljøet rundt seg gjennom sine valg og sin interaksjon med ulike nettverk på ulike nivåer i samfunnet. Den relasjonelle forståelsen vektlegger hvor viktig menneskelig aktivitet og interaksjon med steder og andre mennesker er for å skape det jeg har valgt å kalle *nuets kontekst*. For steders uttrykk påvirker individets valg, men individets handling påvirker også steders uttrykk kumulativt sett.

For å utdype denne forståelsen benyttes begrepet relasjonelt rom. Det relasjonelle rommet er et perspektiv som mener at relasjoner mellom alle mennesker og steder produserer en vital kraft gjennom sitt nærvær. For å forstå dette rommet så kan man se på det som en sfære av relasjoner som er representert av humane og materielle elementer som alltid er i en prosess av å forme identiteten eller uttrykket til steder og til individer gjennom interaksjon. Denne prosessen skjer konstant og utvikler identiteten til alle individer og steder hele tiden. Gitt at samtidens kontekstuelle informasjon er tilgjengelig så vil den påvirke alle individer og steder. Alle identiteter er med andre ord i prinsippet i en konstant dannelsesprosess, så forbindelser mellom

objekter og subjekter i det relasjonelle rommet påvirker hverandres dannelse (Massey, 2007). I henhold til problemstillingene så tilgjengeliggjør denne forståelsen en måte å forstå samfunnet og innbyggernes rolle på ved at det blir tydeligere hvilke områder som man bør satse på for å bedre en situasjon i samfunnet. For dette prosjektet gir en relasjonell forståelse av hva som må til for å forme attraktive steder, som folk bruker, er glad i, og som videre kan ha betydning for det lokale miljøengasjementet. Om kommunen klarer å konstruere steder som er attraktive og som blir brukt, så vil det skape et mangfold av positive *sense of place*-opplevelser knyttet til stedet. For et individ bygger dette ifølge Vestby: «... opp om individets grunnleggende stedsfølelse og gjør stedet til en utvidelse av personligheten» (2019: 113). Når det skjer, får man en *Identity – Protective Cognition* hvor flere individer deler en oppfatning om noe og vil forsvare det som en følge av at denne oppfatningen er en del av deres subjektive identitet (McCright, 2011). Resultatet er at innbyggerne bryr seg om stedet og ønsker å bevare de spesielle elementene som stedet innehar, og dette er kan være en viktig del av å motivere innbyggere på den lokale skalaen til å aktivt delta og endre sine vaner for det beste for lokalmiljøet.

For når man anvender et slikt perspektiv, så henger alt sammen med noe og gjennom ulike forbindelser som strekker seg over og gjennom alle skalaer og territorier så påvirker impulser, aktivitet, valg og hendelser som skjer et sted, også flere andre steder og mange mennesker med tiden. Abstrakt sett så henger mye av denne forståelsen sammen med globaliseringsprosessen ved at lokal aktivitet på et sted kan påvirke noe lokalt et helt annet sted i verden på grunn av sammenvevingen av ulike nettverk (Massey, 2007). Man kan nærmest sammenligne dette med sommerfugleeffekten som er mye brukt innen populærkulturen. Massey utdyper dette gjennom sine politiske analyser om nettverk, flyt og globalisering og samlet sett legger disse argumentene grunnlaget for hvordan steder og subjekter sine identiteter utvikles av en konstant interaksjon med andre individer og miljøer (ibid.). Som samlet kan sies å være grunntanken til den relasjonelle forståelsen. I de neste delkapitlene skal vi utforske disse prosessene nærmere ved å se på identitet skapelse og komplekse systemer.

3.2.1. Relasjonelle identiteter

Ved å benytte det relasjonelle perspektivet om at alle individer formes og påvirker alt rundt seg gjennom sin individuelle personalitet, så blir det tydelig at steder er et resultat av det kumulative uttrykket som brukerne gir det. Når man legger så stor vekt på tilblivelsen som et mangfold av individers identitet gir et sted gjennom sine handlinger og valg, er det naturlig å undersøke hva som former identiteten til mennesker og hvordan steders miljø og menneskers aktivitet

gjensidig påvirker hverandre. Robert D. Sack utforsker dette, i sin forståelse finnes det tre kjerneelementer i samfunnet som påvirker et individ sin identitet, nemlig *betydning* (verdier), *natur* (design/landskap) og *sosial aktivitet* (kultur) (Holt-Jensen, 2018: 8). Disse mener Sack er fundamentale elementer i utviklingen av individer sin identitet (Holt-Jensen, 2018: 9). Sack hevder individene påvirkes av miljøet og de forholdene de vokser opp med. I korte trekk vil det si; designet til nabolaget under oppveksten, den naturen som lå i nærheten, de reglene som ble etterlevd og testet, samt alle de relasjonene som ble opplevd og alle de aktivitetene som ble gjort både alene og med andre ha påvirket det aktuelle individet sin identitet. Alt i alt så blir individer formet av alle delene av samfunnet som de opplever og deltar i, og samlet bidrar de til en kumulativ forming av samfunnet de deltar i. Som Holt-Jensen sier det:

This mix of physical nature, social relations and meaning is possible to understand primarily because it involves activities in place and space. Place becomes an active agent in the forming of our 'self'. There is a reciprocal (or dialectic) relation between 'self' and place» (2018: 10).

Denne forståelsen ligger til grunn for prosessene som diskuteres i kapittel 6. Resultatet av disse prosessene er at et individ blir institusjonalisert inn i et sosialt konstruert samfunnssystem bygget opp av strukturer, normer og moralske koder som skaper en viss harmoni og stabilitet i det relasjonelle rommet.

Institusjonalisering inn i en kultur med et visst tankesett skjer gjerne ubevisst og for individer fører dette til at handlingsvalgene de tar ofte er basert på disse sosiale normene (Bukve, 2014). Men hvis individer blir bevisste på disse kognitive rammene som deres oppvekst og miljø har gitt dem, så kan de aktivt forfølge andre retninger og utøve valg som bryter med disse kulturelle strukturene, men da risikerer personene også å bli outsiders og miste noe tilliten fra sine kulturelle gruppemedlemmer (Carling, Erdal, Ezzati, 2014). Relasjonelt sett kan et individ på denne måten herske mer fritt over valgfriheten sin, og dette kan føre til at livsløpet til individet endrer seg drastisk ved at nye bevegelsesbaner gjennom rommet blir tilgjengelig. Dermed kan individet bli utsatt for andre impulser enn tidligere i form av perspektiver, tankesett, og kulturer som alle påvirker individets verdensanskuelse (Holt-Jensen, 2018). I forhold til et byrom vil denne type individualitet føre til et rikere og tydeligere mangfold utfoldet i det offentlige når individet returnerer til sin hjemkommune. Individets krysning av kulturelle territorier er drivkraften for den kulturelle utviklingen til det stedet som individet oppholder seg.

Når det gjelder steder, så blir de som mennesker også påvirket av en rekke impulser og krefter fra omgivelsene. Mennesker står for den hverdagslige utformingen gjennom bruk og fysisk konstruksjon av stedene, mens naturen, oftest i form av ekstremvær, sporadisk kan forme stedenes uttrykk (Blokland, 2017). Teoretisk deles steder opp i tre kjerneelementer som på ulikt vis gir sted mening: *Location*, *Locale* og *sense of place*. *Location* er det faste eller satte punktet som vi kan plassere på et kart med koordinater og orientere oss frem til ved hjelp av andre punkter innenfor dette systemet. *Locale* gjenspeiler de strukturene som utgjør disse punktene i kartet, altså selve designet og utformingen av det stedet som individer utfører aktiviteter (Agnew, 1987., Cresswell, 2013). *Sense of place* er det siste elementet og er en subjektiv opplevelse av et sted som fra nå av blir kalt *stedsfølelse*. Definisjonen av dette elementet er høyst flyktig, men koker ned til de følelsene og assosiasjonene subjekter får til et sted når de faktisk beveger seg gjennom det eller når de tenker tilbake på minner som oppsto på det gitte stedet (Agnew, 1987., Cresswell, 2013). Utover i prosjektet når det refereres til et sted sin identitet betyr dette et geografisk sted som inneholder et avgrenset relasjonelt rom som har et fysisk design og som har betydning for individer som bruker og kjenner til stedet. Denne betydningen til stedet vekker subjektive assosiasjoner og følelser som er høyst individuelle og erfaringsbaserte.

Brandtzæg benytter Frisvoll og Almsås sin forståelse av identitet og tilhørighet for å beskrive hvordan individer former, formes og knyttes til steder og andre individer. Frisvoll og Almsås bruker de tre i-ene identifikasjon, interaksjon og institusjonalisering for å forstå identitetsbegrepet i en samfunnskontekst. For vi kan ikke skape identitet i et vakuum, det oppstår kun som begrep når vi som mennesker kan gi uttrykk for hvem vi er i forhold til andre. Noe som er viktig for menneskers kognitive kategorisering og forståelse av verden rundt seg. Identifikasjon handler om faktorene som gjør at vi kan skille individer fra hverandre, som typisk er personaliteten til individer og hvordan andre sanser, observerer og kategoriserer dem. Interaksjon bygger på denne forståelsen om sansing, men legger til de flyktige mobilitetsvalgene individer foretar seg hvordan dette avgjør hvem de interagerer med i et samfunn. Institusjonalisering er en prosess som skaper samlende fellesskapsfølelse for individer innenfor et begrenset geografisk område (Brandtzæg, 2014b). Dette kan sammenlignes med forståelsen av kultur som ble nevnt under avsnittet om Sack sin forståelse og som er en viktig brikke for å forstå hvordan mennesker vurderer ulike situasjoner og valgene de foretar seg etter å ha tolket en situasjon. Essensen av dette er at mennesker først får et innblikk i sin egen identitet når de har gjort seg nok erfaringer og lagd nok kognitive kategorier til å kunne se seg selv i

forhold til andre individer. Når de kan se hvordan forskjeller påvirker interaksjonen og valg, samt hvordan fellesskap skapes når et individs kategorier og forståelse av verden rundt dem overlapper med andres meningssystemer. Med hensyn til kommunereformen gir denne forståelsen kommuner et innblikk i hvilke skiller som finnes blant innbyggerne og hvordan disse oppstår.

Stedsidentiteten utvikles når ytre impulser krysser de allment aksepterte geografiske grensene til stedet. Dette gjør at globaliseringen og alle effektene denne prosessen fører med seg spiller en essensiell rolle for hvordan uttrykket til samfunnet endres og oppfattes av mennesker. Økende globalisering har gitt en hyppigere utvikling av steders identitet ved at flere impulser i form av alt fra mennesker, varer, ideer, verdier og lignende elementer i dag når flere steder kjappere og oftere enn tidligere (Wezemaël, 2016., Massey, 2007). Det er dette Massey mener når hun sier at *rommet* både danner et mangfold og er dannet av et mangfold (2007). Det er et gjensidig utvekslingsforhold hvor alle steder endres litt etter litt ved at påvirkningsfaktorer både sporadisk og systematisk blir fraktet mellom dem. Pløger bruker begrepet *smittsom tilstedeværelse* for menneskers påvirkning av et sted, andre mennesker og ulike situasjoners utfoldelse (2019). På denne måten fører menneskers interaksjon og annen handling til utvikling av både steders og andre individers identitet. Valgene våre styrer utviklingen av livshistorien og de erfaringene vi anskaffer oss som igjen påvirker fremtidige valg. Et valg kan altså ha stor effekt på hvilke kulturer som påvirker deg og hvilke kulturer, steder og mennesker vi rekker å bli påvirket av i løpet av livsløpet vårt, og hvilke vi får mulighet til å påvirke andre. Vi eksisterer på denne måten i en konstant smittsom tilstedeværelse av ulike livsløp som henger sammen i et stort kaotisk og dynamisk nettverk av påvirkningskraft som utøves på alle steder hvor mennesker har befunnet seg eller befinner seg.

3.2.2. Komplekse samfunn

De foregående teoriene og perspektivene skal i dette delkapittelet settes sammen i en større sammenheng. Målet er at man skal få en dypere forståelse av hvordan alle steder gjennom ulike forbindelser henger sammen med mange andre steder gjennom flere komplekse systemer som alle innehar aspekter av det som drifter og opprettholder samfunn over hele verden. Driften av disse systemene er i stor grad et resultat av den dynamikken eller flyktigheten alle de humane elementene i systemet medbringer, og valgene de foretar seg. Komplekse systemer er vanskelig å definere, men Amdam og Veggeland velger å karakterisere dem som systemer som ikke kan:

deles opp og reduseres til mindre biter uten å miste egenskaper. Komplekse systemer er uoppløselige, de er åpne, dynamiske og ikke-lineære, det vil si at små endringer kan få store konsekvenser og motsatt (2011: 64).

Det finnes mange andre definisjoner og ulike filosofiske tolkninger av kompleksitet, men dette sitatet dekket noen av hovedelementene som er relevante for dette prosjektet. Grunnen til at denne forståelsen presenteres i dette prosjektet er at kompleksitetens prinsipper om at verden er fylt av flyktighet, usikkerhet og dynamikk setter spørsmålsteget rundt den norske styringsmodellens evne til å håndtere det som refereres til som fremtidens utfordringer. Kompleksitetsforståelsen sine verktøy kan slik sett bidra til å sikre at kommuner blir mer robuste i møte med slike utfordringer.

Komplekse systemer er ifølge Hillier høyst kontekststøttede (2016) og som Amdam og Veggeland poengterte ovenfor er de ansett som åpne systemer. Dette betyr ifølge Hillier at delene som systemet består av er i dynamisk bevegelse og konstant ute av balanse siden flere av disse delene er styrt av humane elementer som kan foreta sporadiske og uregelmessige handlinger på grunn av handlings- og valgfrihet de besitter som individer. Denne situasjonen skaper et nærmest uendelig komplekst system hvor det finnes mengder med mulige strategier mellom ulike faktorer og elementer å ta hensyn til, og det er dette som gjør systemene uoversiktlige og komplekse (Hillier, 2016). Hillier skiller derfor mellom to *plan* på hver sin side av et spektrum som må balanseres for at effektiv utvikling skal kunne finne sted i det komplekse samfunnssystemet. Organisasjonsplanet representerer strukturene som opprettholder orden og stabilitet i samfunnet. I dette planet finnes elementer som sikrer en viss treghet og forutsigbarhet over den individuelle handlingsfriheten i form av visse institusjoner, regler, sosiale normer og ideer (Kristiansen, Nyseth, 2012). Disse stabiliseringselementene er en forutsetning for all meningsfull planlegging siden de begrenser noe av kaoset som samfunnet kompleksitet normalt består av. På grunn av kompleksiteten til samfunnssystemet vil alltid noe være utelatt i organisasjonsplanet siden de reduksjonistiske analysene som ligger til grunn ikke kan inneholde alle forbindelsene mellom komponentene som analyseres, eller at det ikke tas høyde for enkelte komponenter og faktorer. Resultatet blir da at de ekskluderte faktorer kan interagere med inkluderte faktorer og nøyaktighet til analysen vil bli svekket (Portugali, 2016: 136., Kristiansen, Nyseth, 2012). Hillier mener derfor at utviklingsplanlegging behøver en dose kaos fra det hun kaller for konsistensplanet. Dette *planet* eller nivået henviser til den spontaniteten som ulike koblinger mellom mennesker, ting, aktører og steder konstant skaper. Effekten fra disse kaotiske prosessene fra forrige delkapittel er at de forbindelsene som

organisasjonsplanen ikke fanger opp blir synliggjort av konsistensplanen (ibid.). Derfor hevder Hillier at man behøver en balanse mellom organisasjonsplanen og konsistensplanen siden begge er avhengige av hverandre for å fungere optimalt. Om vi kun legger konsistensplanen til grunn, så vil det før eller siden alltid reorganisere seg i form av nye strukturer, regler eller normer som samfunnets mange fellesskap blir enige om (ibid.), og tilsvarende vil borgere i et svært stramt, tregt og forutsigbart samfunn søke etter friheten som konsistensplanen besitter. I diskusjonene i kapittel 6 blir disse to nivåene brukt som et skille mellom de kommunale myndighetene og innbyggerne for å vise hvordan de påvirker hverandre, og hvilke effekter dette har på handlingsrommet og bærekraftsatsningen til kommuner.

Videre uttrykker De Roo at det er interaksjonen mellom de fysiske, mentale, relasjonelle elementene som danner steder, tettsteder og byer. Innen kompleksitetsstudiet blir dette kalt for *emergence* som betyr en form for skapelse eller *tilblivelse* som blir brukt i dette prosjektet. *Tilblivelse* om forholdet mellom de små detaljene i et system og hele systemet i et større bilde (Couper, 2016). Slik sett forekommer tilblivelse i de prosessene som ble forklart i det forrige delkapittelet nemlig via interaksjon og handling mellom forskjellige individer, elementer og steder i rommet (Wezemaël, 2016). All interaksjon og aktivitet har påvirkningskraft på individers og steders identitet og videre på utviklingen av designet til steder. Enten det skapes gradvis noe nytt eller at gjentakende handlinger viderefører individers stedsfølelse over tid.

Portugali referer til planleggingskrisen som Schönwandt beskrev i 2008, og benytter De Roo sin forklaring av den til å illustrere situasjonen som Vestens planleggingspraksis befinner seg inni som en følge av historiske diskursdreininger og tidligere beslutninger. En slik dreining skjer når et helhetlig meningssystem med egen intern logikk opplever brytninger i måten man forstår verden på (Oseland, Haarstad, 2018). Krisen som Schönwandt beskrev, er ifølge Portugali et resultat av at teoretikere, diskurser og planleggere over flere tiår har valgt å håndtere samfunnet som et simpelt og ofte generalisert system. Dette har ført til flere av de utfordringer som dagens samfunn må håndtere (2016). På det kommunale nivået merkes dette på flere av de fysiske strukturene som har blitt bygget og hvordan disse påvirker innbyggernes valg og handlinger i hverdagen. Utviklingsideer som var sett på som smarte på 60- og 70-tallet kan i 2020 bli sett på som store utfordringer når det gjelder transformasjonsarbeid for å nå bærekraftsmålene innen 2030 (Kittang, 2019: 142). Valg som formet infrastrukturen til en kommune, kan også i stor grad avgrense handlingsrommet til kommunen og hvilke av dagens smarte løsninger som er anvendbare for kommunen. Dette representerer altså noen av de poengene som ble gjort under kapittel 3.1 angående persontransportfremveksten og hvordan

dette har formet dagens samfunn, men også hvordan forståelsen av utvikling har endret seg fra å være ekspertdrevet til å bli ekspertveiledet. Historisk balast er en stor utfordring for alle samfunn som aktivt skal utvikles.

Portugali sier at samfunnet alltid har vært et komplekst system og at det globaliseringsprosessene kun har tydeliggjort, er manglene til Vesten sin tradisjonelle planleggingspraksis. De ekspert-teknokratiske utviklingsteoriene har ikke vært tilstrekkelig til å utvikle samfunn effektivt fordi de har ekskludert elementer gjennom generaliserte teorier og det ser vi resultatet av i dagens byer (2016). En vanlig generalisering er at de kontekstuelle forholdene ikke blir utforsket nøye nok, for eksempel gjennom medvirkning, og at uforutsette forhold hindrer fremdriften av utviklingsplanene (Kristiansen, Nyseth, 2012). For å håndtere dette, og gjøre de lokale myndighetene mer robuste i møte med fremtidige utfordringer har eksperimentell planlegging blitt presentert som en løsning. Håpet er at verktøyene som denne forståelsen gir, kan gi kommuner en fremgangsmåte til å planlegge og utvikle byer som kan håndtere akutte og uventede endringer og hendelser som både politisk og klimatisk uro kan fremprovosere i nær fremtid (ibid.). Grunnideen er at man benytter mangfoldet, uroen og dynamikken i samfunnssystemets mange deler til å produsere aktuelle planer ut fra nåtidens forhold. I praksis vil det si at lokalpolitikere benytter seg av utslagene som tilfeldige hendelser danner til å skape noe positivt (ibid.). Det handler altså om å ikke låse seg fast til konkrete fireårsplaner slik som PBL legger opp til i dag, men å heller ha handlingsrom nok til å endre utviklingsløpet i takt med de flyktige endringene i det komplekse samfunnssystemet. På denne måten gir den relasjonelle forståelse av det komplekse samfunnet som vi lever i 2020 kommuner et verktøy til å håndtere fremtidens usikkerheter. For de fire rollene til kommunene kan bli testet på mange måter gjennom klimatiske og politiske hendelser i årene som kommer, og da gjelder det å bevare nok av det lokale handlingsrommet for å kunne håndtere slike utfordringer.

3.3. En teoretisk sammenfatning

Bærekraftig utvikling er et vanskelig begrep å definere siden det griper over svært mange temaer og ulike sektorer i en kommune (Dryzek, 2013., Langhelle, 2014). Åpenheten og inkluderingen av alle mulige aktører sine interesser gjør begrepet vagt, og setter det i fare for å bli utvannet ved at miljøskadelige aktører benytter begrepet under sin produksatsning (Hofstad, 2018). Bærekraftig utvikling fortsetter selv i dag å være det overordnede målet for mange land og regioner i verden, og man kan tenke seg at den bredden av aktører som begrepet inkluderer fører til at en rekke nyanser, interesser og konsekvenser blir synliggjort (ibid.). På denne måten fungerer dette vage begrepet godt som en samlende visjon om å føre en utvikling som reflekterer

over fremtidige utfordringer fra ulike perspektiver som videre kan operasjonaliseres til strategier i henhold til den enkelte aktørs handlingsfrihet.

Den samme prosessen skal vi nå gjøre med de ulike teoretiske perspektivene som har blitt presentert i de øvrige kapitlene. Det påfølgende avsnittet skal samles og begrenses innenfor bærekrafttematikken slik at de abstrakte konseptene disse teoriene presenterer, kan aktualiseres i en kontekst. Først ut er de strukturelle rammene som geleider den kommunale utviklingen, representert via PBL fra 2008 og NF fra 2019, og hvordan disse utgivelsene forholder seg til ulike variasjoner av bærekraftkonseptet. Hofstad har omtalt dette i detalj og siterer deler av PBL som klargjør at formålet med PBL er å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Denne formuleringen er tett knyttet til Brundtland-rapporten sin forståelse av begrepet fra 1987 (2018) som legger vekt på definisjonen av bærekraftighet med in- og outputfordelingen i et natursystem. Videre konkretiseres bærekraftig utvikling i PBL til å omfatte samfunnsøkonomiske aspekter som verdiskapning, næringsvirksomhet og sysselsetting, og videre faktorer som påvirker et samfunn sin evne til å vokse, nemlig humane elementer som folkehelse, bokvalitet, nærmiljø og oppvekstvilkår (2018). PBL er en prosesslovgivning som betyr at bærekraftig utvikling må sikres gjennom selve planprosessen i form av utredninger som til sammen skal gi et balansert kunnskapsgrunnlag som er godt nok til å vurdere virkningen av eksisterende, vedtatte og planlagte tiltak sin virkning på den lokale konteksten (Winge, 2013: 85). Det vil si at bærekraftsatsningen på kommunalt nivå i stor grad er avhengig av den kommunale organiseringen og ressursstyrken til kommunen for å kunne effektivt produsere et godt nok kunnskapsgrunnlag som tar hensyn til både eksisterende og nye planer.

I PBL fra 2008 legges det vekt på både økonomiske, sosiale og miljømessige aspekter. Lovnaden forsøker å skape en slags balanse mellom lovene slik at kommuner effektivt kan vokse samtidig som de ivaretar de ulike hovedaspektene. Dette gjør at PBL kan sammenlignes med utfordringene som Campbell sin interessekonflikttriangel representerer. Campbell sin analyse peker på at det finnes konstante interessekonflikter mellom de tre hoveddimensjoner og at hver av dem er gjensidig avhengige av hverandre samtidig som de ikke kan ha vekst innen sine interesser uten å havne i konflikt med de andre to dimensjonenes interesser (Campbell, 1996). I nyere tid har disse interessekonfliktene sin betydning blitt snudd på hodet fra å legge vekt på den politiske og demokratiske karakteren til bærekraftig utvikling. Connelly gjorde det ti år etter Campbells lansering av triangelet. Da la Connelly vekt på å bruke interessekonfliktene som en positiv kraft til å fremskynde bærekraftig utvikling (2007). Dette skjer ved å tvinge

aktørene på hver sin side av en konflikt til å skape løsninger som kumulativt sett vil fremskynde den bærekraftige utviklingen raskere enn hvis man kun fører en tradisjonell harmonisk langtekkelig og kompromissbasert utvikling (Hofstad, 2018). Gualini poengterer at ideer fra både inkrementalismen og pluralismen legger mye av grunnlaget for denne tenkningen (2015). Strategier som bygger på dette tanke settet blir gjerne innen politisk teori referert til som agonistisk pluralisme, som ifølge Gualini ble introdusert som konsept av Mouffe fra midten av 1990 til midten av 2000-tallet. Konseptet oppsto som et resultat av å anerkjenne at romlig politikk helt naturlig innehar konflikter som en følge av ulike filosofiske ståsteder og tanke sett som skaper de antagonistiske leire som påvirker individers identitet og tolkning av omverdenen de sanser (Gualini og Bianchi, 2015), og at dette skaper kløfter mellom grupper og individer som erfarer verden ut fra ulike leire (Gualini, 2015). For at denne tilnærmingen skal fungere så må dialogen mellom partene i en interessekonflikt foregå i et agonistisk-rom hvor fokuset på å skape en interaktiv diskusjon som ikke handler om å overbevise andre aktører om en subjektiv forståelse av utfordringen, men heller om å opplyse dem om din forståelse og være åpen til å diskutere disse og andres perspektiver. På denne måten har man en *handelssone* hvor alle aktørene får fremlagt sine interesser, synspunkter, mål og utfordringer, slik at tiden ikke brukes på å diskutere motsettelser, men heller på diskusjoner om selve problemet og fellesnevner som kan benyttes som en løsning (ibid.). Tilnærminger som bryter med de tradisjonelle forhandlingsbordene, kan være en del av løsningen til å knekke noen av interessekonfliktene som de tre hoveddimensjonene til Campbell sliter med. For hvis man skal effektivt nå målene for 2030 må bærekraftkonseptet etableres både innen økonomi og i kulturdimensjonen, og en måte å effektivisere denne etableringen på kan være forhandlingsprinsippene som Gualini presenterer innen privat-offentlige partnerskap.

For det er et reelt samfunnsproblem når tre sektorer som er gjensidig avhengig av hverandre på ulike måter, strides om å lykkes eller vokse. Da får man nærmest en *tragedy of the commons* situasjon hvor de hindrer egen suksess ved å utkonkurrere en annen aktør som man selv er avhengig av for videre suksess (Newton, Cantarello, 2014). En slik ubalansert situasjon legger begrensninger på handlingsrommet til kommunen ved at kommunen i henhold til statlige rammer må satse ekstra på de dimensjonene som er i ubalanse. Sandefjord som en svært næringsorientert kommune kan ha slitt med denne konflikten, og sannsynligvis har en del natur- og nærmiljø ha måttet vike for verdiskapning. Dette er et vanlig fenomen for urbane områder som har opplevd byspredning, men for bærekraftkampens ståsted er det positivt å se at kommuner som Sandefjord nå velger å legge FNs bærekraftsmål til grunn for sine fremtidige

vekstplaner, tross begrensningene dette legger på kommunens handlingsrom (Sandefjord kommune, 2018).

En annen utfordring med PBI er at den legger opp til en teknisk og økologisk forståelse av resilience, eller robusthet som det kalles på norsk (Hofstad, 2018). Dette er kun to av de tre ulike typene av robusthet som finnes. Den *evolusjonære robustheten* er ikke representert i PBL, noe som er problematisk med tanke på det grønne skiftet og bærekrafttematikken. Fordi det er denne robusthetstypen som setter fokus på samfunnets evne til tilpasning og transformasjon, som mye av det grønne skiftet handler om siden vi ikke kan rive alt og bare starte på nytt. Den evolusjonære robustheten er et samfunnsperspektiv som omfavner de to andre typene om vi ser det i et klimaperspektiv (Hofstad, 2018). «Dermed møtes klimatilpasning og klimaomstilling i den evolusjonære robustheten» (Hanssen mfl., 2018: 515). For teknisk robusthet handler om klimaomstilling (mitigation) hvor samfunnet konstrueres med tiltak som kan motstå en klimatisk hendelse og føre samfunnet tilbake til en stabil situasjon (Hofstad, 2018., Newton og Cantarello, 2014: 32 – 33). Økologisk robusthet (adaptation) møter slike klimaproblemer som en omstillingsutfordring hvor samfunnet forbereder seg på klimatiske hendelser ved å styrke de eksisterende systemene gjennom nytenkning (Hofstad, 2018., Newton og Cantarello, 2014). Teoretisk sett handler dette om et system sin evne til å tilpasse seg gradvis endringer uten at systemet struktur blir endret som en følge av hendelsen. Kort fortalt så inkluderes både teknisk klimaomstilling og økologisk klimatilpasning i PBL, men ikke den evolusjonære robustheten som på mange måter omfavner essensen i begge de to andre typene i et samlende samfunnsperspektiv. Evolusjonær robusthet handler om å skape fleksible fysiske miljøer som tar hensyn til komplekse sosioøkonomiske systemer og deres evne til å transformere eller tilpasse seg forholdene (Hofstad, 2018: 211) som sammenfaller med de teoretiske perspektivene som allerede er presentert i disse klargjøringskapitlene. Dette er spesielt tett knyttet opp mot kompleksitetsteorien fra delkapittel 3.2.2 og tanken om at man bør operere med systemer som kan raskt håndtere og tilpasse seg endring som de uforutsigbare kaotiske globale systemene kan forårsake (Kristiansen, Nyseth, 2012). Forståelse av disse prinsippene og skillene kan i fremtiden ha mye å si for hvordan en kommune håndterer en krisesituasjon og hvordan handlingsrommet til kommunen ser ut etter at en krise har hand hendt og blitt håndtert.

Om vi ser på 2019-versjonen av Nasjonale forventinger (NF) så nevnes også variasjoner av bærekraftbegrepet hyppig i kombinasjon, men her i relasjon til helhetlig planlegging og utvikling av ulike bærekraftige samfunnsideer (NOU 2019: 3.). Blant regjeringens klare forventinger så nevner punkt 4 – 6 tematikk som kan relateres til bærekraftsmål nummer 11 om

hvordan fremtidige byer skal ivareta, transformere og sammenkoble forskjellige strukturer i en kommune (NOU 2019: 3.). NF dokumentet inneholder kun visjoner, mål og ideer, slik at kommunene og fylkeskommunene skal kunne operere med et stort lokalt handlingsrom for å tilpasse sine strategier og tiltak etter den lokale konteksten (NOU 2019: 3.). Dette sammen med flere av endringene i PBL fra 2008 viser at statens tone har endret seg, og at viktigheten av den lokale konteksten for å effektivt tilpasse klimatiltak for de lokale forholdene i en kommune har nådd ut til allmennheten og lokaldemokratiet. 2019 – versjonen av NF tydeliggjør dette samtidig som elementer fra samstyring, medvirkning og statlig ettersyn poengteres som essensielle prinsipper for at både de lokale og nasjonale målene skal oppnås (NOU 2019: 3.). Fra et akademisk standpunkt er dette helt klart en ønsket utvikling, men for den kommunale driften og kommuner som organisasjon så skaper dette utfordringer. Tenk bare på alle de ulike kommunerollene som ble nevnt ovenfor i delkapittel 3.1.2. Kravene disse stiller til ressurser og ansvaret dette pålegger kommunen i forhold til standarder på de kommunale tjenestene.

Ved utgivelsen av 2019-versjonen og visjonene dette dokumentet inneholdt så ble det tydelig for alle kommuner som har slitt med ressursmangel de siste årene at det vil ikke bli noe enklere de neste fire årene siden staten tydelig ønsker å bevisstgjøre og styrke kommunenes samfunnsutviklerrolle ytterligere (NOU 2019: 3.). Noe som legger økt ansvar og frihet på kommunene samtidig som de presses av det økte ressursbehovet som de nye kravene stiller (NOU 2019: 3.). Dette sammen med PBL kan ha bidratt til den negative økonomiske trenden som Fiva, Hagen og Sørensen (delkapittel 3.1.3.) hevder bidro til kommunereformideen i utgangspunktet. Innen denne diskusjonen kan man dra inn en rekke andre faktorer som effekten av teknologisk endring og sideeffektene den har gitt i form av hvordan individer bruker samfunnet og de valgene de tar som en følge av kulturelle og gradvis kognitive endringer. Alle disse faktorene fører til at folk lever og oppfører seg på nye måter, samtidig som de utsettes for enormt mange nye impulser via globaliseringsprosessene og den nye informasjonstidsalderen som vi har beveget oss inn i. Dette tyder på at kreftene til store prosesser og komplekse nettverk påvirker individene på et lokalt nivå og at disse kreftene blir spredd videre ut i omgivelsene til disse individene, og gjennom sin smittsomme tilstedeværelse blir nye ideer eller handlingsmønstre ytterligere spredt og slik bidrar selv et individ til å skape nuets kontekst. På denne måten ser vi hvordan det komplekse relasjonelle perspektivet illustrerer hvordan samfunnet er i en konstant tilblivingsfase i lys av den lokale konteksten som brukerne skaper, men også indirekte via ideer og tanker fra andre steder som individer bringer med seg og uttrykker.

De ovennevnte faktorene sammen med sentralisering eller økt urbanisering har gjort at regjeringen innså at mange mindre kommuner lå dårlig an med tanke på fremtidige utfordringer, og at dette kan ha store negative ringvirkninger i form av sosiale forskjeller, fraflytting og kulturdød for enkelte steder hvis ingenting ble gjort i nær fremtid. Resultatet kan man si ble kommunereformen 2020 og samlet skal rammene til NF fra 2019 og PBL fra 2008 legge et fundament for store og solide kommunale organisasjoner som er basert på samstyringsprinsipper med god internkommunikasjon samt høy grad av medvirkning fra innbyggere og private aktører. Samlet skal en slik tverrsektoriell og åpen organisasjon føre til en ryddigere og mer effektiv planprosess som en følge av færre innsigelser fra både statlig og privat hold (NOU 2019: 3.). Håpet er at den samlede effekten av dette vil skape solide storkommuner med nok handlingsrom til å effektivt kunne oppfylle samfunnsutviklingsrollen sin og målrettet arbeide for å oppnå bærekraftsmålene lokalt (NOU 2019: 3.). Analysekapittelet tar for seg disse utfordringene i relasjon til nye Sandefjord kommune sine erfaring, og videre i kapittel 6 blir noen alternative løsningsideer presentert.

4. Metodikk

Metodikk handler om metodene som blir brukt i prosjektet og grunnen til at nettopp disse ble benyttet. Målet med denne delen er å presentere prosessen som inngår i å produsere dette masterprosjektet. Derfor skal de neste sidene beskrive hvordan feltarbeidet skal bli utført og hvordan arbeidet ble opplevd av undertegnede. Målet for de neste delkapitlene, er at alle valg som ble gjort under produksjonen av dette prosjektet skal bli begrunnet, samtidig som flere utfordringer og (etiske) dilemmaer vil bli diskutert. På denne måten vil analyse og datakvalitet bli omtalt før vi begir oss ut på neste del av dette prosjektet: Analysen av feltarbeidet.

4.1. Vitenskapelig tilnærming

Alle forskere må ha et klart syn på hva de undersøker, dette synet blir kalt den vitenskapelige tilnærmingen. Det er et samlet tankesett som forskeren har tilegnet seg via studier og som hjelper forskere med å forstå og tolke omverdenen. Et bevisst forhold til forskerens filosofiske grunntanke har stor betydning for troverdigheten til resultatene i et prosjekt. Grunnen til dette er at forskerens ståsted innenfor en ontologisk retning har mye å si for hvordan argumenter fremstilles og hvordan resultatene tolkes av lesere. Derfor må forskeren ha et bestemt og klart forhold til sitt eget ståsted før feltarbeidet og dataproduksjonen starter (Busch, 2013). Disse forskningstilnærmingene representerer ofte ulike paradigmer og dette prosjektet vil arbeide ut ifra en konstruktivistisk tilnærming som har blitt et veletablert paradigme innen samfunnsvitenskapelige fag siden den kulturelle vendingen på 1980-tallet (Couper, 2015).

Felles for alle forskningsprosjekter er at den vitenskapelige tilnærmingen må svare på ontologiske og epistemologiske spørsmål, og arbeide med en metodikk som stemmer overens med disse svarene. Ontologi er spørsmål rundt eksistens og hva det betyr å eksistere (Couper, 2015). Innen det konstruktivistiske paradigmet finnes det ingen enkel virkelighet eller sannhet. Virkeligheten er en sosial konstruksjon som individer danner sammen når de interagerer med hverandre eller i grupper, og gjennom dette samspillet dannes samfunnets strukturer over tid (Aase, Fossåskaret, 2014). Menneskers forenklingsprosesser i form av språklig kategorisering og vane-drevet handling innen uformelle sosiale systemer fører til at mennesker daglig bidrar til å reprodusere og konstant konstruerer sin egne opplevde virkelighet (Couper, 2015). Dette synet er basen for dette prosjektet, og flere viktige aspekter knyttet til dette ble introdusert under teoridelen i forrige kapittel. Epistemologi handler om å stille spørsmål rundt hvordan kunnskap anskaffes og produseres (Cresswell, 2013), her er målet å reflektere over hvordan vi vet det vi vet (Couper, 2015). Hvordan skaper og anskaffer man seg kunnskap om verdenen innen den aktuelle forskningstilnærmingen? For konstruktivismen så produseres kunnskap når subjekter tolker hendelser og aktiviteter fra sitt ståsted (Aase, Fossåskaret, 2014). Dette ståstedet er formet av individers kultur, altså de ideene, verdiene og det språket som ligger til grunn for deres forståelse av konsepter eller hendelser de observerer (ibid.). Innenfor konstruktivismen blir derfor den ytre virkeligheten en refleksjon av vår tankeprosess rundt det observerte elementet i den ytre virkeligheten. Dette gjør at denne vitenskapelige tilnærmingen tar utgangspunkt i teorien om sammenheng (coherence) (ibid.), og legger vekt på tolkning av fenomener i den ytre virkeligheten i henhold til våre subjektive og kulturelle tolkningsfiltre (ibid.).

Metodikk omhandler ulike tilnærminger og metoder som blir anvendt av forskere for å anskaffe seg informasjon som kan tolkes, analyseres og bli produsert til data (Buch, 2013). Innen konstruktivismen brukes det en rekke metodikker som har forskjellige krav til kvalitet, gjennomsiktighet, gyldighet og validitet. Etnografi og fenomenologivitenskapelige metoder som begge fokuserer på hvordan den kulturelle konteksten til et subjekt påvirker måten de opplever hendelser (Rørtveit, Henriksen, Tjora, 2019). Disse benytter også de samme metodene for å samle inn informasjon som kan bli produsert til data. Det finnes en lang liste med kvalitative metoder som man kan bruke innenfor disse retningene, men de viktigste for dette prosjektet er intervju, dokumentanalyse og individers uttalelser i media. Det skal nevnes at jeg subjektivt har valgt disse metodene og at jeg personlig sto for både gjennomføring og tolkning av materiale som ble samlet inn. Derfor er dataene påvirket av min bakgrunn, identitet og status

(eller posisjonalitet). Man forsøker som forsker å påvirke materialet sitt minst mulig, det vil si å etterlate færrest mulig subjektive fingeravtrykk som kan spores tilbake til forskeres perspektiv på temaene som undersøkes. Det vil være ignorant å påstå at man ikke legger igjen noen spor av sin oppfatning, men så lenge man er bevisst på at det skjer, vil omfanget være begrenset. Derfor vil jeg i den påfølgende delen være åpen om mine valg og bevisst på at disse og min skrivestil vil bære noen av mine kognitive fingermerker.

4.2. Posisjonalitet og forskning

Posisjonalitet er et samlebegrep som inneholder mange av de samme faktorene som identitet beskrives med innen geografi. Mullings definerer posisjonalitet som et individs unike blanding av rase, klasse, nasjonalitet, seksualitet og andre identifiserende faktorer som kategoriserer et individ. På denne måten er alle forskeres kunnskap til en viss grad partisk, siden de også tolker og ser virkeligheten gjennom sine helt individuelle filtre (1999). På denne måten er hele dette prosjektet et resultat av min subjektive oppfattelse av alle interaksjoner og hendelser som har skjedd under feltarbeidet, men også gjennom livet mitt. Selv om jeg presenterer alle de svarene jeg har mottatt fra informantene mine ordrett, så ville de fremdeles bære mine skriftlige fingeravtrykk i måten jeg strukturerer prosjektet på. Med det mener jeg min skrivemåte, formulerings- og uttrykksmåte, og min tolkning av hva den informasjonen jeg mottok er alle faktorer som påvirker informasjonen som kildene mine har gitt meg. Alt blir påvirket, men mitt mål som forsker er som sagt å minimalisere dette ved å skape saklige argumenter rundt de ulike temaene og problemstillingene som prosjektet forsøker å opplyse, og se sakene fra flere perspektiver via informantenes virkelighetsoppfattelse. Dalland påpeker at den viktigste måten å gjøre dette på er gjennom åpenhet og transparens. Slipp leseren din dypt inn i konteksten slik at de forstår hvordan du har kommet frem til de argumentene og konklusjonene du har (2017). Her legger Dalland vekt på både forskningsmaterien, men også hvilken kulturell ballast forskeren tar med seg inn i prosjektet, da i form av fordommer, verdier og holdninger. Åpenhet er nøkkelordet ifølge Dalland. Åpenhet rundt valgene som blir gjort og eventuelle feil som har oppstått under arbeidet er viktige faktorer for å skape pålitelighet til forskningsprosjekter i det lange løp (2017) og det er essensielt siden all forskning trenger tillit hos leserne for at informasjonen som blir produsert skal ha verdi og nytte i samfunnet.

Som Aase og Fossåskaret sier alle individers refleksjoner av sin subjektive erfaring er egentlig ikke subjektive, men ofte et resultat av allerede eksisterende kulturelle diskurser og kollektive erfarings- og tankemønstre (2014). På denne måten blir ikke livshistorier så personlige lengre siden de er et produkt av subjektive erfaringer, kunnskap og holdninger som har vokst frem fra

et tett vev av relasjoner i en kompleks kulturell kontekst. En person sin status er innen denne tenkingen dermed en sosial konstruksjon med ulik betydning innen forskjellige kulturer. Disse statusene inneholder visse oppgaver og visse formelle rettigheter som det er forventet at personen skal utfylle (ibid.). Med denne statusen følger det med rolleforventninger som for min del kunne ha spilt en stor rolle under feltarbeidet siden jeg vokste opp i Sandefjord kommune, men som viste seg å ha lite å si for intervjuene som jeg foretok siden kun en informant kom inn på temaet. Slik jeg ser det bidro det heller til en hyggelig atmosfære under intervjuene siden jeg kunne snakke detaljer om områdene i kommunen.

4.3. Forskningsdesign

Clifford mfl., påpeker at det finnes seks spørsmål som alle forskere må ha i bakhodet når de formulerer forskningsdesignet sitt; hva er forskningsspørsmålet, er metodene anvendbare, hvilke datatyper blir produsert fra metodene, hvilke utfordringer ble oppdaget under feltarbeidet eller dataanalysen, hvilke etiske dilemmaer oppsto og hvilke deler av forskningen skal bli representert (2016)? Forskningsdesignet til et prosjekt er altså avhengig av hvilke valg forskeren har foretatt før og under prosjektet og flere av disse vil bli presentert i denne delen. Forskningsdesignet bør organiseres slik at en leser enkelt kan følge de forskjellige temaene og stegene som har gitt prosjektet innholdet sitt. De påfølgende delkapitlene er strukturert for å svare på de overnevnte spørsmålene i hvert sitt avsnitt.

Først og fremst så vil dette prosjektet nærmest kun benytte kvalitative metoder, med unntak enkelte kvantitative statistiske elementer som ble presentert som bakgrunnsinformasjon for hovedsakelig for casen – kommunen. Den blir med andre kun brukt for å illustrere et bilde av Sandefjord overfor leseren, slik at konteksten til byen og sammenslåingsprosessen kommer tydeligere frem, men hovedvekten av dataen som blir presentert vil være kvalitativ. Ved bruk av kvalitative data blir det tydelig hvilke mål dette forskningsprosjektet har. Målet er ikke å dokumentere generaliserende sannheter ut fra et stort utvalg av kilder, men heller å gi en analytisk beskrivelse av de reflekterte meningene, følelsene, intensjonene og verdiene som informantene har angående det aktuelle temaet (Clifford mfl., 2016). Fokuset er mer på subjektive oppfattelser av virkeligheten, og relasjonelle effekter mellom individer i et nettverk av sosiale prosesser som konstruerer samfunnet med sin tilstedeværelse og aktivitet (Massey, 2007). Man kan argumentere for at dette fokuset er et resultat av det humanistiske paradigmeskiftet som gradvis skjedde i løpet av 70- og 80-tallet innenfor geografifaget (Couper, 2015). Dette skiftet førte til en ny måte å forske på og nye konsepter ble anvendt, mange lånt fra blant annet sosiologi. Blant disse var det en aksept rundt irrasjonaliteten som det subjektive

mennesket representerer og hvordan det fører til kompleks, rotete og noen ganger motstridende oppførsel som det er vanskelig å planlegge for (Clifford mfl., 2016). Deler av dette perspektivet ble forklart under teoridelen og dette vil aktivt bli brukt i diskusjonsdelen. Målet til prosjektet er å undersøke hvordan politikere i Sandefjord kommune opplever handlingsrommet til den nye storkommunen og hvordan noen utfordringer knyttet til effektiv bærekraftsatsning kan bli forstått gjennom en relasjonell forståelse. Effektiv bærekraftsatsning betyr i dette prosjektet en tverrsektoriell og helhetlig satsning innen alle nivåer av samfunnssystemet.

4.4. Utvalg av primærkilder til intervjurundene

De første informantene til dette prosjektet ble kontaktet den tidlig i juli 2019. De mottok en invitasjon til å delta i et forskningsprosjekt om nye Sandefjord kommune. Invitasjonen inneholdt en kort beskrivelse av prosjektet og oppfordret mottakerne til å lese informasjonsbrevet som lå vedlagt og spørre meg om de hadde noen spørsmål utover den informasjonen som var gitt. Valget av informanter ble styrt via politisk representasjon, det vil si at målet var å skaffe et bredt politisk spekter av meninger blant folkevalgte i den nye storkommunen. Jeg valgte å gi alle partiene som er representert i formannskapet en mulighet til å representere seg via to representanter hver i dette prosjektet. Tanken var at dette ville gi prosjektet en politisk bredde samtidig som det ville gi et inntrykk av hvordan individer med ulik forståelse for og tolkning av verden opplevde perioden etter sammenslåingen. Måten jeg tok kontakt med disse representantene var som sagt via epost. Epostadressene fant jeg på Sandefjord kommune sine hjemmesider om hvem som er medlemmer av de ulike utvalgene som er representert i Sandefjord. Jeg lagde en liste med aktuelle kandidater og sendte ut den invitasjonen som jeg beskrev ovenfor fra UiB webmailen min. Sannsynligvis skjedde det en teknisk glipp, eller så var alle epostene jeg hadde brukt var utdaterte siden jeg kun mottok en respons på denne første mailrunden. Dette var en demotiverende start på feltarbeidet, men jeg antok at det skyldtes fellesferie og opptrapping til kommunevalget i september. Det ene intervjuet som ble gjennomført i denne runden var svært fruktbart og ga god innsikt i både sammenslåingsprosessen og lokalpolitikken.

Strategien videre ble å vente til etter kommunevalget for 2019 var ferdig, og heller føre en mer direkte tilnærming til informantene via sosiale medier siden jeg la merke til hvor aktivt mange av dem brukte de sosiale nettverkene under valgkampen. Denne strategien var effektiv og informantene som svarte var svært positive og hjelpsomme. Det å bruke sosiale medier har sine baksider da dette kan virke uprofesjonelt, det kan bli vanskelig å skape tillit og det legger igjen digitale spor som teoretisk kan gå på bekostning av anonymiteten. Derfor valgte jeg å slette

samtalene jeg hadde ført med informantene under prosjektet. Denne andre samplingsrunden førte til ytterligere 6 intervjuer til som ga dette prosjektet totalt 7 medvirkende informanter med spredt demografisk og politisk bakgrunn. Alle informantene fra den siste samplingsrunden ble intervjuet over telefon da dette var økonomisk-, tids- og miljøbesparende for alle parter.

4.5. Feltarbeid/forskning

Feltarbeid er en vanlig forskningsform innen geografi siden alle geografiske studier arbeider innenfor en geografisk ramme. For å kunne produsere data om et område trengs det primærkilder og da har det vist seg at kvalitative metoder gir en god innsikt til disse kildenes kunnskap eller oppfattelse av det aktuelle temaet, konteksten eller hendelsen. Derfor ble feltarbeid også anvendt i dette prosjektet for å sikre denne anskaffelse av denne kvalitative informasjonen som informantene sitter på (Aase, Fossåskaret, 2014). Målet med et feltarbeid uansett hvor det foregår er å snakke seg inn på bakrommet eller *backstage* som Aase bruker i sine beskrivelser fra sitt feltarbeid. Det er her man får innsikt i de kulturelle prosessene, interaksjonene og de sosiale konstruksjonene som påvirker individers identitet, samfunnet de lever i og tolkningsfiltrene de bruker (ibid.). For å oppnå denne innsikten trengs det som vi var inne på under kapittel 4.2 tillit mellom intervjuer og informant. Slik Aase og Fossåskaret forklarer det oppnås tillit ved å fylle rolleforventningen som oppstår etter at en annen person har tildelt deg en status ut fra sin virkelighetsoppfattelse og sine verdier (ibid.). Dette gjelder også til en viss grad for mitt prosjekt, da informantene må ha tillit til meg for å tørre å ytre sine subjektive meninger om sine jobbforhold. Gjennom refleksjon rundt deres rolleforventninger til meg klarte jeg å få tilgang på den informasjonen som jeg søkte under intervjuene.

4.5.1. utfordringer under feltarbeidet

En hovedutfordring ved et prosjekt som dette er å få informantene til å faktisk fortelle sine subjektive meninger om de aktuelle temaene. Dette kan være vanskelig å få tak i når man hovedsakelig intervjuer politikere som er nærmest trent til å unngå spørsmål som deres politiske parti ikke har noe klart eller samfunnskorrekt svar på. Derfor presiserte jeg i starten av hvert intervju at jeg var på jakt etter deres subjektive erfaringer rundt temaene, samtidig som jeg poengterte det hvis de var avvikende og politisk korrekte i sine besvarelser. Jeg følte dette ga meg mye av den informasjonen jeg var på jakt etter samtidig som jeg lot informantene snakke stort sett fritt innenfor den aktuelle tematikken. I ettertid innser jeg at jeg burde vært mer på ballen våren 2019 og forsøkt å få tak i informanter så fort jeg var ferdig med den siste eksamenen min i slutten av mai. Det var jeg dessverre ikke og måtte derfor slite med informantrekrutteringen gjennom sommeren og deler av høsten. Så timingen og konteksten

rundt feltarbeidet mitt er noe som jeg ser tilbake på og innser at jeg burde ha tatt mer hensyn til da vårsemesteret 2019 var ferdig. Men som jeg skrev ovenfor her så ordnet det seg ved at jeg la en strategi, hadde pågangsmot og tok tålmodigheten til hjelp. Lærdommene fra dette prosjektet har jeg tatt til etterretning for fremtidige prosjekter.

4.6. Metodevalg

I dette prosjektet har det blitt brukt to ulike metodiske tilnærminger. Jeg har som tidligere nevnt benyttet noe kvantitativdata statistikk fra SSB, men hovedtyngden av dataen er samlet inn via kvalitative metoder. Innen den kvalitative tilnærmingen har jeg lagt vekt på dokumentanalyse fra offentlige kommunale arkiver, intervjuer fra politiske informanter samt litteratur fra en rekke fagbøker. Ulike hensyn i forhold til påliteligheten og kvaliteten til disse kvalitative metodene blir diskutert under delkapittelet om datakvalitet ved kapittel 4.8.

4.6.1. Semistrukturert intervju

Dette prosjektet vil under feltarbeidet benytte noen intervjuer for å samle inn informasjon om subjektive opplevelser av sammenslåingen og den nåværende politiske situasjonen. Grunnene til dette er hovedsakelig at intervjuer er den mest anerkjente metoden for å anskaffe denne typen informasjon. Man får gjennom intervjuer samlet inn en bred variasjon av subjektive meninger, oppfatninger og opplevelser som er essensiell i tråd med den konstruktivistiske tilnærmingen i dette prosjektet (Hay, 2016). I motsetning til en kvantitativ analyse som ikke ville gitt den samme typen data og subjektiv dybde. En kvantitativ tilnærming ville uansett vært for krevende å gjennomføre alene og andre kvalitative metoder virket upraktiske med tanke på gjennomføringsmulighetene de ga meg.

Et hovedmål under intervjuene var som sagt å gjøre informantene trygg på situasjonen slik at de lettere kunne åpne seg om de ulike temaene. Etter min mening er det noe av det viktigste i et intervju å være forberedt med tanke på statuser, roller og spørsmål. Personlig liker jeg å føre en litt mer uformell intervjustruktur som gir samtalen en naturlig flyt og avslappet stemning så begge parter er komfortable. En måte å gjøre dette på er å ikke følge en intervjuguide til punkt og prikke slik man gjerne gjør i strukturerte intervjuer. Semistrukturerte intervjuer ble derfor benyttet i dette prosjektet siden den gir intervjuet en behagelig atmosfære som ligner på en vanlig samtale (Longhurst, 2016). Samtalen får en naturlig flyt som en følge av intervjuerens mulighet til å arbeide delvis på siden av manuset og ved at informantene får frihet til å uttrykke sine subjektive oppfatninger av verden, hendelser eller kulturer gjennom sine subjektive tolkningsfiltre uten mange forstyrrelser (Aase, Fossåskaret, 2014). Ifølge Longhurst legger dette opp til at forskeren får en god forståelse av informantens standpunkt og verdier som er

hele målet til intervjumetoden (2016). Man skal forsøke å forstå de dype subjektive meningene og forståelsessystemene som informantens virkelighetssyn er bygget opp av. For å sikre at disse blir dokumentert bør forskeren være bevisst på sin egen innblanding og påvirkningskraft under intervjuet. Jeg mener forskere bør minimere sin egen innblanding i intervjuet siden dette ofte påvirker fortellingsflyten og innholdet av informasjonen til informantene. Hovedjobben til forskeren er slik sett å holde samtaleflyten gående, slik at intervjuet føles som en naturlig interessant samtale om noe som har berørt informanten på et vis.

Dunn påpeker at bidragene fra forskeren bør hovedsakelig være i form av oppfølgingsspørsmål ved uklar formulering, innretting i forhold til tema eller utpeking av andre interessante temaer. Det er viktig at oppfølgingsspørsmålene ikke er ledende, men gir informanten en fri plattform å svare på (2016). Anderson nevner videre at informanter ofte har vanskeligheter med å formulere sine egne følelser rundt et tema i en livesetting som et intervju representerer. For å gjøre det enklere kan forskere sende ut spørsmålene på forhold slik at informanten får tid til å reflektere over dem (2016), men dette kan føre til veldig samfunnskorrekte og unyttige svar som ikke representerer den faktiske subjektive meningen til informanten. Et bevisst forhold til atmosfæren under intervjuet kan også gagne forskeren ved at økt trygghet og tillit gir større tilgang til backstage (ibid.). Jeg reflekterte både før og under feltarbeidet på disse aspektene. I håp om at det ville hjelpe meg i å nå den informasjonen jeg søkte.

Forberedelser til intervjuene

Da jeg utformet intervjuguiden, var målet mitt å benytte en fenomenologisk tilnærming og konsentrere meg om subjektivisme ved å anskaffe innsikt i tankene til noen av lokalpolitikere om sammenslåingen og den fremtidige stedsutviklingen i nye Sandefjord kommune. Gjennom geografistudiet har løpet vært lagt opp slik at studentene ved flere anledning har deltatt på ekskursjoner, drevet med feltarbeid, samlet inn informasjon og analysert disse funnene til data som ble anvendt i ulike oppgaver. Alle disse små og store oppgavene har bygget opp mine ferdigheter og utrustet meg med verktøy, struktur og vaner til å håndtere prosjektarbeid. Disse ferdighetene sammen med kunnskap rundt temaene ga meg selvsikkerhet nok til å aktivt kunne følge opp interessante historier, meninger og verdier som informantene presenterte under intervjuene. Samlet sett førte dette til at mange nyttige perspektiver ble samlet inn fra de semistrukturerte intervjuene. Disse grunnferdighetene har også økt effektiviteten til feltarbeidet vesentlig i nærmest hvert eneste ledd av arbeidsprosessen blant annet ved at jeg fikk tak i mye av den informasjonen jeg ønsket meg ved hvert av intervjuene. En faktor som kan styre mye av informasjonsflyten er intervjusituasjonen og dette vil det neste avsnittet ta opp.

Intervjusituasjonen

Jeg gjorde flere bevisste valg når det gjaldt intervjusituasjonen. Noen enkle men essensielle grep som ble tatt var å unngå bruk av fagterminologi, tilse at informantene fikk tilstrekkelig med tid til å tenke og gi dem mulighet til å utdype sine meninger ved kompliserte multifaktorielle spørsmål. På denne måten fikk informantene under hele intervjuet mulighet til å forklare sitt eget ståsted med egne ord uten å bli ledet i en bestemt retning av intervjueren. Denne strategien ga ofte meg som forsker et klart bilde på deres ulike ståsteder innen de forskjellige sakene slik at jeg føler at min tolkning av informasjonen som jeg samlet inn og tolket faktisk gjenspeiler hovedessensen av det informantene ønsket å fremme gjennom sine subjektive fortellinger. Alle intervjuene med unntak av ett ble gjennomført over telefon, det ene som skjedde i person ble holdt på en cafe i Drammen. Dette var i 13-tida og vi hadde nærmest cafeen for oss selv, så atmosfæren var avslappet og stemningen hyggelig, men mot slutten oppsto usikkerhetsmomentet ved en slik offentlig setting. En gruppe unge mennesker satte seg ved nabobordet vårt, noe som forstyrret både intervjuet og opptaket helt på slutten.

De andre intervjuene ble gjennomført over telefon grunnet tidspresset som politikerne var under i den perioden da jeg gjennomførte mitt feltarbeid. Jeg satt i hjemmet mitt mens informanten enten var på kontoret sitt eller hjemmekontoret. Denne intervjusituasjonen var fremmed for meg og bød på noen utfordringer ved at man ikke får den samme tolkningsmuligheten i form av å se og sanse hvordan informanten uttrykker seg kroppslig (Dunn, 2016). Dette var uvant, men for det meste uproblematisk. Den største utfordringen var å gi opptakeren et godt miljø til å fange opp informantens stemme over telefon. Dette ble løst gjennom høyttalerfunksjonen på telefonen noe som ga et helt forståelig opptak å arbeide med i etterkant. En fordel med telefonintervju er ifølge McGuirk og O'Neil at man unngår at informanten filtrerer svarene sine i henhold til sosiale forventninger eller andre tolkninger som skjer ansikt til ansikt under en klassisk intervjuet situasjon (2016). Generelt så var intervjuopplevelsen en positiv erfaring hvor jeg fikk tilgang på mye nyttig subjektiv informasjon fra informantene. Informantene virket etter min tolkning også fornøyde med intervjuet og ønsket meg lykke til videre.

4.6.2. Dokumentanalyse og arkivforskning

Med arkivforskning mener jeg de dokumentene som er publisert via hovedsakelig offentlige organer i den norske stat eller kommuner i Norge, men også analyser gjort av private aktører som mange av de offentlige dokumentene bygges på. Slike offentlig utgitte dokumenter er ifølge Roche klassifisert som primærkilder og inkluderer en rekke skriftlige historiske dokumenter som inkluderer dagbøker, loggbøker, rapporter, planer, kart og bilder (2016). Men

det er hovedsakelig offentlig utgitte dokumenter som ulike planer og noe lovverk som blir brukt i dette prosjektet. Disse har blitt valgt siden de bygger på statlige krav og lokalt tilpassede ideer, og legger dermed føringer på utviklingen rundt i kommunen og de visjonene som fremmes.

Ting som det er viktig å ha i bakhodet når man håndterer historiske kilder, er at ikke alle hendelser legger igjen et spor, så det er ikke sikkert at kildene inneholder hele konteksten (Craggs, 2016). Craggs lister en rekke spørsmål som forskere bør reflektere over før de tar i bruk historiske kilder. Disse stiller spørsmål ved: hvem som startet samlingen, har de noen prioriteter og hva var målet deres? Hvordan så den sosio-politiske konteksten ut da dokumentene ble laget og lagret, hva dokumenterer det aktuelle arkivet, hva inneholder den aktuelle samlingen? Hvordan har vurderingsprosess blitt gjennomført med tanke på hvilke deler som er inkludert og ekskludert, og til slutt hvordan vil din egne posisjonaltet og tolkningsevne påvirke hva du opplever at dataen betyr (ibid.)? Alle disse spørsmålene krever refleksjon fra forskerens side. Det er opp til forskeren å være kildekritisk ved bruk av historiske kilder som arkiver og det å lese seg opp på den aktuelle konteksten bør anses som et krav siden konteksten ved produksjon eller arkivering kan påvirke innholdet i stor grad. Forskere bør anskaffe seg tilstrekkelig med kontekstuell kunnskap for å kunne kritisk tolke innholdet i dokumentene samtidig som de også reflekterer over sin egen rolle og identitet for å se hvordan den kanskje kan påvirke informasjonen og det endelige narrative. Jeg benyttet ved enkelte anledninger hjelpen fra bekjente for å få et annet sett med øyne til å tolke innholdet. Da blir det fort tydelig om du har lagt vekt på de samme elementene av innholdet. Hvis dette spriker mye så kan du enten rekruttere flere bekjente og gjerne vurdere å tolke dokumentet på nytt. Hva som blir vektlagt av deg eller dine bekjente er sterkt avhengig av posisjonaltet, identitet og kunnskapsretning som ble poengtert under 4.2.

Arkivkvalitet

Videre gjør Craggs et poeng av at arkivkilder bør bli forstått som steder bestående av makt og selektive minner (2016). Makten til arkivene kommer som en følge av de valgene som har blitt tatt av de som har samlet, organisert og skrevet dokumentene som arkivet inneholder en gang i tiden. Hva disse dokumentene inneholder er avhengig av hvilke valg disse personene tok i en gitt tid- og romkontekst. Det spiller ingen rolle om disse arkivene er analoge eller digitale, alle arkiver inneholder og er påvirket av slike valg. Disse tolkningene sammen med en forskers fortolkning gjør at arkiver ikke illustrerer et komplett objektivt bilde av fortiden, men heller at man får en selektiv fortelling av fortiden i på bestemte tidspunkt og i ulike områder (Dalland, 2017). For dette prosjektet så er arkivkildene selektive fortellinger om en ønsket utvikling innen

de ulike sektorene i en kommune, den statistiske basen for utviklingsvalgene, og strategier for å nå og gjennomføre forskjellige mål. De dokumentene som er utgitt i kommunens offentlige arkiv har vært igjennom den byråkratiske papirmølla og blitt sjekket av flere parter innen den kommunale administrasjonen. Dette offentlige systemet med ettersyn av dokumenter gir meg tilstrekkelig med tillit til disse publikasjonene. Kilder fra offentlig utgitte publikasjoner havner på en femteplass i kildehierarkilisten til Dalland med ti plasseringsmuligheter (ibid.). Det største usikkerhetsmomentet til disse offentlige kildene er i mine øyne de private forskningsinstitusjonene som operer som en uavhengig tredjepartsaktør.

Utvalg av dokumenter

Måten jeg gikk frem på for å hente ut disse dokumentene var ved å søke på nettsidene til ny Sandefjord kommune, samt regjeringens og lovdata sine hjemmesider for NF og PBL. Der var det flere linker til tidligere kommunedelplaner og kommuneplaner for Stokke, Andebu og Sandefjord, samt en egen side som fulgte utviklingen under selve sammenslåingsprosessen fra 2014 til 2019. Alt dette var gjort lett tilgjengelig slik at befolkningen i de gamle kommunene skulle få et åpent innsyn inn i hele prosessen. Dette kan være noe av grunnen til at sammenslåingen gikk så enkelt i Sandefjord. Uansett så var nettsidene fulle av de dokumentene jeg trengte. Alt fra gamle til nye planer, en rekke ROS-analyser og detaljrapporter, planforslag og planstrategier. I disse dokumentene benyttet jeg en tematisk søkemotor for å effektivisere denne leseprosessen. Her fant en mye informasjon som underbygger forskningsspørsmålene til prosjektet og dette vil bli presentert i analyse og diskusjonsdelen.

4.7. Datagenerering via organisering, transkribering og koding

Som ved tidligere prosjekter hvor jeg har transkribert, så har dette også vært en omfattende prosess hvor det gikk med en del ressurser mellom og etter intervjuene. Transkribering er kjent som en langtekkelig affære siden man som forsker må lese, tolke og reflektere over hver eneste setning i intervjuet flere ganger for å være sikker på at man har forstått innholdet til informantens ytringer. Jeg skal innrømme at jeg forsto informanten litt bedre etter å ha transkribert og jobbet meg gjennom denne prosessen. Flere ganger opplevde jeg at mindre nyanser i formuleringene til informantene ble tydeliggjort, noe som enkelte ganger endret min originale tolkning av intervjuet. I en konstruktivistisk tilnærming så er nyanser selve fundamentet til forskjellige perspektiver og derfor er det viktig å bemerke de essensielle skillene mellom informantene. Min måte å sikre dette på var å transkribere nærmest rett etter intervjuet var ferdig. Dette gjorde arbeidet mer effektivt ved at man husket flyten i samtalen, man lettere la merke til meningene bak formuleringene til informanten, og man husket tonefallet og flyten

til informanten under intervjuet. Når det gjelder selve kodingen, så benyttet jeg meg av temaer. Ved å lese transskriptet og markere aktuelle uttalelser med en kommentar i margin av transkriberingsdokumentet. I enden av kodeprosessen ble så hvert av temaene sortert i henhold til hver av informantene, slik at utsagnene fra hver enkelt kunne bli analysert i forhold til hva de andre informantene mente om temaet. Dunn kaller denne prosessen for *latent innholdsanalyse* og poengterer at denne fremgangsmåten setter krav til analytikerens evne til å lese mellom linjene og forstå hva informantene faktisk ytrer (2016). Organiseringen av denne dataen valgte jeg å markere disse med bokstaven A og et vilkårlig individuelt tall for hver av informantene. Dette opprettholder full anonymitet for informantene og skaper en ryddig tekst hvor leseren enkelt kan følge opp meningene og uttalelsene til de ulike informantene.

4.8. Datakvalitet

Dette prosjektet har benyttet flere kommunale dokumenter som primærkilder for å danne et bilde av kommunestyret sin samlede posisjon og ønskede utviklingsretning. Disse er et produkt av kommunen, men enkelte av dem som inkluderer mer forskningsrelatert innhold som støysoner, forurensing, miljø, luft kvalitet og ROS-analyser kan ha blitt utført av privat innleide forskningsinstitusjoner. Dette har vært vanlig praksis i Kommune-Norge, siden flere kommuner ikke har utstyr, kapasitet eller kunnskap nok til å samle inn all dataen som trengs alene. Dokumentene som kommunens tekniske etat produserer, er for det meste oversiktsdokumenter som bygger på deres egne analyser av det materialet som de har fått tilgang på fra forskningsinstitusjoner. Det største av disse er kommuneplanen som blir fornyet hvert fjerde år. I kommuneplanen blir det ved flere anledninger referert til ulike kommunedelplaner som er mer spesifikke dokumenter enn kommuneplanen. Disse delplanene stadfester både statlige krav og mål innenfor det gitte temaet, og gjennomgår konkrete tiltak for ulike områder innenfor kommunen. Det som er viktig å tenke på når man diskuterer og bruker slike historiske dokumenter som disse planene som stammer fra offentlige kilder, er konteksten da de ble produsert. Det vil si hvem skrev eller lagde det, hvem ble det laget for, hvorfor ble det laget, hvordan var den politiske konteksten da den ble laget, har noe av materialet blitt reproduisert eller oversatt og hvor presist er informasjonen som fremgår i dokumentet (Craggs, 2016)? Svarer man på disse spørsmålene som forsker så står man og forskningen sterkere siden man da viser at man som forsker har tatt høyde for ulike faktorer som kan ha påvirket primærkildene som har blitt brukt.

Sandefjord kommune har også samarbeidet en del med KS (kommunesektorens organisasjon) som en følge av sammenslåingsprosessen. KS er en solid og troverdig aktør som kjemper for

rettighetene og interessene til kommunene og de som er kommunalt ansatte i Norge (KS, 2019). Videre er jeg kjent med at Telemarkforskning har gjennomført analyser for nye Sandefjord kommune. Denne institusjonen er anerkjent for sitt arbeid og utfører oppdrag for staten ulike departementer. De har cirka 30 forskere som fast ansatte og benytter NSD sitt reglement for blant annet personvern (Telemarkforskning, 2019). Sandefjord kommune benytter på denne måten seriøse og anerkjente aktører innen sitt planarbeid som legger et solid og troverdig fundament for den tekniske etatens arbeid med kommuneplanen.

4.9. Ethiske hensyn og anonymitet

I henhold til Universitet i Bergen sine krav så er dette prosjektet gjennomført i henhold til det Norske senter for forskningsdata (NSD). Dette vil blant annet si at all informasjon som er samlet inn under feltarbeidet har blitt lagret på eksterne harddisker som er passordbeskyttet. Videre så har alle informantene blitt informert om sine rettigheter via et informasjonsskriv som ble sendt ut sammen med en innbydelse til å delta i prosjektet. Dette skrivet inneholdt informasjon om målet til studien, informantenes involvering, forventet tidsbruk og tidsramme for intervjuene. Anonymitet er et sentralt tema ved slike kvalitative prosjekter som dette, og det skal bli ivare tatt gjennom hele prosjektprosessen. Dette skjer (som nevnt) gjennom ekstern lagring, men også gjennom koding av de aktuelle dokumentene slik at alle navn og andre karakteristikk blir skjult. Svarene til disse kodene skal også være plassert på eksterne lagringsenheter slik at de og innholdet kun gir mening om man er i besetning av begge enhetene.

Etikkens betydning

Dette er krav som jeg har blitt bevisst på under studiet mitt, men som jeg helt klart ser behovet for også. Som Dowling skriver er etisk korrekt forskning gjennomført av informerte, reflekterte og moralske geografer som følger kravene fordi det er den riktige tingen å gjøre. De gjør det ikke fordi noen tvinger dem til å gjøre det, men fordi det er moralsk riktig å gjøre, og siden de og forskningsmiljøet vil være tjent med det i lengden (2016). Dette prosjektet holdes innenfor etikkens grenser av tre grunner. For det første så beskytter etikken rettighetene til individene, samfunnene og miljøene som er involverte i prosjektet, som er viktig når man som samfunnsviter ønsker å bidra positivt i samfunnet. Ved å gjennomføre den første grunnen så bygger man opp offentlig tillit fra aktører i samfunnet som gjør videre forskning lettere å gjennomføre, som er den andre grunnen (ibid.). Den tredje grunnen stammer fra et offentlig ønske om å legge mer ansvar på universitetene når det kommer til rettslige saker om person- eller næringsdata. Ved å gi universitetene større ansvar vil de aktivt arbeide for at deres ansatte og studenter følger de etiske retningslinjene som er satt (ibid.). Når man møter på etiske

dilemmaer er det viktig å reflektere over hvilke løsninger som finnes, hvilke konsekvenser de ulike mulighetene gir og til slutt se på hvordan disse mulighetene utspiller seg i henhold til moralske verdier. Det vil si at man skal se på hver mulighet fra ulike perspektiver og veie de forskjellige mulighetene opp mot moralske prinsipper som rettferdighet, ærlighet og sårbarhet. Deretter må man veie disse ulike mulighetene og utslagene opp mot hverandre for så å velge et av dem i henhold til hva du subjektivt mener er akseptabelt og moralsk (ibid.). Det finnes ingen slike valg som er hundre prosent korrekte, men det finnes alltid et moralsk samfunnspekter. Dette spekteret fungerer på mange måter som identitet, det finnes på flere nivåer, og det påvirkes av strømninger av verdier, meninger og handlinger i samfunnet. Slikt sett er det som er moralsk korrekt i et lokalsamfunn er bygget opp av et kompromiss av handling som stammer fra de ulike tradisjonene som hvert individ bidrar med i den lokale kulturen. Forskere kan sjeldent forholde seg til dette lokalmoralske spekteret, og må derfor operere på et mer generelt nivå. Dette gjør at enkelte lokalpersoner kan føle at en forsker opptrer umoralsk til tider, til tross for at forskeren opererte innen de generelle reglene i forskningsmiljøet. Et eksempel på dette kan være hvordan aviser fremstiller eller formulerer ting som intervjuobjektene deres har sagt i en sak. Pressen opererer som regel innenfor etikkens grenser, men mange føler seg likevel misrepresentert av dem. En grunn til det er at journalister kun noterer stikkord og fyller inn resten av artikkelen med egne ord, da kan misforståelser oppstå under tolkningsprosessen til journalistene.

5. Analyse

I de påfølgende kapitlene skal hovedtematikken som belyser problemstillingene bli analysert. Under kapittel 5.1 vil nye Sandefjord sin bærekraftstatus bli presentert og de ulike utfordringene kommunen står overfor bli utforsket. Dette kapitlet bygger på en dokumentanalyse av kommuneplanen fra 2019 og målet er å skissere opp de kontekstuelle rammene som en bærekraftsatsning i nye Sandefjord må operere innenfor. Under kapittel 5.2 vil faktorer knyttet til kommunereformen bli undersøkt for å se om nye Sandefjord kommune sin handlingsevne til å bære frem en bærekraftsatsning har blitt påvirket. Målet er at denne dokumentanalysen av PBL og NF skal belyse den første underproblemstillingen. I kapittel 5.3 vil hovedsakelig primærkildene fra Sandefjord bli brukt til å beskrive noen av utslagene sammenslåingen hadde på case-kommunen nye Sandefjord. Målet er at disse erfaringene kan bidra til å illustrere noen av endringene storkommunene ble utsatt for. Hvordan endringene ble håndtert og hva de gjorde med kommunen sitt handlingsrom. Informantenes erfaringer vil fortløpende bli relatert til aktuell forskning og samlet skal dette legge et fundament for en besvarelse av den andre

underproblemstillingen. Det siste kapittelet sammenfatter essensen til de foregående betraktningene som kapittel 5.1, 5.2 og 5.3 har belyst. Samlet forklarer disse analysene hovedproblemstillingen sett ut fra nye Sandefjord kommune sin kontekst. Slutningene som trekkes i 5.4. er basert på tolkning av både de statlige rammene og informantenes erfaringer i perioden 2017 – 2019. Det finnes mange måter å besvare hovedproblemstillingen på og jeg vil hevde at det i stor grad er avhengig av hvilken kommunal kontekst man arbeider med og hvilken forskningstilnærming man legger til grunn i forskningen.

5.1. Bærekraftstatus for nye Sandefjord

I dette kapittelet vil den nye kommuneplanen til Sandefjord for perioden 2019 til 2031 bli benyttet som hovedkilde i denne gjennomgangen av storkommunes status i forhold til FN-mål nummer 11. Håpet er at dette skal skissere et bilde på statusen til kommunen, den politiske konteksten og historiske utviklingen som har bidratt til den situasjonen som kommunen befant seg i 2020. En kommuneplan er et overordnet plandokument som skal gi retning til den kommunale utviklingen, og andre delplaner skal bidra til å oppnå målene som den setter. Kommuneplanen er det øverste styringsdokumentet i kommunen ved at visjonene som presenteres legger føringer gjennomføringen av andre planer (Sandefjord kommune, 2019). Dette gjør at kommuneplanen gir et oversiktlig bilde av status-quo det året den gis ut, historien som har ført til den aktuelle konteksten og ideene som legges til grunn for den fremtidige utviklingsretningen. For nye Sandefjord ble bærekraft den hovedideen som ble lagt til grunn for kommuneplanen fra 2019. Dette gjorde at FNs bærekraftsmål ble brukt som rammeverk for utvikling i kommunen frem mot 2031 (Sandefjord kommune, 2019). Dette illustrerer en krapp dreining i den politiske samfunnsdiskursen rundt klimatematikken, og er noe vi kommer nærmere inn på under kapittel 6. I utredningene under vil hele bærekraftsmål nummer 11 bli gjennomgått. Mål nummer 11 ble valgt på grunn av sin relevans til planleggingsfaget og samfunnsomstillingsdebatten. På FN-sambandet sine nettsider formuleres målet på følgende måte: «Bærekraftige byer og samfunn – Gjøre byer og bosetninger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige» (FN Sambandet, 2019). Statusen til nye Sandefjord per 2019 i henhold til dette målet vil bli presentert i punktene under.

«11.1) *Trygge boliger og tilgang til grunnleggende tjenester til overkommelig pris*» (Sandefjord kommune, 2019: 19). I dag så er det et stort udekket behov for boliger til mennesker med ulike psykiske eller fysiske plager. Per 2019 så har kommunen tildelingsrett til cirka 1500

kommunale boenheter (ibid.). Dette representerer to former for økonomisk belastning for kommunen i form av bygge – og driftskostnader.

«11.2) *Bedre sikkerheten på veiene og sørge for trygge og tilgjengelige transportsystemer til overkommelig pris for alle innbyggerne*» (Sandefjord kommune, 2019: 19). Sikkerheten til fotgjengere og syklister i gamle Sandefjord er begrenset ut av cirka 340 km med kommunal vei i 2014 var kun 100 km tilknyttet med fortaustrukturer. Tallene for Andebu og Stokke er ikke med i den analysen som det henvises til i kommuneplanen, men statistisk sett så hadde prosenten blitt lavere siden distriktveier sjeldnere har gang og sykkelstiforbindelser (ibid.).

«11.3) *Inkluderende og bærekraftig urbanisering med fokus på medvirkning*» (Sandefjord kommune, 2019: 20). Fra medvirkningsprosessene i 2018 ble det klart at spesielt unge ønsket seg bedre kollektivtilbud i kommunen, spesielt i distriktene (ibid.).

11.4) *(Ikke nevnt i Sandefjord sin kommuneplan)*

11.5) *(Ikke nevnt i Sandefjord sin kommuneplan)*

«11.6) *Redusere negative konsekvenser av luftkvalitet og avfallshåndtering*» (Sandefjord kommune, 2019: 20). I henhold til nasjonale luftkvalitetsmål så skåret Sandefjord innenfor målene på både nitrogenoksid og svevestøv (ibid.), men likevel står fremdeles veitrafikken for 75% av utslippene gamle Sandefjord kommune (ibid.). Angående avfallshåndtering i kommunene så har det i en årrekke gjennomført omfattende kildesortering via renovasjonsfirmaet VESAR hvor kommunen er deleier (ibid.).

«11.7) *Sørge for tilgang til trygge, inkluderende og lett tilgjengelige grøntområder og offentlige rom, fokus på universell utforming*» (Sandefjord kommune, 2019: 20). Kommunen definerer trygghet og tilgjengelighet som alle veier med gang- og sykkelsti, eller som ikke har en fartsgrense over 30km/t, eller en årlig døgntrafikk på over 3000. Når man legger dette til grunn så ser man på oversiktsdokumentet fra 2017 at: 47% av innbyggerne i gamle Sandefjord hadde tilfredsstillende tilgang på rekreasjonsarealer og at 36% hadde tilgang på nærnaturterreng, mens 80% av innbyggerne i gamle Andebu hadde tilgang på rekreasjonsarealer og 92% hadde tilgang på nærnaturterreng, og i gamle Stokke så hadde 63% av innbyggerne tilgang på rekreasjonsarealer mens 62% meldte at de hadde tilgang på nærnaturterreng (ibid.).

«11.a) *Støtte positive økonomiske, sosiale og miljømessige forbindelser mellom byområder, omland og spredtbygde områder ved å styrke nasjonale og regionale utviklingsplaner*»

(Sandefjord kommune, 2019: 21). Her står det ingenting i kommuneplanen fra 2019, men samarbeidet med BaneNOR som vi kommer inn på i 5.3.1, støtter opp om dette delmålet.

«11.b) *Føre en politikk som tar sikte på inkludering, bedre ressursbruk, klimatilpasning og krisehåndtering*» (Sandefjord kommune, 2019: 21). I 2018 utarbeidet kommunen en klima- og energiplan for dette formålet. Der fremgår det at kommunen har gode beredskapsplaner for krisehåndtering og at disse rutinene systematisk blir oppdatert (ibid.). Disse planene er viktige for kommunesystemet sin robusthet i møte med akutte hendelser.

11.e) (Ikke nevnt i Sandefjord sin kommuneplan)

I 2019 så bærekraftstatusen til nye Sandefjord slik ut. Omstillingsarbeidet har startet innen en rekke sektorer, men mye av datagrunnlaget til kommunen er utdatert og omhandler kun gamle Sandefjord kommune. Avsnittet ovenfor bør derfor ses mest som et beskrivende kontekstavnitt som opplyser om historiske trender og utviklinger innen de gamle kommunene med mål om å klargjøre bærekraftstatusen til kommunen og hvilken betydning denne konteksten har for analysene under kapittel 5.2. og 5.3. I den resterende delen av denne analysen vil hovedfokuset være knyttet til en rekke utfordringer som står listet opp i den siste kommuneplanen fra 2019.

5.1.1. Bærekraftiltak innen nye Sandefjord

I den påfølgende delen skal noen av samfunnsutfordringene i Sandefjord bli knyttet opp til de ulike delmålene ovenfor. Kommuneplanen lister nemlig opp utfordringer knyttet til befolkningssammensetningen, boligmangel, sentrumsdød, reisevaner, klimatilpasning, lokale tjenestetilbud, inkludering og folkehelse ved tilgang til rekreasjons- og naturområder (Sandefjord kommune, 2019). Den første utfordringen er eldrebølgen som har vært spådd i lengre tid og som kommunene vet vil bli en kostbar affære. Dette arbeidet kan relateres til delmål 11.1 og 11.b i form av at boenhetsbehovet dekkes, og ved at dette kan føre til bedre ressursbruk og større inkludering. Når det gjelder eldreomsorgsmodellen så poengterer kommuneplanen at: «... dagens tjenestemodell for eldreomsorg ikke er bærekraftig i fremtiden» (Sandefjord kommune, 2019: 16). Derfor har det i lengre tid blitt lagt opp til å etablere en sterk hjemmetjeneste i kommunen, slik at eldre kan bo hjemme så lenge som mulig. Denne strategien demper behovet for kommunale omsorgsplasser eller boliger og er ett stort besparingsområde for kommunen i fremtiden (Sandefjord kommune, 2019). De siste tiårene har det også blitt bygget to behandlingssentre for eldre og per 2019 pågår det utbedring av Nygård sykehjem, men kapasitetsbehovet for fremtiden er fremdeles ikke dekket (Sandefjord kommune, 2019). Grunnen til at dette eksempelet nevnes er at hvis kommuner er tidlig ute i møte med slike

forutsette utfordringer som eldrebølgen, så kan de bidra til å sikre en bærekraftig økonomi og det er som vi skal komme inn på viktig for det kommunale handlingsrommet og en effektiv bærekraftsatsning. En slik strategi er kun en liten, men konkret del av en større strategisk satsning som å sikre nye Sandefjord kommune sin økonomi i fremtiden. Gjennom næringsfokuset og attraktivitets-politikken har Sandefjord visjoner om å tiltrekke seg både private aktører og innovative mennesker fra den kreative klassen (Sandefjord kommune, 2019). For gjennom en solid økonomi får man større handlingsevne, lokalpolitisk sett, til å føre en effektiv bærekraftsatsning (Westskog mfl., 2018). I lys av dette vil jeg hevde at sammenslåingen og frigjøringen av attraktive næringsområder kan være en strategisk satsning for å sikre en bærekraftig økonomi i fremtiden som videre kan knyttes til en kommune sin evne til å føre frem en bærekraftsatsning. Bieffektene fra en sammenslåing kan altså fungere som en katalysator på kommuners evne til å møte flere av delmålene og utfordringene ovenfor.

I henhold til påstanden ovenfor så må flere faktorer tilrettelegges for å gjøre kommunen mer attraktiv utad. En slik satsning er tett knyttet til den grønne samfunnstranformasjonen på grunn av de preferansene som mange unge legger til grunn for sine bosetningsvalg. I henhold til bærekraftsmål nummer 11 relateres dette til nærmest alle delmålene med unntak av 11.b som det kun indirekte kan forbindes med. Slikt sett henger både nærings- og bærekraftsatsningen i nye Sandefjord sammen ved at de gjensidig muliggjør hverandre. For nye Sandefjord spiller derfor samfunnsutforming en viktig rolle for kommunens fremtidsvisjoner. Hele kapittel 6 vil dreie seg om frigjøring av kommunalt handlingsrom for å muliggjøre en mer effektiv bærekraftsatsning. Siden dette er et kjerneområde for kommuners fremtidssatsning, og spesielt hvis nye Sandefjord skal nå målet sitt om å bli: «... den kommunen som har høyest bostedsattraktivitet i landsdelen» (Sandefjord kommune, 2019: 91). Et slikt krav stiller store krav til utformingen av kommunens mange steder og de relasjonelle effektene tilrettelagte steder kan ha på samfunnssystemet. Et aspekt som er verdt å bemerke seg i henhold til slik attraktivitetspolitikk som Sandefjord legger opp til er ifølge Bergsli, Hanssen og Sirowy at byer som fokuserer på å være attraktive ovenfor bedrifter, turister, arbeidskraft eller den kreative klassen, ikke nødvendigvis blir en by som alle er velkomne til å bruke eller bo i. En effekt av dette kan også være at den eksisterende befolkningens behov og ønsker blir skjøvet til side for store aktører sine krav for lokalisasjon (2019). På denne måten mener Bergsli, Hanssen og Sirowy at: «Byer i vekst, hvor også markedskreftene er en sentral drivkraft, får gjerne sosiale skjevheter. Enkelte grupper skyves ut og representeres ikke i byutviklingen» (2019: 37). Slik

politikk fører til et mindre mangfold som ut tilnærmingen i dette prosjektets gir en ugunstig situasjon for bærekraftsatsningen til en kommune, men mer om dette i kapittel 6.2.

I forhold til folkehelsen og utgiftene den gir en kommune på sikt er det verdt å nevne noen forhold relatert til utfordringene knyttet til inkludering samt rekreasjons- og naturområder. Disse utfordringene handler om inkludering av innbyggerne enten det gjelder i fritidsaktiviteter eller arbeidsmarkedet. For som kommunen gjør et poeng ut av i planen fra 2019 vil inkludering og selvstendigjøring av innbyggere bidra til å styrke arbeidet for flere av delmålene, deriblant 11.1, 11.3 og 11.7 ved at aktive og deltagende individer i et samfunn kan bidra positivt til å oppnå disse delmålene. I kommuneplanen så konstateres dette ved at:

Kommunen er avhengig av at flest mulig er i stand til å mestre hverdagen og ta vare på seg selv. Deltakelse i arbeidslivet er viktig for innbyggernes helse og mestring. Kommunens tjenester skal bygge opp under den enkeltes forutsetninger for å være en aktiv deltaker i yrkes- og samfunnsliv. For de som ikke har arbeidsevne som er forenelig med ordinært arbeid, har kommunen ansvar for et meningsfylt dagtilbud. Framskrivninger av behov for dagtilbud de neste ti årene, viser behov for en stor økning. Det jobbes med å planlegge innretninger på disse tilbudene for fremtiden (Sandefjord kommune, 2019: 80 – 81).

Med andre ord så legger kommunen til rette for ordninger som inkluderer innbyggere som har mistet sin sosiale og samfunnsmessige status enten de den er studenter eller har en yrkeskarriere. Tjenestene skal gi dem mulighet til enten å komme tilbake til sin originale status eller bevege seg videre og finne en ny en som inkluderer dem i samfunnet igjen (Aase, Fossåskaret, 2014). Inkludering og aktivisering av innbyggerne i hverdagen gir en rekke positive bieffekter som både styrker og former et lokalsamfunn på mange måter.

Når det gjelder tilgangen på rekreasjonsområder så er dette et viktig satsningsområde for attraktivitetspolitikken i den nye storkommunen, og det bidrar til å oppnå delmål 11.7. Tallene som ble gjennomgått i 5.1 viste at gamle Sandefjord tydelig har lavere tilgjengelighet på slike områder om man sammenligner området med gamle Andebu og Stokke (Sandefjord kommune, 2019). En viktig del i arbeidet for å oppnå dette målet er at kommunen sin fortettingsstrategi tar hensyn til grøntarealer under forhandlingene med utbyggere (ibid.). For tilgang på grøntarealer, aktivitetsmuligheter og god folkehelse henger sammen (ibid.), og bør ses i sammenheng med livskvalitet, trivsel, trygghet, stedsfølelser og evne til å håndtere utfordringer hverdagen (ibid.). Sånn sett henger de fleste av utfordringene sammen i det komplekse samfunnssystemet.

Sett fra mine øyne, klargjør bærekraftstatuskapittelet ovenfor at nye Sandefjord kommune per 2020 har langt igjen å gå når det gjelder ikke-tekniske løsninger i klimapolitikken. Med det refereres det til tiltak som legger til rette for at innbyggerne individuelt kan bidra gjennom sine valg slik at man oppnår effekten av kumulative lokale tiltak. Ifølge informant A7 bærer bærekraftstiltakene i gamle Sandefjord preg av to trender. For det første satses det sjeldent på bærekraftsatsning som bærer preg av store kortsiktige kostnader med langsiktig miljøgevinst, og for det andre tiltak som begrenser innbyggeres valgfrihet. Dette stemmer overens med formuleringene i kommuneplanen, hvor det i den strategiske næringsplanen uttrykkes at der det finnes bærekraftstiltak som øker sannsynligheten for at næringsetablering finner sted, så skal kommunen være en pådriver for å gjennomføre dem (Sandefjord kommune, 2019). Slikt sett staser kommunen på bærekraft der tiltakene også gir økonomisk gevinst og ikke kun fører til større inngrep i budsjettene eller i innbyggernes hverdagsvaner. Det vil si at mye av bærekraftstatusen i Sandefjord per 2020 er bygget på teknokratiske investeringer, et godt eksempel er energieffektiviseringen av kommunale bygg. Dette har vært populær klimasatsning på grunn av de årlige driftbesparelsene slike investeringer medfører. Som vi kommer inne på utover i de andre delkapitlene har det heldigvis skjedd endringer innen lokalpolitikken de siste årene. Blant annet har kommunen presset flere og flere bedrifter til å føre en mer forbruks- og energieffektiv drift gjennom blant annet sin miljøtårnsertifiseringspolitikk. Westskog mfl., forteller at etter den siste endringen i PLB fra 2017 så står det klart at loven: «... har som formål å fremme bærekraftig utvikling. Planlegging i kommunene skal ta klimahensyn, og spesielt områdene energiforsyning og areal og transport» (2018: 31). Slik sett er det kommunenes ansvar å sikre at de klimatiske hensynene blir tatt innenfor ulike sektorer i samfunnet. De juridiske rammene sammen med bærekraftsmålene som legges til grunn for hele kommuneplanen tyder på et trendskifte og mulig institusjonalisering av bærekraftbegrepet og tankesettet rundt klimapolitikk innen lokalpolitikken i Sandefjord. Noe som betyr at mye kan skje i kommuneperioden 2019 – 2023 og utover 2020 tallet hvis handlingsrommet tillater det.

5.2. Analyse av det strukturelle handlingsrommet til kommune – Norge.

I dette kapittelet vil noen av effektene PBL og NF har på kommuners handlingsrom bli ytterligere utforsket innenfor bærekrafttematikken. Målet er å få en større klarhet i rollen slike strukturelle rammer har for kommuner som Sandefjord, og deres evne til å frembringe en effektiv bærekraftsatsning. Rammene som begge disse statlige dokumentene setter, er kroneksempler på virkemidler fra organisasjonsplanet til Hillier fra delkapittel 3.2.2. I den første delen av denne analysen skal paragrafene i PBL undersøkes for å få klarhet hvilke

betingelser loven legger på norske kommuner sitt utviklingsarbeid og gjennomføringsevne. Her inngår flere paragrafer som ligger innunder den andre delen av PBL (§§3-1 – 14-6), med spesielt fokus på de innledende bestemmelser (§§ 3-1 – 5-7) og IV kommunal planlegging (§§ 10-1 – 13-4). Disse paragrafene vil analyseres i henhold til de juridiske miljø-, bærekraft-, eller klimakravene de pålegger den kommunale planprosessen. I den andre delen 5.2.2 skal tilsvarende aspekter analyseres ut fra den 2019 versjonen av Nasjonale forventinger. Her legges det vekt på at FNs bærekraftsmål nå blir lagt til grunn som en av grunnforventningene fra regjeringen og hvordan dette i kombinasjon med utviklingen fra 2008 påvirker kommuners valgmuligheter.

5.2.1. Bærekraftsrammer innen Plan og Bygningsloven

I de innledende bestemmelsene i PBL blir en rekke begreper brukt for å vise omfanget av og fokuset i den norske planloven. Samlet skal dette lovverket føre til en helhetlig utvikling av kommunen ved at både fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle hensyn og mål blir tatt med i utviklingsplanene. Det tydeliggjøres at planleggingen skal fremme:

Helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner og allmennheten (Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, 2014 § 3-1).

Dette viser hvordan samstyring (se 3.1.1) tidlig settes i fokus i PBL. Dette sammen med de strukturene som loven innehar legger til rette for et helhetlig og konsistent plansystem (Aarsæther, Nyseth, Buanes, 2018). Samordning av sektorer, større medvirkning og en mer åpen og kommunikativ holdning spiller en viktig rolle for denne konsistensen. Målet med loven at det skal virke som et instrument som både opprettholder en utviklingsflyt samtidig som økologiske, sosiale, økonomiske, og kulturelle hensyn blir balansert i forhold til hverandre (Aarsæther, Nyseth og Buanes, 2018). Medvirkning faller innunder kapittel 5 i lovgivningen fra 2008 og sier at: «... enhver som fremmer et planforslag, skal legge opp for medvirkning» (2009 § 5-1). Det er kommunens ansvar å se til at selv innleide aktører legger opp til dette, og legge opp til at spesielt utsatte grupper får god tilgang på medvirkning (2009 § 5-1). Dette er i den relasjonelle forståelsen, som dette prosjektet benytter, et svært viktig poeng for samfunnsutviklingen. For med hensyn til en effektiv utvikling, som er essensiell med hensyn til klimatematikken, så trengs inkluderende medvirkningsprosesser for å sikre at et mangfold av perspektiver og nyanser i samfunnet blir belyst slik at man unngår innsigelser sent i planleggingsprosessen (Westskog mfl., 2018). Når det gjelder medvirkning så står det ingenting

om hvilke medvirkningsmetoder som anbefales eller som bør følges i PBL. Det vises ikke til at kommunen skal gjennomføre x-antall idedugnad, borgerpanel, folkemøter, grendemøter, temamøter og høringer (Rose, 2014). For kommunene gir dette autonomien og valgfrihet, men en bieffekt av slik frihet kan være manglende rutiner som er problematisk i relasjon til medvirkning. For etter min mening er god medvirkning basert på to grunnleggende elementer: det ene er krav og lokale rutiner, mens det andre er engasjerte innbyggere som følelsesmessig er knyttet til områdene som skal utvikles. Den første av disse to elementene utforskes i dette delkapittelet, mens det humane elementet blir diskutert under kapittel 6.

Hanssen mfl., hevder at PBL som et helhetlig plansystem samlet skal føre frem en bærekraftig kommunal utvikling via ulike lover og planstrukturer (2018). Men ut fra hvordan Hanssen mfl., poengterer at: «Pbl. (2008) stiller nøyaktig de samme kravene til de to kommunene» (2018: 482) som de omtaler i sin analyse, så er det min forståelse at PBL fremstår hovedsakelig av overordnede verdier og prinsipper som skal stakke ut en lokal utviklingsretning. Det vil si at lovene kan bli oppnådd via en rekke strategier og at det er opp til kommunene som autonome enheter å velge ut fra sine lokale forhold hvilke strategier de er tjent med å bruke. Loven har dermed en klar tematisering og retning samtidig, som den er juridisk bindende, men den er også åpen for ulike fremgangsmåter og vinklinger innenfor denne retningen.

Klimatiltakene i PBL legger opp på ingen måte opp til konkrete løsningsmodeller siden alle strategier skal være grunnet i den lokale konteksten til kommunene (Hanssen mfl., 2018). Et godt eksempel på dette finner vi under utredningskravet i kapittel 4 hvor det kreves at det utvikles et planprogram. Planprogrammet skal gjøre rede for hvordan prosjekter følger planprosessen (2014, § 4-1). Hvilke strategier de velger å benytte for å varsle berørte deltakere og hvordan de sikrer medvirkning. Slike konkrete krav til hvilke utredninger som skal utarbeides og hvilke punkter disse skal inneholde skaper en universal mal for alle kommunene i Norge. Gitt at alle kommuner følger denne malen så blir det enklere og mer effektivt å kunne samarbeide med andre kommuner. Slik sett blir idé-, ressurs- og tiltaksdeling via nettverk et viktig aspekt for spesielt mindre og ressursbegrensede kommuner sin oppgaveløsning i fremtiden. Gjennom et slikt nettverk kan blant annet mindre kommuner sikre seg tilgang på solide fagmiljøer (Baldersheim og Rose, 2016). Noe som Hanssen mfl., anser som en av nøkkelfaktorene når det gjelder hvorvidt PBL fungerer etter intensjonene (2018). De peker på at det er den lokale planpraksisen og ressursmangel som ofte avgjør om loven fungerer som et instrument for å danne et konsist plansystem (ibid.). Derfor undersøkes den kommunale organisasjonen i kapittel 6.1.

I det neste avsnittene vil klimatematikken fra punkt IV Kommunal planlegging analyseres. Innen kapittel 10 i PBL om den kommunale planstrategien fremgår det at samfunnsutviklingen skal være basert på synspunkter, krav eller forventinger fra statlige og regionale organer, samt nabokommuner. Her legges det vekt på langsiktige mål og visjoner knyttet til arealbruk, miljøutfordringer og kommunen sin virksomhet og drift (Kommunal planstrategi, 2008, § 10-1). Et slikt krav er hensynssonene som man finner innen arealdelen til kommuneplanen. Her blir friluftsområder, grønnstrukturer, landskap og bevaring av naturmiljø og kulturmiljø nevnt i PBL som steder det skal utøves spesielt hensyn ovenfor. Hensynssoner blir brukt for å sikre at arealdisponeringen i arealdelen ikke går utover bruken av areal innenfor de aktuelle sonene (2014, § 11-8). Slikt sett fungerer sonene som et juridisk virkemiddel for å kontrollere utviklingen innenfor et territorium og målet er å skape forutsigbarhet gjennom sonering som klargjør hva man kan forvente av fremtidig utvikling i de ulike sonene (Belalcazar, Grønning, 2018). Hensynssoner knyttet til grøntareal og friluftsområder er i dag svært viktige hensyn å ta med tanke på den økende urbaniseringen, sosial velferd og bærekraftkampen. Grøntarealer har vist seg å spille en viktig rolle for menneskers trivsel og livsglede i urbane strøk (Schmidt, 2015., Sirowy, 2015), men også i forhold til det mangfoldet av aktivitets- og handlingsuttrykk som slik grøntområder tillater individer å foreta seg gjennom områdets politiske og arkitektoniske design. På denne måten former PBL en del av pressmissene for hvilke politiske vedtak som blir gjennomført og utformingen av byrommets design.

For å samle trådene kan vi sammenfatte PBL som en strukturert mal for kommunal planprosess ved at den skaper et universalt plansystem for alle norske kommuner. «Plandelen av pbl. (2008) fungerer i all hovedsak etter intensjonene som et rammeverk for en planpraksis» (Hanssen mfl., 2018: 514). Den skaper forutsigbare og transparente prosesser for alle kommuner noe som gjør det lettere for både allmennheten og næringslivet å følge utviklingen av sine nærområder. Dette har gitt et mer effektivt og oversiktlig plansystem som har lagt til rette for økt kommunal autonomi, som igjen har styrt handlingsrommet til kommunen slik at enda flere lokale forhold kan bli tatt hensyn til i planprosessen (Hansen, 2014., Hanssen mfl., 2018). Når det gjelder klimasatsning har derimot Hanssen mfl., oppdaget at PBL har et moderniseringsbehov hvis loven skal fungere som et effektivt instrument for en mer ambisiøs klimapolitikk i årene fremover (2018). Dette skyldes: «... plansystemet manglende evne til å håndtere det nye utfordringsbildet knyttet til klimaendringer på en helhetlig måte» (Hanssen mfl., 2018: 516). Interne og kontekstuelle faktorer spiller også en rolle, ofte i form av kommunenes manglende evne til å holde på kompetente planleggere og fagfolk over tid (2018). Spørsmålet i den

sammenheng blir da, bør det skje en utbedring av virkemidler komme fra endringer i PBL, eller bør utbedringene skje innen hver enkelt kommune? Under kapittel 6.1 utforskes organisasjonsteori for å se på hva kommunene kan bedre internt. PBL har generelt, og da spesielt etter 2017, bidratt til å sette klimatematikken på den kommunale dagsordenen, og dermed er det min forståelse at PBL kumulativt sett har bidratt til mer bærekraft utvikling.

5.2.2. Bærekrafter innen Nasjonale forventninger

Nasjonale forventninger for perioden 2019 til 2023 har en mye er tydelig klimaaktuell tone enn det PBL presenterte gjennom sine juridiske strukturer. Allerede under forordet blir det nevnt at NF fremlegges hvert fjerde år for: «å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet» (NOU 2019: 3., s. 3). Deretter omtales fire utfordringer norske kommuner står overfor, og hvor tre av dem omhandler bærekraft: Den første relateres til sosiale verdier og en sund økonomi ved å handle om et bærekraftig velferdssystem, den andre utfordringen omhandler økologisk bærekraft i relasjon til samfunnets ressursbruk og en offensiv klimapolitikk, og den tredje dreier seg om å skape et sosialt bærekraftig samfunn (NOU 2019: 3.). Regjeringens forventninger knyttet til kommuner sin håndtering av disse utfordringene kan oppsummeres slik: regjeringen legger vekt på effektiv energi og arealbruk innen alle sektorer og planer (NOU 2019: 3.), kompakt, helhetlig og samkjørt samfunnsutvikling som setter søkelys på sosial bærekraft og mindre klimagassutslipp i urbane strøk (NOU 2019: 3.), langsiktighet i form av planer, visjoner og partnerskap som skal føre frem byområder med bærekraftig funksjonalitet for innbyggerne, næringslivet og den kommunale driften (NOU 2019: 3.). Sosial bærekraft er ifølge Hanssen mfl., et sentralt punkt i denne sammenheng, siden det må ses som en forutsetning for økonomisk bærekraft (2018). Fordi primærbehov som folkehelse generelt blir prioritert før klimapolitikk, og derfor trengs det tilfredsstillende folkehelse tilbud før man kan begynne å satse på verdiskaping for å sikre en bærekraftig økonomi som kan brukes på effektiv klimapolitikk.

Siden FNs bærekraftsmål ligger til grunn for alle forventningene i NF fra 2019, så skal all fremtidig samfunns- og arealplanlegging på kommunalt nivå i teorien være konstruert på visjoner om bærekraftige samfunn (NOU 2019: 3., s. 11). Denne overordnede tematikken skaper en felles visjon for alle kommuner som danner ei rute mot et bærekraftig samfunn (Hanssen mfl., 2018: 515). Mål nummer 17 om å samarbeide anses i NF som fartspedalen til bærekraftsatsningen, ved at desto bedre og mer vi samarbeider over flere nivåer i samfunnet desto raskere kan vi oppfylle bærekraftsmålene (NOU 2019: 3.). Det legges med andre ord opp til en flernivåsatsning på bærekraft via samstyringsprinsippene som skal gjennomføres på det lokale planet ut fra retningslinjer og rammer satt av staten.

I denne forstand har regjeringen også lagt opp til at både: «Fylkeskommunen og kommunene har fått økt handlingsrom og større ansvar for å sikre nasjonale og vesentlige regionale interesser i planleggingen» (NOU 2019: 3., s. 5). For lokalmiljøet kan dette regnes som en seier ved at verdien til de kontekstuelle forhold i utviklingsplanene ytterligere tydeliggjøres, men for mindre kommuner kan arbeidsmengden som det økte ansvaret gir gå på bekostning av den sosiale og økonomiske bærekraften som kan gi ugunstige forhold for en lokal bærekraftsatsning (Klausen, Askim, Vabo, 2016). For det stilles også forventinger til økt effektivisering i NF noe som setter krav til tilgangen på variert fagligkompetanse som også er en økonomisk belastning (NOU 2019: 3.). Derfor står det oppført som et eget forventningspunkt at:

Kommuner som ikke har slått seg sammen, bruker planleggingen til å diskutere om de har forutsetninger for å møte framtidens utfordringer alene, eller om de bør slå seg sammen med nabokommunen (NOU 2019: 3., s. 11).

Dette kommer av at situasjonen til kommuner i Norge har blitt mer utfordrende i form av flere statlige krav knyttet til driften etter PBL 2008, og måten dette øker arbeidsmengden og ressursbruken til kommunene. Over tid kan kommuner bli tappet for ressurser på grunn av kostnadene knyttet til tjenestene og autonomiteten som staten legger opp til. I et bærekraftperspektiv er ikke en slik utvikling gunstig fordi ressursmangel er en vanlig barriere for effektiv klimasatsning. Westskog mfl., undersøkte dette og konstaterte med at grunnet:

... en presset kommuneøkonomi og mange lovpålagte oppgaver, er ikke gjennomføring av klimapolitiske mål et område som prioriteres av kommunene. Samtlige av de vi har snakket med trekker frem dette som en sentral barriere for arbeid med lokale klimatiltak (2018: 72).

Hvis vi tar dette til etterretning og ser det i lys av oppfordringen i NF som ble presentert ovenfor, så finnes det to måter å se denne konflikten på. For man kan si at bærekraftsatsningen til enkelte kommuner hindres som en følge av ressursbelastningen det nye ansvaret fra staten påfører kommunen (NOU 2019: 3.). Altså at staten hindrer enkelte kommuners bærekraftsatsning gjennom indirekte virkemidler som taper kommunene for ressurser. Eller man kan se det fra statens perspektiv. Hvor ressursfattige kommuner velger å ikke bedre sin egen økonomiske situasjon og sin egen evne til å føre frem en effektiv bærekraftsatsning ved å ikke slå seg sammen med nabokommunen for å sikre ressursgrunnet sitt. Resultatet blir trolig en verdisymbolsk debatt om forskjeller.

I lys av strukturene som har blitt presentert ovenfor blir det tydelig at gitt utviklingen av kommunenes posisjon som samfunnsutviklere og -aktør, så er flere tjent med å ha en større organisasjon og mandatområde å operere med for å møte flere av fremtidens utfordringer. Som ifølge Newton og Cantarello er alt fra ferskvannsressurser, økosystemer, oversvømmelser, ekstremvær og lokale bieffekter av det som skred (2014). I møte med slike utfordringer hevder Vanebo at større kommuner kan medføre en rekke fordeler. Som mer solide administrasjoner, bedre tjenester innen alle sektorer, sterkere fagmiljøer, sterkere demokrati (2012), mer finansiell styrke (ibid.) og styrket bærekraftsatsning (ibid.). Her finnes det kontekstuelle unntak som ved alle overgripende analyser, men for kommuner som er utsatte for fremtidig ekstremvær, så er det gunstig å ha en solid kommunal organisasjon med god beredskap og prosedyrer til å håndtere akutte situasjoner. Slik sett er det min oppfatning at større kommuner gitt en god og effektiv kommunal organisering har et bedre utgangspunkt for å håndtere krisesituasjoner og å drive en effektiv bærekraftsatsning enn det mindre kommuner med færre ressurser har. Dette kommer av effektiviseringen og besparelsene en større organisasjon gir gjennom både innen politikk, drift og planprosessen. Slike innsparinger er mange kommuner tjent med om man ser på utviklingen av kostnadene knyttet til å drifte en kommune i Norge i dag.

5.3. Analyse av erfaringer i nye Sandefjord kommune

De neste avsnittene og delkapitlene brukes i dette prosjektet for å gi et kontekstuellt fundament til besvarelsen av hovedproblemstillingen og til dels den andre underproblemstillingen. Besvarelsen baserer seg på informasjon fra primærkilder som erfarte og observerte sammenslåingen i 2017 og prosessen frem til nesten 2020. De påfølgende delene vil beskrive ulike faktorer som har stor betydning for handlingsrommet til Sandefjord og vil være viktige for den satsningen som nye Sandefjord legger opp til i kommuneplanen fra 2019. Det første delkapittelet skal se på de faktorene som informantene mente påvirket handlingsrommet til kommunen, mens delkapittel 5.2.2 omhandler hvordan disse faktorene påvirker kommunens evne til å nå bærekraftsmål nummer 11.

5.3.1. Pådrivere for endringer i nye Sandefjord sitt handlingsrom

I både den konstruktivistiske tilnærming og den relasjonelle forståelsen er det viktig å få frem de subjektive perspektivene som er knyttet til case-kommunen. Derfor skal vi i dette delkapitlet analysere informantenes beskrivelser fra intervjuene som ble holdt høsten 2019. Når det gjaldt storkommunen Sandefjord sitt handlingsrom, så skilte A3 seg klart ut fra resten av informantene. A3 var klart mest positiv til effektene sammenslåingen hadde på kommunen sitt handlingsrom og svarte følgende: «... handlingsrommet vil jeg si har blitt noe større som en

følge av større områder og nye muligheter som har åpnet seg. Det skapes jo også av nye mennesker, nye medarbeidere, andre måter å jobbe på». A3 sin holdning gjenspeiler på denne måten nærmest Ester Boserup sin tankegang om at mennesker er en ressurs og at så lenge de organiseres effektivt så vil innovativiteten overgå belastningen (Benjaminsen, 2014: 25 - 26), hvilket resonerer med grunnideen i delkapittel 6.2. Litt av bakgrunnen til denne optimismen er de områdene som sammenslåingen av nye Sandefjord frigjorde ved de gamle kommunegrensene. Flere av disse er svært attraktive næringslivseiendommer som er lokalisert rundt Torp Lufthavn som åpnet opp utviklingsmuligheter for kommunen. A2 fortalte at disse områdene med både E18, lufthavn og togbane ga kommunen en stor fleksibelt og mange valgmuligheter, og bekreftet at dette var en av motivasjonsfaktorene for at Sandefjord frontet en sammenslåing tilbake i 2014.

Gamle Sandefjord kommune søkte videre vekst og sammenslåingen ga dem tilgang på det. Vekstvisjonens suksess hviler delvis på BaneNor sitt trasévalg for det nye dobbeltsporet til Vestfoldbanen og hvor de forskjellige stoppene ender opp med å bli plassert i kommunen. Men som A7 sa vil nok ikke den nye Vestfoldbanen stå ferdig før andre halvdel av 2020-tallet, så mye av handlingsrommet vil først bli frigjort et stykke inn i fremtiden. Hvilket er et viktig poeng å tenke på når vi diskuterer nye Sandefjord sitt handlingsrom. Hvis alle delene for visjonen faller på plass og planene blir gjennomført, så vil områdene som er omtalt som Torp øst og vest samt næringsområder i tidligere Andebu og Stokke kommune utvikles. Som kommunen skriver i kommuneplanen: «Der det er grunnlag og behov for det, er kommunen innstilt på å være initiativtaker, pådriver og påta seg en aktiv rolle som grunneier. Nye næringer ønskes velkommen» (Sandefjord kommune, 2019: 91). A2 fortalte at denne satsningen er i tråd med den historiske satsningen som har skjedd i Sandefjord, nemlig økonomisk sikkerhet for kommunen gjennom verdiskapning, og brukes som grunnlag for å styrke de kommunale tjenestene. Noe som samsvarer med et av hovedbudskapene fra kommuneplanen fra 2019 (Sandefjord kommune, 2019), og en satsning på dette området rundt Torp virker svært strategisk da dette er det største transportknutepunktet i den nye storkommunen. Gitt at de riktige brikkene faller på plass kan handlingsrommet til nye Sandefjord økes betraktelig utover 2020 tallet. Slik sett kan sammenslåingen fra 2017 fungere som en katalysator for det latente handlingsrommet som eksisterer i områdene rundt Torp. Ulempen med strategien er at handlingsrommet blir betinget på mange aktører og påvirkningsfaktorer som kan begrense det potensielle handlingsrommet. Dette har den nye storkommunen allerede erfart gjennom både innsigelser og protester fra fylkeskommunen, fylkesmannen, veivesenet, riksantikvaren og

miljødirektoratet. I den siste saken fra denne aktuelle debatten rapporteres det at klima- og miljødepartementet også støtter enkelte punkter fra disse innsigelsene, spesielt de som er knyttet til naturmangfold, økt bilbruk og urban spredning (Roaldset, 2020). Slik sett må trolig vekstvisjonene til nye Sandefjord justeres før kommunen kan dra nytte av det potensielle handlingsrommet som ligger der. Innsigelsene vil slikt sett skape hindringer for A3 sin optimistiske holdning til storkommunens vekst i de nærmeste årene.

Svaret A2 ga på handlingsromsspørsmålet samsvarte delvis med A3, men A2 nevnte at handlingsrommet: «På en måte blir mindre på grunn av endring i befolkningen og demografien. Flere barn og eldre samt færre i yrkesaktiv alder, så dette innskrenker handlingsrommet, men dette ville jo skjedd uavhengig av sammenslåingen». A2 refererte her til den mye omtalte eldrebølgen som i teorien vil treffe kommuner fra 2025 og utover mot 2040. I 5.1.1 ble kommunen sin strategi for nettopp denne bølgen beskrevet, og hvis vi undersøker nyere forskning så indikerer enkelte av disse en vending de siste ti årene. En som fronter denne dreiningen, er Christensen som hevder at belastningen av eldrebølgen ikke vil bli så stor for samfunnet som først antatt. Christensen forteller at endringer og effektiviseringer innen omsorgsyirket vil bedre situasjonen betraktelig, det samme vil ressursene som den nye seniorgenerasjonen bringer med seg inn i alderdommen i forhold til tidligere generasjoner, videre vil de eldre ha bedre helse på grunn av flere hjelpemidler som har sikret dem flere gode leveår og de vil kunne bidra i samfunnet som frivillige ressurser lengre enn tidligere som en følge av det (2018). Om vi legger disse argumentene til grunn vil de demografiske endringene ikke ha enorm innvirkning på det norske samfunnet og det kommunale handlingsrommet, men det finnes fremdeles forskning som støtter trenden som A2 refererte til. A7 stilte seg i midten av A2 og A3 sine argumenter ved å skille mellom politisk og økonomisk handlingsrom:

På noen områder så har vi et litt større politisk handlingsrom fordi vi har mer areal å ta av, så sånn sett utviklingsmessig så har vi et større handlingsrom. Økonomisk sett har vi ikke det, og det gjelder jo også at bevilgninger over statsbudsjettet blir dårligere. Altså vi får mindre penger og det er tøffere grep i statsbudsjettet knyttet til kommunen. Vi må spare, og ved utløpet av denne 4 – årsperioden må vi ha kuttet 150 millioner på drift.

A7 uttrykte altså en optimisme knyttet til alle mulighetene som sammenslåingen skapte i de tidligere grenseområdene, men også en stor frykt for den økonomiske situasjonen. Annen forskning har tidligere pekt på økonomi som en stor barriere for det kommunale handlingsrommet (Westskog mfl., 2018). Gjennom intervjuet ble det klart at A7 også var bekymret for kvaliteten på tjenestene til kommunen den kommende fireårsperioden på grunn

av innsparingene som kommunen må gjennomføre som storkommune. Den økonomiske situasjonen høsten 2019 beskrev informanten selv som «ikke bærekraftig» og mente at dette var et resultat av to ting. Den første var:

... at kommunen pålegges flere oppgaver uten at man får mer midler fra staten, også at det er mange av de tjenestene kommunene skal utføre som nå er rettighetsbasert, heller enn at kommunen kan utøve eget skjønn for hver tjeneste.

Kommunen som tjenesteyter må derfor heve seg etter ei statlig list og på den måten blir handlingsrommet rammet inn av statlige krav. Dette var dette vi omtalte under 5.2.2, og det kan skape ressursbarrierer for innføring av en effektiv omstillingspolitikk for enkelte norske kommuner.

For som Fiva, Hagen og Sørensen sier er mesteparten av utgiftene knyttet til kommuneforvaltning forbundet med tjenesteproduksjon innen velferdsoppgaver, og disse har vokst kolossalt siden 70-tallet (2014). Utviklingen har bidratt til å skape en mindre bærekraftig økonomi, og Hanssen mfl., hevder at dette delegitimerer den kommunale planleggingen sin gjennomføringsevne ved å begrense det økonomiske handlingsrommet (2018). Aarsæther og Hanssen referer derfor til Solberg-regjeringens ekspertutvalg sine konklusjoner om fordeler med større kommunale enheter:

... kommunens evne til å håndtere samfunnsmessige og arealmessige utfordringer ville kunne bli betydelig bedre gjennom kommunesammenslåinger. Anbefalingen knyttet til kommunestørrelse, ville også gi et bedre grunnlag for fagmiljøer som bedre kunne ivareta kommunens rolle som demokratisk arena. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte kunne gjøre den politiske styringen bedre og øke de folkevalgtes muligheter for å utnytte de lokalpolitiske handlingsrommet (2018: 189).

Sitatet viser tydelig at Solberg-regjeringens ekspertutvalg mener at større kommunale enheter vil tjene samfunnet og innbyggerne ved at det kommunale handlingsrommet tilgjengeliggjøres. I sin generelle form nevner ikke sitatet økonomiske barrierer, men implisitt så behøver man ressurser for å håndtere de samfunnsmessige og arealmessige utfordringer som utvalget henviser til. Et essensielt poeng som Aarsæther og Hanssen viser til er at forskjellene mellom kvaliteten på planleggingen til mindre og større kommuner har blitt mindre siden PBL 2008. «Dette skyldes primært at mindre kommuner er blitt flinkere til å etterspørre ekstern plankompetanse der egen stabs kompetanse ikke strekker til (Aarsæther, Hanssen, 2018: 201).

Slik utvikling kan brukes som motargument mot kommunereformen, men det forutsatt at kommunen har ressurser og evne til å etterspørre slik kompetanse. Om kommuner ikke har kapasitet eller mulighet til det kan samarbeidsnettverk og effektiv egenorganisering være løsningen på den økonomiske belastningen kommuner må håndtere i 2020.

Både offentlig-private-partnerskap, mens mest av alt interkommunalt samarbeid er attraktive løsninger hvor kommuner kan kutte i sine tjenestekostnader (Hanssen mfl., 2018). Det finnes en rekke måter å gjennomføre et slikt samarbeid på, men ideen ifølge Vanebo er at likesinnede kan søke sammen og få stordriftsfordeler og samtidig oppfylle statlige betingelser. Det er altså et alternativ til å gjennomføre en sammenslåing, men heller ikke uten ulemper. Vanebo henviser til Christiansen-utvalget som påpekte at interkommunale avtaler gir: «... et dårligere grunnlag for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering innenfor den kommunale virksomhet» (2012: 51). Kommuner må altså som regjeringene oppfordrer til i NF 2019, reflektere over sine muligheter til å imøtekomme fremtidens utfordringer (NOU 2019: 3.) og samtidig se på hvilke muligheter deres region tilbyr innen samarbeid.

For Sandefjord var svaret sammenslåing da det frigjorde geografiske ressurser, men som A7 påpekte ovenfor var ikke den økonomiske situasjonen i nye Sandefjord bærekraftig høsten 2019. A7 hevdet at grunnen til det var at kommunen som virksomhet har lagt seg:

... på maksnivå innenfor de kommunale tjenestene istedenfor å ha tatt noen tjenester ned noen hakk. Det er satt ett for høyt standardkrav og det er ikke bærekraftig sånn det er i dag, så mye penger har vi ikke.

Her referer A7 til det samme som A6 hevdet, nemlig at nye Sandefjord forsøkte å beholde og videreføre de beste delene fra hver av de gamle kommunene. Denne strategien støttet ikke Vestfold fylkeskommunes sin Fylkesmann i 2018 da han advarte om kommunenes gjeldsøkning de siste årene. Fylkesmannen fortalte at: «Inntektene har også vært gode de siste årene, men når gjelden har økt enda mer er det ikke bærekraftig. Det kan ikke holde på til evig tid, og da er det viktig å rope varsko litt tidlig» (Tande, 2018). For Sandefjord så var det mange faktorer fra hver av de gamle kommunene som førte til at økonomien ikke var bærekraftig heller i 2019. A6 mente at en av disse faktorene var de store utbyggingsprosjektene som hver av kommunene hadde vedtatt før sammenslåingen. Slike prosjekter som infrastrukturs utskiftning og utbygning av nye skoler og sykehjem binder opp store deler av budsjettene til kommunen og har derfor stor påvirkningskraft på handlingsrommet. A7 mente at Sandefjord kommune selv er skyld i sitt begrensede handlingsrom, og hevdet at kommunestyret bærer preg av å være redd for å

bruke økonomiske midler og spesielt å ta opp lån. Noe som informanten sa, har gjort at: «... man har heller skjøvet på en del viktige ting som skole, gamle hjem og infrastruktur. Derfor er det et enormt etterslep i kommunen som gjør at jobben med klimatiltak er vanskeligere». Linken mellom handlingsrom og bærekraftsatsningen settes i fokus i neste delkapittel, men som Westskog mfl. var enige om, så er det stor sjans for infrastruktur blir prioritert over bærekraftsatsningen når budsjettet skal fordeles (2018). Trekningene vi kan ta med oss fra de utredningene vi har vært igjennom er at: den historiske situasjonen og de politiske vedtakene som de ulike kommunene går inn i en sammenslåing med kan påvirke spesielt det økonomiske handlingsrommet til kommunen i en periode etter sammenslåingen ble gjennomført. Dette poenget belyses ytterligere gjennom betraktningene til A1, A4, A5 og A6 som samlet sett var samstemte om at handlingsrommet var blitt mindre enn før. A1 pekte på det fantes positive sider ved sammenslåingen som bedre organisering og større effektivitet, men at de økonomiske belastningene som sammenslåingen har medført har begrenset politikernes mulighet til å gjennomføre flere av tiltakene som befolkningen har ønsket seg. A4 mente at hovedgrunnen til at det var blitt mindre var som nevnt ovenfor at: «... både Stokke, Andebu og Sandefjord hadde vedtak om store utbyggingsprosjekter før sammenslåingen ble gjennomført». Informanten legger dermed også vekt på den økonomiske begrensningen av handlingsrommet disse påførte den nye kommunen, og hvordan dette kan låse deler av økonomien fast i en periode på noen år etter at sammenslåingen har blitt en realitet.

Mens A5 sa at politikere fra gamle Sandefjord i 2019 må vise mye mer hensyn enn tidligere og at dette begrenser handlingsrommet i forhold til tidligere ved at de ikke kan trumfe igjennom saker og vedtak på lik linje som tidligere. A5 mente at sammenslåingen førte til at man nå har: «... flere nyanser, flere innfallsvinkler, og flere som kan begrense og hindre enkeltsaker med sine meninger». Alt har blitt mer altomfattende, ordentlig og strengt ifølge A5. Dette perspektivet vektlegger at mangfoldet og variasjonen i kommunen har økt ikke bare geografisk, men også demografisk og rent politisk. I Vanebo sine utredninger gis det et annet perspektiv på disse strukturene som A5 viser til. Her vises det til at mindre kommuner: «... har større innslag av lokale fellesskapsverdier og en unik demokratisk kapital som følge av at det er liten avstand mellom de styrende og de som styrer» (2012: 30). Dette har vært et viktig sammenslåings-motstandsargument opp igjennom historien, men det har med tiden vist seg å fungere bedre som retorikk enn argument. For ifølge Vanebo, som viser til en teoretisk tilnærming av demokrati, oppnås graden av positive demokratiske effekter utfra hvor mange mennesker som inkluderes i å fatte en felles beslutning (2012). Vanebo forteller at

styringsdyktigheten er en avgjørende faktor for politikkenes handlingsevne, og denne evnen er bedre i større kommuner ved at nye strukturer og organiseringsmåter sikrer borgernes ønsker og rettigheter (2012., Hansen, 2014). Ut fra min tolkning av Vanebo sin utredning, så gir strukturene, rettighetene og kravene som fremstilles i PBL og NF positive demokratiske effekter ved at flere blir med i utviklingsprosessen som en følge av at borgernes rettigheter blir tydeligere kommunisert i dag enn tidligere. På denne måten kan man si at motstandsargumentet ovenfor er bygget på gamle holdninger knyttet til utdaterte styreformer som i teorien ikke bør eksistere lengre. I henhold til det A5 la vekt på, så styrkes demokratiet i nye Sandefjord i kjølvannet av sammenslåingen ved at kommunen har fått tilgang på et større mangfold av meninger som nå inngår i de politiske beslutninger som tas for fellesskapet. Gitt en solid kommunal organisering som sikrer kravene i PBL og NF så kan dermed demokratiet styrkes som en følge av en sammenslåing.

I et tiårsperspektiv med hensyn til bærekraftsmålene for 2030 er det viktig å sikre effektive utviklingsprosesser blant annet ved å se til at kommuner har handlingsrom nok til å satse på lokale bærekraftstiltak. Det som samlet ble tydelig ut fra alle perspektivene informantene presenterte er at for nye Sandefjord kommune så blir bærekraftsatsning hindret av et begrenset økonomisk handlingsrom i kjølvannet av sammenslåingen, som samsvarer med Westskog mfl., sin forskning. I henhold til informantenes erfaringer ble disse økonomiske barrierene i nye Sandefjord skapt av flere store investeringer som ble vedtatt før eller rett etter sammenslåingen. Dette førte til en innsparingsperiode som kommunen befant seg i da intervjuene ble holdt høsten 2019, og som totalt sett begrenset handlingsrommet til den nye storkommunen.

5.3.2. Barrierer for Sandefjord sin bærekraftsatsning

Til nå har analysen sett på hvordan informantene har observert at handlingsrommet til nye Sandefjord kommune har endret seg i kjølvannet av sammenslåingen. I dette delkapittelet skal den historiske konteksten til Sandefjord benyttes for å klargjøre koblingen mellom det handlingsrommet informantene beskrev i forrige kapittel og bærekraftsatsningen til den nye storkommunen. Grunnet opplysningene vi gjennomgikk i analysen i 5.3.1 legges det i dette delkapittelet vekt på økonomi som en styrende faktor i denne delen av analysen. Amundsen og Westskog anser følgende faktorer som begrensninger for kommuners handlingsevne til å igangsette transformasjonstiltak: «... kapasitet blant ansatte, kompetanse, og kunnskap samt finansiering av tiltak» (2018: 126). En fjerde faktor som skal utforskes er den diskursive utviklingen og hvordan disse prosessene kan hindre institusjonalisering av bærekraftbegrepet i lokalpolitikken. Målet er å belyse noen av de elementene som forutsatte den kontekstuelle

situasjonen Sandefjord befant seg i høsten 2019. Slik at vi skal få en større forståelse rundt hvordan denne situasjonen vil påvirke kommunens fremtidige bærekraftsatsning.

For nye Sandefjord har som nevnt i delkapittel 2.1 blitt styrt nærmest sammenhengende av Høyre i rundt 100 år, og det setter spor i både prioriteringene, utformingen og strukturene i lokalsamfunnet til kommunen. I henhold til historisk institusjonalisme blir slik historiske betingelser lagt vekt på når man skal undersøke nåtidens handlingsvalg (Klausen, Askim, Vabo, 2016). Derfor skal dette avsnittet undersøke hvordan en ideologisk leir teoretisk sett påvirker nye Sandefjord sin bærekraftsatsning. Dette handler om diskurser og felles tankesett som binder individer sammen gjennom en internlogikk og forståelse av omverdenen (Oseland, Haarstad, 2018). Ulike grupperinger, samlinger eller leire tolker verden gjennom ulike filtre og det samme skjer innen politikk (Aase, Fossåskaret, 2014). I politikken knyttes dette til hvilke gjennomføringsstrategier de ulike partiene mener best fører frem til en løsning eller et mål som alle partiene er enige om. Historisk sett har Høyre blitt beskrevet som et konservativt parti, som tradisjonelt assosieres med tilbakeholdenhet i møte med nye diskurser og paradigmer, slik som bærekraft. Om vi tar utgangspunkt i utredningene til McCright om *system justifical tendencies* kommer det tydelig frem hvordan tilhengere av konservative partier kumulativt sett har holdninger som bygger på en skepsis rundt endring og hvordan mennesker innenfor denne leiren heller ønsker å forbedre eksisterende systemer enn å foreta noen drastiske endringer. Logisk sett er det både tryggere, mer stabilt og mer forutsigbart å forbedre det man kjenner, enn å forsøke seg på noe fremmed og nytt (2011). Kjernen av konservatisme handler om å: «... bevare og bygge videre på nedarvede verdier» (Thorsen, 2019), og derfor kan det være teoretisk utfordrende, selv i innen norsk politikk, å institusjonalisere bærekraftdiskursen inn i lokalpolitikken til en konservativ kommune som Sandefjord, men ikke umulig.

Institusjonalisering av konsepter som bærekraft er en langtrukken prosess, og som Westskog mfl., forteller så: «mye av kommunens satsninger på feltet vært drevet av ildsjelder» (2018: 77) som aktivt forsøker å fremme nye tankesett eller konsepter fra en diskursiv dreining. Amundsen og Westskog forteller at institusjonalisering handler om:

... utviklingen av rutinemessig samspill mellom en rekke aktører innen kommunen, både administrasjonen og politikere, for å løse utfordringer knyttet til å utvikle og implementere en sammenhengende og langsiktig klimapolitikk (2018: 121).

Dette er en trefaseprosess som starter med formalisering, altså utviklingen av ideer som konkretiseres til strukturer som løser et konkret problem og som blir muliggjort gjennom en

politisk formaliseringsprosess (Amundsen og Westskog, 2018). Innen bærekraftdiskursen kunne dette være et tiltak som iverksettes i en sektor for å bedre en hendelse som må håndteres akutt. Den andre fasen kalles spredning, her blir de nyetablerte strukturene videreutviklet til en mer permanent karakter og omfanget av strukturen økes. Denne fasen krever konsensus blant de folkevalgte som kan oppfattes som en overenstemmelse om at det finnes et problem og at det kanskje er større enn først antatt. Fordi i denne fasen så spres tiltaket gjerne utover flere sektorer ved at rutiner for iverksetting av tiltaket har blitt etablert i de politiske og administrative prosessene (Amundsen og Westskog, 2018). I den siste fasen, kalt institusjonalisering, blir bærekraftensyn tatt for gitt, både blant folk, politikere og administrasjonen i kommunene (Amundsen og Westskog, 2018). En ildsjel trenger ikke lenger å fronte kampen for et tiltak som skal vise hensyn overfor noe, fordi tankesettet til denne ildsjelen har blitt akseptert og godkjent av de formelle politiske prosessene og praksisene. Som Bukve skriver er slik institusjonalisering av et begrep eller et tankesett en langvarig prosess. Grunnen til det er at brukerne som har akseptert en ny institusjonalisering inn i sine samfunnsstrukturer eller kultur også gjerne forsvaret dette tankesettet (2014). Dette henger sammen med prosessene *Identity – Protective Cognition* forklarer, se kapittel 3.2 (McCright, 2011). Det kumulative forsvaret som flere subjekter fører for sitt fellestankesett gir en viss treghet når det kommer til en endring av denne forståelsen og spesielt når den skal formaliseres og spres (Bukve, 2014). Sagt på en annen måte, det tar tid å overbevise mennesker om at deres verdensforståelse ikke er helt korrekt.

Informant A5 bekreftet dette og fortalte at: «... i Sandefjord er det skjedd et skifte. (...) og jeg tror at klimasatsningen i Sandefjord vil utvikle seg positivt i årene fremover». Slik jeg tolker dette har kommunen trolig beveget seg over i fase to av institusjonsprosessen. I teorien arbeider kommunen nå med å la holdningsendringen sette seg i lokalpolitikken. Interne strukturer og praksiser omorganiseres og tilpasses dette nye tankesettet ved å legge opp til at FNs bærekraftsmål kan nås innen 2030. Disse sosiale holdningsendringsprosessene er tett koblet opp til det konstruktivistiske perspektivet i dette prosjektet og flere av teoriene fra kapittel 3, og vil derfor bli diskutert nærmere under kapittel 6.2. Under kapittel 6.1 vil de tre faktorene Amundsen og Westskog hevder er viktige for gjennomføringen av kommunale omstillingsprosesser innen ulike sektorer bli koblet opp mot kompleksitets- og organisasjonsteori.

I nye Sandefjord legges det opp til at kommunens nye bærekraftretning skal muliggjøres gjennom et fokus på næringsetablering og lokal verdiskapning (Sandefjord kommune, 2019). Dette samsvarer med grunnprinsippene som NF legger opp til at: «Fylkeskommunene og

kommunene legger til rette for verdiskaping og næringsutvikling i alle deler av landet og mobiliserer og utvikler bedrifter og næringsmiljøer til å hevde seg nasjonalt og internasjonalt» (NOU 2019: 3., s. 19). En slik satsning vil styrke kommuners økonomi ved at antallet næringsstomter som de selger eller leier ut vil øke inntektene til kommunen gjennom avgifter og skatter (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). Slik sett tjener kommunen penger så lenge bedriften holder likviditeten sin stabil, men historisk sett er det via inntektskatter at kommunen samler inn store deler av driftsgrunnlaget sitt. Alle arbeiderne som bosetter seg i kommunen på grunn av disse bedriftene skaper store inntekter for kommunen (ibid.). Av den grunn er det naturlig at Sandefjord fremdeles benytter denne tradisjonelle vekstvisjonen og forsøker å gjøre kommunen attraktiv ovenfor næringslivet for å tilgjengeliggjøre de indirekte godene som næringslivet bringer med seg økonomisk. Gitt den mindre bærekraftige økonomiske situasjonen som informantene beskrev i forrige kapittel, så er det logisk at nye Sandefjord kommune prioriterer å skaffe seg en bærekraftig økonomi ved å først dekke primærbehovene til samfunnet og innbyggerne før de prioriterer å føre frem en bærekraftsatsning (ibid.). Med primærbehov refereres det til de kjerneelementene fra de kommunale oppgavene som kommunen skal løse via sine ulike roller som jeg presenterte under delkapittel 3.1.2.

Under analysen av informantenes svar angående nye Sandefjord sin sjanse til å nå bærekraftsmålene innen 2030 ble det klart at flere av dem ikke tror at vi vil nå målene innen 2030. A2 og A4 svarte at de var usikre på om bærekraftsmålene ville bli nådd og at de var spente på om det vil bli satset tilstrekkelig på konkrete tiltak som er drastiske nok til å forårsake en effektiv endring eller omstilling. De var altså betenkte og avventende i sine svar. A3 på sin side svarte bastant «Nei, jeg tror ikke de bærekraftsmålene kommer til å bli nådd» og begrunnet det med at den økonomiske situasjonen som har blitt beskrevet ovenfor trolig vil hindre at nok midler blir brukt på en effektiv klimasatsning. Informanten ønsket seg derfor et eget klimaregnskap for å få kontroll over satsningene og midlene til bærekraftstiltak i kommunen, noe som per 2019 ikke fantes. A5 sa vemodig at: «Jeg tør ikke si ja siden jeg tror Sandefjord starta for seint» med satsningen til å nå bærekraftsmålene innen 2030. Men A5 var klar på at vi når målene med tiden, og sa at: «... klimasatsningen i Sandefjord vil utvikle seg positivt i årene fremover», men at alt trolig ikke er helt etter boka allerede i 2030. A6 var den eneste av informantene som hadde full tillit til klimaplanene til kommunen og så klart at: «Ja, jeg tror vi skal klare å nå di. (...) Vi prøver å jobbe mot klimamålene våres i veldig mange saker, sånn at jeg har troa på at vi skal nå de klimamåla vi har satt oss. Så jeg har troa på gjennomføringsevnen når det gjelder de målene». Dette svaret kom til tross for at A6 svarte at den økonomiske

situasjonen til kommunen var krevende tidligere i intervjuet. Informanten støttet seg altså ikke til tolkningen ovenfor, og svarte heller med en tydelig fremtidsoptimistisk tone at kommunens interne organisering og politikkenes nye rammer vil føre til en effektiv bærekraftsatsning så fort den økonomiske situasjonen bedrer seg. Blant annet så sa A6 at man skal:

... jo ta inn en del penger på administrasjonen, effektivisering, og kostnadsbesparelsene det medbringer. (...) Vi har jo en plan for klima, og vi er veldig opptatte av at vi skal ha en kommune som er veldig miljøvennlig. (...) Så vi er veldig på det der og det er en ting vi er ganske stolte av.

Denne holdningen på at en sammenslåing vil medføre store besparelser avkrefter Vanebo ved å gjøre det klart at man ikke alltid sparer penger på en sammenslåing, men presiserer at man ofte får indirekte goder fra: «... bedre struktur, næringsutvikling og tjenester» (2012: 29). For å demonstrere hvordan bærekraftdiskursen har etablert seg innen Sandefjord sin lokalpolitikk påpekte A6 at svært mange bedrifter og foretak i kommunen per 2019 er fyrtårnsertifisert (Miljøsertifisering, 2019). Noe som vil si at de virksomhetene oppfyller grunnleggende bærekraftkrav knyttet til grønn drift og effektivitet. Som samlet bidrar til transformasjon av samfunnet ved at både private og offentlige virksomheter samarbeider og blir bevisste på sine klimaavtrykk. Dette kan ses som et viktig steg i institusjonaliseringen av bærekraftsatsningen i et lokalsamfunn, for som Dryzek sier: «Sustainable development is to be achieved through cooperative rather than competitive efforts» (2013: 158). Bærekraftig utvikling må altså oppnås gjennom samarbeid og partnerskap, og ikke kun via konkurranse. Dryzek sin påstand legger altså vekt på at markedsnettverkens aktører må bygge opp hverandre gjennom kommunikative delingsprosesser av innovative ideer og tiltak som frembringer bærekraftighet innen all menneskelig aktivitet. Tegnene fra spesielt kommuneplanen til nye Sandefjord kommune viser at kommunens institusjonalisering av bærekraftiltak har begynt å sette seg i de lokale administrative og politiske strukturene og praksisene, men tross starten på et slikt lokalpolitisk skiftet så uttrykte A7 seg både usikkert og tvilende på spørsmålet om bærekraftoppnåelse innen 2030, og svarte på følgende måte:

Altså nei – ja, jeg er ikke sikker på om vi har nok fokus på det, og det har noe med det flertallet som er i Sandefjord. De greier ikke å fokusere nok på det, men vi har fått gjort noen gode grep. (...) Det er en altfor lite ambisiøs posisjon i Sandefjord.

Med denne uttalelsen legger A7 vekt på at Høyre som et konservativt parti kun vil foreta småjusteringer og endringer innenfor det eksisterende samfunnssystemet. I teoretisk forstand

sammenfaller dette med det som Ferguson kalte for en svak grønn økonomi hvor de underliggende årsakene ikke endres, men hvor symptomene som problemet presenterer behandles med forgrønning av det eksisterende systemet (2015) som er i tråd med den konservative filosofien som ble nevnt i starten av dette kapittelet. En slik tilnærming har vist seg å ikke være tilstrekkelig for å hamle opp med klimaproblemene (Selboe, Sæther, 2018). Hvis kommuner kun får til at forgrønning skjer, sitter man kun igjen med en teknologisk revolusjon. Det vil si uten de humane og kommunikative elementene som Dryzek beskrev som nødvendig for å sikre en bærekraftig utvikling av samfunnet. Denne manglende ambisiøsiteten til posisjonen i nye Sandefjord gjorde at A7 sin konklusjon var at kommunen sannsynligvis får til gode kutt inne både transport- og energisektoren innen 2030, men at de ikke når målene generelt. Selv med et maktskifte i 2023, så tvilte både A5 og A7 på at vi når alle FN-målene på grunn av tidspress og økonomi.

Analysene ovenfor har vist at den historiske konteksten som har blitt skapt gjennom politisk og administrativ struktur, praksis og kultur (Bukve, 2014) over lang tid i Sandefjord, og har gitt kommunen en ugunstig situasjon for å nå bærekraftsmålene innen 2030. Derfor rettes søkelyset i diskusjonen seg mot hvordan kommunene internt kan være tjent med omorganisering, samt hvordan innbyggerne kan benyttes som ressurser for å både øke handlingsrommet og direkte bidra i bærekraftsarbeidet. Forståelse av individer i komplekse samfunnssystemer kan spille en avgjørende rolle for å legge til rette for en transformasjon av samfunnet. Dette kan forstås som et skifte fra historisk til sosiologisk institusjonalisme hvor menneskelige prosesser, valg og handlinger tilegner sosiokulturelle strukturer i samfunnet verdi og mening (Bukve, 2014). Ut fra de forutsetningen som den historiske konteksten gir og situasjonen som informantene har beskrevet at nye Sandefjord befinner seg inni, så er det min oppfatning at tiltak som baserer seg på en relasjonell forståelse av samfunnet kan bidra som en hovedfaktor til å øke kommunens evne til å føre frem en bærekraftsatsning som er mer effektiv.

5.4. Sandefjord sitt handlingsrom i 2019

I dette avsluttende analysekapittelet blir opplysningene og betraktningene fra de foregående kapitlene brukes til å besvare hovedproblemstillingen om hvordan det kommunale handlingsrommet endres etter en sammenslåing. Det er viktig å ha det klart for seg hvordan handlingsrom er en flytende variabel som er i konstant endring siden alle vedtak som kommunen foretar seg, binder opp eller frigjør ulike deler av det totale handlingsrommet som kommunen har tilgjengelig. Westskog mfl., forteller at: «... handlingsrommet til kommunene som samfunnsaktør og samfunnsbygger er i utgangspunktet svært stor» (2018: 40), men at det

likevel blir begrenset av en del faktorer. Westskog mfl., nevner at følgende barrierer begrenser det kommunale handlingsrommet: Lover og forskrifter som tildeler ulike aktører i forvaltningen rettigheter, ansvar og forpliktelser innenfor ulike sektorer og temaer. Lovpålagte krav for kommunale tjenester som binder opp økonomiske midler (2018), samt statlige indirekte virkemidler som vi også var inne på under delkapittel 3.1.1. Hanssen mfl., argumenterer for at kommunene selv også bidrar til å begrense sitt eget handlingsrom ved å ikke benytte de strategiske verktøyene som PBL har tilgjengelig. Hanssen og kollegene var tydelige på at de ønsker forsterke flere av disse redskapene hvis de kunne revidert PBL, slik at kommuner kan basere seg på en mer strategisk politisk styring (Hanssen mfl., 2018). Dette kan tolkes som en måte å håndtere fremtidens utfordringer ved at PBL innehar redskaper som kan frigjøre kommuner delvis fra sine planer hvis en akutt hendelse må håndteres. En slik strategisk styrt politikk forsøker å holde en balanse mellom forutsigbarhet og fleksibilitet slik at en samfunnsomstilling (Hanssen, 2018) kan foregå effektivt via utviklingssystemet som er forutsigbart, samtidig som det ikke er fullstendig stivhengig, ved å ha redskaper tilgjengelig som sikrer en viss fleksibilitet. På denne måten kan det sammenlignes med filosofien bak den eksperimentelle planleggingspraksisen eller den komplekse tilnærmingen om adaptive systemer som presenteres under 6.1. Konklusjonen er altså at bedre kompetanse om hvilke muligheter PBL gir kommunene kan frigjøre mer handlingsrom for kommunen.

Kompetanse er i seg selv en barriere for mange mindre kommuner. Westskog mfl., lister opp 4 praktiske barrierer for kommuner i Norge:

1. Mangel på finansielle ressurser
2. Mangel på verktøy for å vurdere måloppnåelse
3. Mangel på gode eksempler og oversikt over disse
4. Mangel på tid, kompetanse og erfaring med feltet

(Westskog mfl., 2018: 75)

For som Aarsæther og Hanssen legger vekt på så er det ikke kommunestørrelsene som faktisk er avgjørende, men heller hver kommune sin tilgjengelige kompetanse og generelle kapasitet til å gjennomføre sine lovpålagte oppgaver (2018). Grunnen til at man ofte setter likhetstegn mellom små kommuner og lavere kommunal standard handler om at slike kommuner har hatt utfordringer knyttet til å holde på og rekruttere kompetente medarbeidere som aktivt kan oppdatere og videreføre utviklingsplanene til kommunen (Aarsæther, Hanssen, 2018). Ressurser er derfor en nøkkelfor variabel for kommuners totale handlingsrom som er noe som

vektlegges i dette prosjektet. Det Westskog mfl., legger spesielt vekt på det i samfunnsomstillingssammenheng er: «... ressurser, både finansielle og menneskelige, og institusjonalisering av klimaperspektiver i hele kommunens virksomhet, fremstår som de mest sentrale barrierene for en effektiv lokal klimapolitikk» (2018: 79). Til tross for at ressursmangel er en kjent problemstilling er den fremdeles aktuell blant annet i nye Sandefjord kommune, og for mange mindre kommuner står valget ofte mellom interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing.

For gamle Sandefjord var en kommune på over 40000 innbyggere før sammenslåing og var dermed ikke kategorisert som en liten kommune i norsk sammenheng. Som en følge av det, var kommunen heller ikke preget av stor kompetanse- eller ressurs mangel før sammenslåingen, men gamle Sandefjord var heller preget av geografiske og statlige hindringer som begrenset noe av kommunen sin mulighet til å utvikle seg og sikre en bærekraftig økonomi i fremtiden. Dette viser at kontekstuelle forhold alltid må vies oppmerksomhet når denne tematikken undersøkes. I det neste avsnittet fokuseres det på informantenes samlede perspektiv på de kontekstuelle forholdene som Sandefjord opererte med høsten 2019. Budsjettforhandlinger preget denne perioden etter valget og var nok en pådriver til at mange av svarene omhandler økonomiske aspekter. Det informantene pekte på som store påvirkningskrefter for kommunens handlingsrom i de foregående delkapitlene fra 5.3, var følgende tre faktorer: det økonomiske landskapet for hver av kommunene før sammenslåingen, standarden på de kommunale tjenestene ved sammenslåingen og visjonene som den nye storkommunen har for fremtiden. Dette er alle faktorer som påvirket og senket bærekraftigheten til den nye storkommunen sin økonomi i en periode på kun to år, og som ifølge informantene førte til tydelige innskrenkninger på handlingsrommet til kommunen i 2020.

Gjennom planleggingsfaget kan disse faktorene klargjøres. For som Hanssen mfl., poengterer så trenger kommuner først og fremst en bærekraftig økonomi for å legitimere sin egen fremtidsplanlegging (2018). Dette vil si en dynamisk økonomi som ved hver budsjetttrunde har sikret det økonomiske grunnlaget for den neste budsjetttrunden. Denne stabiliteten og gode interne rutiner trengs for å sikre gjennomførbarheten til både driften og utviklingsprosjektene til kommuner. For som Hanssen mfl., videre ytrer så står det i PBL 2008 at: «... planlegging skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig» (2018: 492). Hver kommune må dermed planlegge ut fra de forutsetningene det økonomiske handlingsrommet fremsetter, dette må stå som et

grunnprinsipp for alle kommuner sine kommuneplaner. Når det gjelder den kommunale standarden på de tjenestene så er norske kommuner lovpålagt i henhold til NF fra 2015 at deres:

... planlegging sikrer trygge og helsefremmende bo – og oppvekstmiljøer, frie for skadelig støy og luftforurensning, tar vare på naturverdiene og legger til rette for fysisk aktivitet og trivsel for hele befolkningen ved å sikre sammenhengende grønne strukturer, åpne vannveier og nær tilgang til områder for lek, idrett, rekreasjon og nærfriluftsliv (Hanssen, 2018: 280 – 281).

Dette sitatet sammenfatter hovedessensen av hvilke forhold kommunen er ansvarlig for å legge til rette for til et hvert tidspunkt slik at alle barn og unge vokser opp med like goder og muligheter. Når flere kommuner slås sammen trengs det samordning og standardisering av løsningene som de ulike kommunene har lagt til grunn for å oppfylle kravene til NF. I nye Sandefjord løstes dette ved å ta de beste løsningene fra hver av kommunene for å heve den generelle standarden på tjenestene til kommunene. Dette viste seg å være en kostbar strategi som måtte justeres etter valget i 2019. For som Westskog mfl. poengterer så binder de lovpålagte kravene i NF opp store mengder økonomiske midler hos kommunen som tjenesteyter (2018). Når det gjelder den tredje faktoren, visjonene, så er dette de ideene som politikerne drøfter i det kommunale planstrategidokumentet. Dette inneholder forskjellige overordnede mål og visjoner, samt ulike strategier som kan frembringe disse (Kvalvik, 2018). Kvalvik legger vekt på at intensjonen for planstrategien er å bidra til et velfungerende plansystem, med effektiv ressursbruk, med målretta arbeid og med fleksibilitet nok til at kommunene kan velge sitt eget ambisjonsnivå (ibid.). Realistiske ambisjonsnivåer som legger ressurs begrensninger til grunn for utviklingsvisjonene er nødvendig for å sikre at kommuner til enhver tid har handlingsrom nok til å håndtere akutte utfordringer og dekke primærbehovene til samfunnet.

I detalj gjenspeiler disse tre faktorene de gjeldene forholdene. For det første så viser informantenes erfaringer at historikk spiller en rolle for sluttresultatet av en sammenslåing. Alle valg og beslutninger gjort før sammenslåingen påvirker den økonomiske situasjonen til den nye storkommunen. Her nevnte blant annet informantene at større investeringsprosjekter som binder opp kommunens økonomiske ressurser for en lengre periode i form av sykehjem, skoler, og andre større byggeprosjekter begrenser det økonomiske handlingsrommet til kommunen. Videre ble overlappingsperioden og noen enkeltsaker knyttet til den nevnt som kostandsposter som varte cirka 2 år. For nye Sandefjord sin del, så bar alle de gamle kommunene ulik balast i forhold til sine historiske utviklingsvalg med både styrker og svakheter. A7 ga oss et rent teknisk eksempel på det, og sa at:

Sandefjord er noe dårligere på avløpsrørene, men så er vannrørene bedre i Sandefjord, og omvendt i Stokke og Andebu. Andebu har for øvrig lokale vannverk og dette må vi på sikt få inn på det sentrale vann nettet.

Slike historiske valg har ifølge A7 nå gitt kommunen en regning på rundt 400 millioner som skal betales de neste 4 årene, og slike faktorer binder opp deler av det økonomiske handlingsrommet. Infrastrukturinvesteringer bidrar til å dekke primærbehovene i samfunnet og kommunen må vedlikeholde og bruke midler på disse systemene for ikke å være i brudd med kravene i NF for eksempel. En annen faktor som passer både under den andre og tredje hovedfaktoren er de ulike standarden de tre kommunene hadde på sine kommunale tjenester når sammenslåingen konstitueres. Der nevnte A6 at flere små ting kan utgjøre store utgifter om man summerer de opp i budsjettet til kommunen. Et eksempel som A6 brukte var hjemmevask for eldre ble gjennomført hver andre uke i Stokke og Andebu, mens kun hver tredje uke i Sandefjord. Når kommunen valgte å heve standarden på denne tjenesten i Sandefjord til hver andre uke, så ble det en kostnadsøkning på ytterligere 2.8 millioner. I nye Sandefjord fikk de folkevalgte i 2019 merke effektene av visjonene de satte seg i 2017 om å videreføre det beste fra hver av de gamle kommunene. Akkumulasjonen av denne visjonen viste seg å være svært kostbar for storkommunen i lengden, og noe som ble behandlet under budsjettforhandlingene da feltarbeidet pågikk høsten 2019. På denne måten spiller den tredje hovedfaktoren en viktig rolle også etter at sammenslåingen har blitt en realitet. Visjonene til de folkevalgte i den kommunale planstrategien og ambisjonsnivået til disse ideene og visjonene bør vært realistiske i forhold til ressursene i kommunen slik at planleggingen kan legitimeres. Hvis ambisjonene ambisjonsnivået blir urealistisk stort blir handlingsrommet tilsvarende lite. Slik sett er det viktig at når nye Sandefjord forsetter å satse på attraktivitet, næringsvekst og verdiskapning at de er klar over hvor mye av handlingsrommet som blir bundet opp i denne satsning og hvor mye ressurser det kommer til å kreve.

Som konklusjon vil jeg hevde at i praksis spiller den kommunale konteksten og situasjonen for hver av kommunene som skal slås sammen, samt de fremtidsvisjonene som disse har sammen en avgjørende rolle for hvor stort handlingsrom den nye storkommunen har tilgjengelig i den første perioden etter konstitueringen. Dette henger sammen med hvor mye av det økonomiske handlingsrommet hver av kommunene har bundet opp i tidligere prosjekter, størrelsen på tjeneste ulikhetene innen hver av kommunene, og hvor mye midler de planlegger å binde opp i fremtidige utviklingsvisjoner. Ut fra svarene som informantene ga meg om situasjonen i nye Sandefjord, så befant kommunen seg fremdeles, etter to og et halvt år, i en situasjon med

innsparinger og begrenset handlingsrom. Om vi også legger infrastrukturinvesteringene på 400 millioner og driftbesparelsene på 150 millioner som kommunen må gjennomføre i den kommende perioden 2019 – 2023, så vil jeg hevde at det økonomiske handlingsrommet ikke blir gjenopprettet før mot slutten av denne kommuneperioden. Derfor er min konkluderende påstand at kommunereformen 2020 kan føre til en viss handlingslammelse for enkelte kommuner, gitt at de kontekstuelle forholdene kan relateres til utredningene ovenfor. I henhold til bærekraftsatsningen frem mot 2030 virker det derfor uheldig at reformen først ble gjennomført i 2020 siden den i verste tilfelle kan begrense en effektiv bærekraftsatsning med seks år om vi tar utgangspunkt i Sandefjord sin situasjon. For andre sammenslåtte kommuner vil det betyr at en effektiv bærekraftsatsning først blir virkelighet i 2026, og da kan man begynne å stille spørsmålsteget ved måloppnåelsen av FN målene innen 2030.

6. Diskusjon

Kapittel 6 vil ha en mer abduktiv tilnærming enn de foregående kapitlene. Det vil si at i de neste kapitlene vil betraktninger fra analysen bli trukket videre ut i en søken etter konklusjoner som støttes av annen forskning (Couper, 2015), og i dette prosjektet vil den relasjonelle forståelsen benyttes til å spekulere rundt ulike måter kommuner kan øke sitt handlingsrom og føre frem en effektiv bærekraftsatsning. Erfaringene og betraktningene fra Sandefjord brukes som utgangspunkt for diskusjonstemaene som videre blir knyttet opp til flere av teoriene fra kapittel 3. Hillier sitt skille mellom organisasjonsplanet og konsistensplanet fra kapittel 3.2.2, kan brukes for å dele opp kapittel 6.1 og 6.2. Kapitlet 6.1 vil konsentrere rundt det kommunale nivået, og de interne og organisatoriske faktorene som legger premisser for handlingsrommet og ultimativ bærekraftsatsningen til kommuner i Norge. Effektene av organisasjonsplanets strukturer i form av institusjoner og organisasjonskulturer, regler og sosiale normer vil bli undersøkt med hensyn til en større samfunnsstransformasjon på kommunalt nivå, mens kapittel 6.2 vil sette søkelyset på innbyggernes rolle som tilblivelsesgeneratorer i konsistensplanet. Her undersøkes individenes rolle i tilblivelsesprosessene, og ulike måter kommuner som Sandefjord kan benytte effekten av disse kreftene til å føre frem en mer effektiv samfunnsstransformasjon utover 2020-tallet. Begge kapitlene innehar elementer fra begge *planene*, men de setter søkelyset på hvert sitt samfunnsnivå og det skaper skillet som er beskrevet her. Fellesnevneren for begge kapitlene er bevisstgjøring, organisering og tilrettelegging av menneskelige ressurser innenfor et lokalsamfunn.

6.1. Den interne transformasjonen

En nylig sammenslått kommune sitt handlingsrom er som analysen fra 5.4 konkluderte med, betinget på flere kontekstuelle forhold. Deriblant den historiske statusen som hver av kommunene brakte med seg inn i den nye storkommunen, ser ut til å spille en sentral rolle for hvor store økonomiske barrierer den ville møte i fremtiden. Status inkluderer kommunens situasjon innen både økonomi, fagmiljø, demografi, næringsliv, geografi, naturressurser, menneskelige ressurser, strukturelt design samt tjeneste og infrastrukturkvalitet for å nevne noen sentrale elementer som dette prosjektet vektlegger. Disse faktorene utgjør den historiske statusen til hver av de gamle kommunene i en sammenslåing, og samlet skaper dette konteksten som den nye kommunen må arbeide med når nye visjoner skal utformes (Bukve, 2014), og hvor stort handlingsrommet blir. I tillegg til denne lokale konteksten må nye storkommuner ta hensyn til de statlige føringene som analysene fra 5.2.1 og 5.2.2 illustrerte. Disse har siden 2008 totalt sett økt handlingsrommet til kommunene og gitt dem mulighet til å arbeide i henhold til den lokale konteksten, men ansvars- og oppgavemengden til alle kommunene uansett størrelse og kapasitet har vokst i takt med den økte handlingsfriheten. I lyset av dette konkluderte analysen av de statlige rammene med at ressursbegrensede, og ofte mindre kommuner, er tjent med en sammenslåing for å sikre kvaliteten i det kommunale tilbudet ovenfor sine innbyggere og spesielt i møte med fremtidige klimautfordringer.

Gitt disse forutsetningene skal vi i dette kapittelet arbeide internt på det kommunale nivået og gjennom diskusjonen spekulere ved hjelp av teori og empiri hvordan nylig sammenslåtte kommuner kan organisere seg internt for å optimalisere størrelsen på sitt handlingsrom i henhold til de statlige rammene og den lokale konteksten. Diskusjonen i 6.1 skal dreie seg om storkommuner som organisasjon og hvordan sosiale strukturer og kognitive prosesser over tid legger føringer på samfunnets utforming og individenes bruk av det offentlige rommet. Organisasjons- og kompleksitetsteorier vil i de neste delkapitlene bli presentert og knyttet opp mot de tre faktorene som Amundsen og Westskog mener må være på plass for å gjennomføre kommunale omstillingsprosesser effektivt. Kapittelet 6.1 vil ende med dette, før 6.2 vil ta for seg mobilisering av innbyggere og hvilken rolle dette har for bærekraftig utvikling på et lokalt plan.

Organisasjonsstruktur i et nøtteskall

Organisasjoner er en sosial konstruksjon og er bygd opp av individer som samarbeidet for å skape et fellesskap som med tiden dannet en egen internkultur med særegne trekk, normer og forståelser. For utenforstående kan slike fellesskap virke uvante, merkelige og uforståelige,

mens for de innvidde gir det mening. Disse konstruksjonene finner vi over alt i samfunnet og i mange forskjellige grader og størrelser. Helt fra internasjonale religiøse organisasjoner til svært lokale bånd innen en vennegjeng. En organisasjon er her ansett som gruppering som deler visse ideer og holdninger som knytter dem sammen i et fellesskap hvor tillit og lojalitet er viktig (Berg, 2014). Fellesnevneren for organisasjoner er at de på grunn av sin særegenhet består av en institusjonaliseringsprosess for utenforstående som søker etter å bli innvidd i fellesskapet.

Som Sack beskrev under kapittel 3.2.1, er en person sin identitet svært påvirkbar av verdier, fysisk design og kulturelle uttrykk som blir presentert for sanseapparatet til individet (Holt – Jensen, 2018). Derfor vil et individ som er utsatt for en internkultur eller -logikk fra en organisasjon over tid endre sin identitet i henhold til omgivelsene, og dette er i grove trekk hva institusjonaliseringsprosessen handler om (Aase, Fossåskaret, 2014). Det er en gradvis endring av individers holdninger, verdier og handlinger for å bli akseptert som et medlem av et fellesskap. Organisasjoner finnes på alle skaler i samfunnet som enten man ser på hele kommunen som en organisasjon eller kun kommunestyret, de ulike kommuneområdene, eller de mange etatene og entreprenørene som drifter kommunene. Alle er en del av et stort og komplekst samfunnssystem hvor hver organisasjon kan utgjøre et subsystem, men også kan operere på tvers av to subsystemer. Når en organisasjon krysser to subsystemer så betyr det at det eksisterer samhandling mellom dem og at man har en viss grad av samstyring. Som vi skal undersøke i de neste avsnittene er ikke dette alltid tilfelle, og ofte kan det lede til en del negative sideeffekter. Derfor skal vi betrakte hvordan kommunesammenslåing kan bidra til å hindre en del av disse.

6.1.1. Organisasjonskultur

Mennesker sin søken etter tilhørighet er katalysatoren for institusjonaliseringsprosessene og det eksisterer både evolusjonære og psykologiske tilnærminger på hvorfor mennesker søker tilhørighet i ulike fellesskaper. Sett fra et evolusjonært perspektiv søkte individer trolig sammen i mindre grupper for å være mindre utsatt for farer og sult, mens i et psykologisk perspektiv stammer dette fra et iboende behov av å høre til, være del av noe og føle tilhørighet for å hindre utvikling av både fysiske og mentale sykdommer (Williams, Forgas, Hippel, 2005). Bukve sin tilnærming til dette er at mennesker søker tilhørighet hos en gruppe med et fellestankesett siden individer ikke har tilgang på noen objektiv virkelighet, og at de har et behov for å tolke sanseintrykkene sine på en måte. En gruppe som samler seg rundt et felles tankesett tilbyr individet dette ved at internkulturen består av kategoriserings- og sorteringsfilter for å foreta verdensanskuelser i en forståelig struktur (2014). Som diskusjonsgrunnlag tar vi utgangspunkt

i Edgar Schein (1985) sin forskning om at det eksisterer tre nivåer som utgjør en organisasjonskultur: de kognitive rammene, kulturelle verdier og normer samt kulturelle artefakter (Bukve, 2014). De de kulturelle artefaktene er symbolske elementer som fellesskapet bruker for å illustrere organisasjonen sine verdier utad. De kulturelle artefaktene bygges opp av grunnverdiene til organisasjoner. Bukve beskriver disse som alt fra kleskoder, logoer, betydninger, seremonier, tradisjoner og fortellinger om organisasjonens historie (ibid.). Slike artefakter benyttes for å skape særegenhet og skiller som forsterker følelsen av tilhørighet for medlemmene til fellesskapet. I en ny storkommune kan dette dreie seg om praktiske konflikter knyttet til lokalisering av administrasjonsbygget, valg av kommunevåpen, eller hvilke historiske elementer kommunen ønsker å spille på utad for å representere den nye storkommunen.

De kulturelle verdiene handler mer om kognitive holdninger som et større fellesskap deler, som oftest kan de tolkes tilbake til en ideologi og en filosofisk oppfattelse av omverden. Dette handler ifølge Schein om standarder, mål og prinsipper som individene anser som verdifulle og korrekte (Bukve, 2014). For en ny storkommune er det den nye blandingen av geografien og topografien, sammen med den historiske utviklingen fra hver av de tidligere kommunene som skaper verdigrunnet for den nye kommunen. Disse kulturelle verdiene er grunnholdninger og prinsipper som innbyggerne er enige om å følge for å tjene fellesskapet, og når dette skjer dannes og etterleves de lokale normene slik at samhørighet og tillit kan etableres.

Normene på sin side: «... handler om kva forventningar vi har til andre. På ein måte kan vi seie at normer er uttrykk for verdier. (...) Den som bryt skrivne eller uskrivne normer, set seg sjølv utanfor ein fellesskap» (Bukve, 2014: 123). Det vil si at normer er de kulturelle verdiene som praktiseres som ett sett forventninger vi pålegger andre i samfunnet, og da spesielt medlemmer innenfor en organisasjon eller ett fellesskap. Jamil forteller at normer er hverdagsritualer som styrker tilhørighetsfølelser skapes hos individer ved at flere mennesker utøver kollektive aktiviteter regelmessig (2014). Disse normene en viktig del av institusjonaliseringsprosessen siden de bidrar til å bekrefte eller avkrefte status og rolleforventningene vi har ovenfor andre, og dermed om tillit og lojalitet kan etableres mellom medlemmene i fellesskapet (Aase, Fossåskaret, 2014., Jamil, 2014). For den interne effektiviteten til en ny storkommune er det derfor essensielt at organisasjonen fremstår transparent og at kommunikasjonsflyten er åpen slik at de forskjellige organisasjonene og individene har tillit til hverandres vurderinger og arbeid.

Kognitive rammer kan forstås som en forsker sine faglige tolkningsfiltre ut fra sin fagretning. Det vil si de tilegnede tankesettene og sansefiltrene som den spesifikke organisasjonen har gitt forskeren for å foreta verdensanskuelser (Aase, Fossåskaret, 2014). Som individer er vi gjerne klar over de verdiene vi legger til grunn for våre valg, meninger og ideer, men ofte er vi ikke beviste på de begrensningene disse verdiene har på vår forståelse av en sak ifølge Schein (Bukve, 2014). Knausgård refererte nok til denne prosessen da han skrev at det: «å vite for mye er farlig for oppmerksomheten, for da ser vi ikke hva som faktisk er der. Heller enn å se, sanse, oppfatte, mobiliserer vi de vante kategoriene» (Aspen, 2019: 99). For når vi har klare tolkningsforestillinger ut fra vårt indoktrinerte organisasjonsfellesskap fører det til at vi gjennomfører kognitive forenklingsprosesser ved å kategorisere sanseintrykkene inn i faste eller etablerte kategorier som vår erfarte og lærte verdensforståelse er bygget opp av.

Effekter av institusjonaliserte organisasjonskulturer

Oppsummert fører individers søken etter fellesskap til at de konstant blir utsatt for ulike institusjonaliseringsprosesser fra forskjellige grupper som de omgås med i mange sosiale settinger. Når en person har blitt institusjonalisert, det vil si akseptert fordi personen oppfyller nok normer til å ha forstått verdigrunnlaget til fellesskapet slik at tillit og samhørighet kan opparbeides, så bidrar dette individet også til å opprettholde de kulturverdiene ved å følge normene og benytte seg av ulike kulturelle artefakter i sine hverdagslige og norm baserte handlinger. Denne prosessen kan føre til at et fellesskap sine strukturer og tradisjoner forblir uendret over lang tid og da blir organisasjonen ifølge Selznick: «gjennomsyra av verdier» (Bukve, 2014: 123). I dette stadiet kan medlemmenes identitet delvis bli fusjonert med gruppeidentiteten og de kulturverdiene som binder organisasjonens medlemmer sammen. Resultatet er at all intern endring skjer gradvis og sakte som en følge av at alle de institusjonaliserte medlemmene som forsvarer organisasjonens verdier fordi disse med tiden også har blitt en del av identiteten til deres, her kommer *identity – protective cognition* effekten inn i bildet igjen (McCright, 2011). Dette er en vanlig bieffekt av å bli institusjonalisert inn i et fellesskap enten det er innen politikk eller ulike fagleire så bidrar disse effektene til paradigmeskifter med tiden. Mennesker som holder fast ved sine indoktrinerte tolkningsideer står for mye av drivkraften til den Kuhnske vitenskapsrevolusjonssirkelen ved at tregheten de skaper innenfor sitt institusjonaliserte fagfelt eller tolkning er mye av grunnen til at krisefasen oppstår (Couper, 2015). Innen politikk kalles ifølge Klausen denne tregheten for «inkrementalisme» (2016: 139), som betyr at endring kun skjer i form av små skritt. For det administrative apparatet i kommuner vil denne Kuhnske tilnærmelsen føre til at når en etat blir

for isolert og spesialisert slik at institusjonaliseringsprosessene blir tydelige, så vil denne etaten være utfordrende å samarbeide med. Det betyr at blant annet PBL sitt mål om økt samstyring hindres (Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, 2014 § 3-1), og at driftsprosessene til etaten kan bli for stive, faste eller stivhengige til at etaten kan effektivt håndtere akutte endringer innenfor sitt kommunalområde.

6.1.2. Omstrukturering av nye Sandefjord kommune

Alle kommunereformer medfører omstrukturering og -organisering av de nye storkommunenes driftsapparat for å sikre økt effektivisering og utnyttelse av kommunens ressurser. Kommuners organisering er et viktig poeng siden det legger betingelsene for handlingsfriheten til kommunen, og hvor kjapt kommunen kan handle ved akutte situasjoner (Fiva, Hagen, Sørensen, 2014). Som analysen under 5.3 demonstrerte står ressurser i form av kapital og mennesker sentralt når man omtaler kommuner sitt potensielle handlingsrom (Westskog, 2018). Derfor konsentrere dette delkapittelet seg om internorganisering og de økonomiske besparelsene god organisering av de menneskelige ressursene kan medføre. Derfor lister Fiva, Hagen og Sørensen (2014: 16) opp effektivisering som mål nummer én når de omtaler kommunal organisering. Mål to og tre er knyttet til ivaretagelse av de interne demokratiske instansene og å ta hensyn til nasjonale føringer. I nye Sandefjord er sluttpoengene, som ble belyst under oppsummeringskapittelet om *effekter av institusjonaliserte organisasjonskulturer*, interessante å se på i relasjon til strategien eller valget som kommunedirektøren la til grunn for sin omorganisering av administrasjonen. I henhold til poengene knyttet til den Kuhniske forståelsen vil nemlig kommunedirektørens valg føre til en oppbrytning av de tydelige og godt etablerte institusjonaliserte etatskulturer innen de ulike kommunale områdene.

Betraktningene under stammer fra et dybdeintervju som Kommunedirektør Bjørn Gudbjørgrud gjorde med Sandefjords Blad i november 2019 da fortalte han at: «Jeg ønsker at ledergruppa skal fungere som konsernledelse. (...) håper å bygge større utviklingskraft i organisasjonen og styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler» (Roaldset, 2019). Måten denne omorganiseringsvisjonen ble oppnådd på, var ved å slanke toppgruppa i kommunen fra ni til syv personer og dele administrasjonen inn i to administrative staber som videre blir omorganisert internt mellom de ulike kommunale områdene og etatene for å styrke samhandling, samstyring og tverrfaglig innsats (Sandefjord kommune, 2019). Målet var at dette skulle legge til rette for en mer effektiv oppgaveløsning og økonomiske besparelser. I henhold til teoriene ovenfor kan Gudbjørgrud sin strategi ha ført til at de etablerte etatskulturene måtte reetableres når flere nye påvirkningsfaktorer forstyrret den etablerte driftskulturen. De faktiske

effektene av dette ikke kjent pr mai 2020, men i henhold til teorien skal resultatet bli en fersk organisasjonskultur innen alle de ulike nivåene som utgjør administrasjonen. Med tiden vil en ny intern driftskultur etablere seg med nye strukturer, roller, oppgaver, vaner, logikker og særegne sjargonger. Men poenget er at en omrokking kommunens mange organisasjoner og subsystemer av denne størrelsesordenen i teorien hindrer de negative bieffektene av institusjonaliseringsprosessen og muliggjør nye samarbeid internt i en kommunal organisasjon. Resultatet kan bli økt samstyring ved at nye kommunikasjonsveier åpnes mellom etatene.

6.1.3. Komplekse bærekraftig utvikling

For bærekrafttematikken kan den relasjonelle forståelsen av samfunnet bidra til en kommunal transformasjon om vi benytter ideer fra kompleksitetsteoriene om mennesker som komponenter i subsystemer som utgjør et samfunnssystem. Kompleksitetsteoriene fra kapittel 3.2.2. gjør seg gjeldende i denne sammenheng, siden de behandler verden som et åpent, flyktig, usikkert og dynamisk system av humane og fysiske elementer som interagerer direkte og indirekte i en myriade av sammenhenger. Som Hillier poengterer er alle samfunn høyst kontekstavhengige som en følge av menneskers potensielle handlingsfrihet og uregelmessighetene disse valg kan tilfører et samfunnssystem (2016). Det er vi som individer som utgjør den samlede kraften som skaper tilblivelsesprosesser i samfunnets mange steder (Wezemael, 2016). Detaljene rundt disse kumulative prosessene diskuteres nærmere under kapittel 6.2. For i de neste avsnittene skal vi rette fokuset mot hvordan kommuner kan forstås som komplekse samfunnssystemer og hvordan en *adaptiv* kommunal organisering, kan øke handlingsrommet og -evnen som kommunen har til å føre frem en effektiv bærekraftsatsning.

Den første tilnærmingen til kompleksitet var det Auguste Comte som oppdaget gjennom reduksjonismeproblemet på 1800-tallet. Dette problemet dreide seg om måten forskere arbeidet mer og mer spesialisert ved å bryte ned systemer til mindre og mindre komponenter. Problemet med en slik tilnærming er at forbindelsene mellom komponentene ikke blir en del av analysen, eller som Couper sier: «... breaking something down into its component parts means that we overlook any interactions between the parts» (2015: 159), og at de ekskluderte delene kan interagere med de inkluderte komponentene (Portugali, 2016., Kristiansen, Nyseth, 2012). Disse forbindelsene ble kjerneelementet for mye av kompleksitetsforskningen hvor samspillet og interaksjon mellom deler, komponenter og faktorer i ett større dynamisk system er fokusområdet. Urry (2005), De Roo, Hillier og Wezemael (2016) mener at de komplekse systemene innen samfunnsvitenskapen oppsto som den del av en kompleksitetsdreining som fant sted på midten av 1980-tallet. Dreiningen handler om en forståelse av *interdependence* som

et konsept for hvordan enhver del av en tilblivelsesprosess i et system er avhengig av flere andre dynamiske deler for å fungere etter hensikten (Couper, 2015). Ofte betegnes dette som *kaos* ved at den gjensidige avhengigheten mellom komponentene fører til at store endringer kan skje ut fra små endringer av en komponent. Dette skjer gjennom positive og negative tilbakekoblingseffekter (Couper, 2015). Disse effektene gjør at tilblivelsesprosessen kan føre til et produkt som er noe mer enn det summen av delene normalt utgjør. Couper henviser til ideen om *self-organisation* når effektene fra et komplekst system ses i en større sammenheng (2015). Nytt til slike systemer ligger i systemets evne til å utvikles og tilpasses kontekstuelle endringer på kort tid, og den mest aktuelle når det gjelder samfunnsutvikling i møte med fremtidens utfordringer er trolig ideene fra de *komplekse adaptive systemene*, fra nå av KAS, som utvikler seg med tiden samtidig som de skaper både robuste og fleksible systemer (De Roo, Hillier, Wezemaël, 2016) De adaptive komplekse systemene har som begrepet beskriver evnen til å endre seg i takt med kontekstuelle forhold. Adaptiviteten stammer fra resultatene av samspillet mellom de interagerende komponenter i et komplekst system har på utviklingsretningen til systemet. Her utforsker vi denne forståelsen for å illustrere fordelene en ny tilnærming innen kommunal drift og utvikling kan ha i fremtiden.

For selv om *interdependency* eller gjensidig avhengighet innen komplekse systemer kan føre til *kaos* i form av enten positive eller negative tilbakekoblingseffekter som drastisk endrer utviklings kursen til systemet (Couper, 2015., Buuren, Nootboom, Teisman, 2016), så innehar dette kaoset en viss logikk. Buuren, Nootboom og Teisman deler KAS inn i fem deler. Den første essensielle forståelsen handler om *agentene*, det vil si de humane komponentene i et system. Agentene utgjør store deler av usikkerhetsfaktoren samfunnet og likeså i det komplekse samfunnssystemet. Alle agentene er institusjonalisert inn i samfunns- og flere ulike organisasjonskulturer med normer og regler. I praksis betyr dette at agentene har gitt fra seg deler av sine handlingsmuligheter og friheter for å tjene et fellesskap og føle samhørighet. Innen teorier om KAS sier man derfor at de fleste individer kun en *relativ autonomi* over sine egne handlinger (2016). En lignende effekt henviste Aase og Fossåskaret til da de forklarte at alle individers subjektive refleksjoner egentlig ikke er subjektive siden de som oftest er et resultat av eksisterende kulturelle diskurser og ulike kollektive tolkningsfiltre eller tankemønstre (2014). Denne generaliserte observasjonen om agentene ovenfor er betinget på at alle individene følger de reglene og normene som fellesskapet har satt, men slik er det derimot ikke alltid. Agentene kan nemlig til enhver tid foreta uventede handlinger som skaper usikkerhet i det komplekse samfunnssystemet. En måte å se dette på er ved å si at samfunnet er et stort

felleskompromiss hvor vi alle har gitt fra oss noen individuelle friheter slik at vi kan operere bedre i et større fellesskap.

Videre beskriver del to og tre strukturen til KAS som systemer bestående av mange lag av subsystemer som er vevd inni hverandre på finurlige måter, og som samlet utgjør interdependency prinsippet (Couper, 2015). Dette er alle de ulike tjenestene og produksjonene innenfor kommunen sitt virke som et stort samfunnssystem fullt av aktører i mange sammenknyttede sektorielle nettverk utgjør (Buuren, Nooteboom, Teisman, 2016: 223). Måten slike systemer responderer på utvendig press eller kontekstuelle endringer avgjøres av samstemtheten blant et flertall av agentene, som igjen er styrt av interaksjonsmengden mellom agentene i de mange subsystemene. For hvis en hendelse blir identifisert av et flertall av agenter som en fordel eller trussel mot samfunnssystemet så vil de respondere i henhold til enigheten som interaksjonen har ført til. Dette kan lede til enten utvikling i form av at en mulighet benyttes, eller til handling som motarbeider en voksende eller akutt trussel som systemet står ovenfor (Buuren, Nooteboom, Teisman, 2016). Disse valgene kan ses som den balansen mellom teknisk (mitigation) eller økologisk (adaptation) robusthet (kapittel 5.4.) som Hofstad etterspør i sin utredning om mangelen på en evolusjonær robusthet innen kommuners utvikling og planlegging (2018). Ideen er at man trenger et mangfold av agentperspektiver som interagerer med hverandre slik at felles prinsipper og visjoner kan etableres, overføres og utgjøre kollektive handlinger gjennom self-organisation (Couper, 2015). Hvis det ikke finnes en felles visjon for agentene innen et subsystem kan resultatet bli kaos ved at hver agent kun handler ut fra sin egeninteresse (ibid.) og ikke ut fra hva som tjener fellesskapet eller organisasjonen. For kommuner er derfor samstyring og høy grad av medvirkning fra lokalsamfunnet essensielt for KAS sin funksjonalitet, slik at interaksjonen mellom agentene opprettholdes.

Den fjerde delen setter søkelys på usikkerhetsmomentet, som vi nevnte i teoridelen fra 3.2.2, om agentene sin relative autonomi konstant bringer til systemene og nettverkene de er en del av. Den humane usikkerheten skaper på mange måter mye av dynamikken i komplekse systemer siden en enkelt komponent sitt handlingsvalg som bryter med normene legger grunnlaget for ikke-lineær utvikling som karakteriserer de KAS (Buuren, Nooteboom, Teisman, 2016). Denne evnen setter premisset for den femte delen som Buuren, Nooteboom og Teisman mener er en naturlig følge av de ovenforstående delene, nemlig at systemet er svært kontekstavhengighet (2016., Hillier, 2016). KAS er på grunn av de overnevnte delene alltid avhengig av det kontekstuelle utgangspunktet som systemet befinner seg i etter hvert steg i en utviklingsretning. Ofte ledes en slik utviklingen av en form for tematisert visjon som kan lede

til stivhengighet (Buuren, Nooteboom, Teisman, 2016). Disse fem delene er naturlige deler som alle KAS besitter og som kommer til uttrykk som en følge av interdependency-effekten de skaper sammen. For at en kommune skal bli suksessfull med en adaptiv tilnærming trengs det ifølge Buuren, Nooteboom og Teisman en forståelse av myndighetssystemet som kommunen opererer innunder, samt en bevisst evne til å bruke interdependency-effektene aktivt til å skape en ønsket tilblivelse og utviklingsretning (2016). Buuren, Nooteboom og Teisman oppsummerer KAS utredningen sin ved å si at: «Such a governance system should be perceived as a living organism and not as an instrument that should be made suitable for climate adaptation» (2016: 237). I praksis betyr dette at slike systemer må praktiseres og finnes seg i en byråkratisk sfære med mekanismer som gir systemet en mulighet til å tilpasse seg kontekstuelle endringer enten de er interne eller eksterne.

For nye storkommuner er det denne operasjonaliseringen som er en stor utfordring, men som Kristiansen og Nyseth sier det står i PBL at: «... kommuner bør vurdere alternative strategier for kommunens utvikling» (2012: 301), samtidig nevner Hofstad at det i §3-1 står at planleggingen skal: «fremme samfunnsikkerhet ved å forbygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier m.» (2018: 211). Slikt sett både kan og må kommuner sikre samfunnene sine i møte med de lokale utfordringene som fremtidens klima kan påføre deres nærmiljø og sosiale forhold. Til syvende og siste hevder Hofstad at kommuners sin klimasatsning er: «... et spørsmål om faglig evne og politisk vilje til å bruke loven for å fremme et mer klimavennlig samfunn på både statlig, regionalt og lokalt nivå» (2018: 210). Derfor er mye av den kommunale bærekraftdebatten en diskusjon om institusjonalisering av klimatematikken og ulike begreper og verktøy som lokal politikerne kan benytte for å sikre sine nærområder. I henhold til den adaptive tilnærmingen, er det godt mulig at Fylkeskommunen vil ha noen innsigelser mot den siden den fremstår som ukjent, usikker og trolig vanskelig å ha oversikt over som kontrollmyndighet. Men til slutt er kommunen som har ansvaret for at planleggingen fyller gapet: «... mellom orden og kaos, regelfølgning og kreativitet, usikkerhet og kontroll, fleksibilitet og rigiditet» (Kristiansen, Nyseth, 2012: 296). Slik sett er den adaptive forståelsen i stor grad en lokalorganisatorisk og -diskursiv utfordring.

Et par andre tilnærminger som bør nevnes i sammenheng med KAS som mindre omfattende tiltak er situasjonsteorien og den strategiske vendingen innen planleggingen. Situasjonsteorien konsentrere seg om internomorganisering av kommunen fra ledelse til drift arbeider. Denne baserer seg også på adaptivitet, men konsentrer seg om å innføre et flatere styringshierarki innen kommunens organisasjon ved å gi større myndighet til *ekspertene på gulvet*. En slik makt- og

tillitsoverføring kan gi kommunen som organisasjonen en raskere reaksjonsevne ved akutte hendelser og kontekstuelle endringer (Hansen, 2014., Bukve, 2014). Slike omstruktureringer kan bidra til å beholde effektiviteten og lønnsomhetene i en veletablert organisasjon, samtidig som handlingsrommet økes gjennom åpenhet, tillit og fleksibilitet (Kristiansen, Nyseth, 2012: 298). Innen den andre tilnærmingen om den strategiske vendingen legges det vekt på en oppdatering og operasjonalisering av verktøyene som PBL inneholder. Her omstruktureres plansystemet slik at samfunnsdelen får en overordnet rolle i kommuneplanen som et strategisk instrument som gir oversikt og sammenfatter økonomiplanen og en sammenfattet arealstrategi. På denne måten blir det tydelig om privat innsendte reguleringsplaner er i tråd med områdestrategiene til arealstrategien (Hanssen mfl., 2018). Et annet grep innen den strategiske vendingen som er et premiss for at omstruktureringen skal fungere er at kommuneplanen er oppdatert. For å sikre plansystemets posisjon som styringsverktøy må kommunen ha mulighet til kjapt og enkelt oppdatere kommuneplanen samtidig som de holder seg innenfor kravene til plansystemet (Hanssen mfl., 2018). Samlet vil dette gi plansystemet flere elementer fra konsistensplanet til Hillier som igjen kan gjøre kommunen mer robust i møte med akutte hendelser, det vil si det kan fungere som en strategi for å implementere ideen fra den evolusjonære robustheten inn i en modernisert versjon av PBL. Begge disse tilnærmingene er har to fellesnevner som blir gjentatt gjennom hele dette prosjektet, nemlig nødvendigheten av sikker og åpen informasjon- og kommunikasjonsflyt mellom parter og komponenter innen ulike subsystemer som utgjør den kommunale organisasjon eller hele det komplekse samfunnssystemet.

Begge disse tilnærmingene kan benyttes av nye formede storkommuner som søker fremtidige besparelser i form av en mer robust struktur som kan håndtere flere av de utfordringene som for eksempel fremtidens klima eller politikk kan lede til. Tilbakeholdenhet for slike nye tilnærminger er som nevnt en naturlig del av det politiske systemet i Norge som preges av en viss inkrementalisme og varsomhet. Men i en tid med mye usikkerhet og store organisatoriske omstruktureringer i form av kommunereformen kan tiden være moden for å bryte opp noen av de vante kategoriene, gruppene og byråkratiske strukturene i et forsøk på å gjøre noe innovativt som kan sikre kommunens handlingsrom og -evne for fremtiden.

Tre betingelser for samfunnstransformasjon

I kapittel 5.3.2 ble det nevnt at Amundsen og Westskog vektlegger spesielt tre faktorer for gjennomføring av grønne omstillingsprosesser på kommunalt nivå: forståelse av lokal kontekst, institusjonalisering og nettverksbygging samt tilrettelegging (2018). Denne

bærekrafttematikken og disse tre forholdene er tett knyttet til kompleksitetsteorien og det er noen betraktninger rundt samspillet mellom dem skal avrunde dette kapittelet. De lokale forholdene, som vi har vært inne på flere ganger i dette prosjektet, representerer de faktiske opplevde forholdene i kommunen. Hvis disse forholdene ikke blir representert innenfor eksempel urbane for tetttingsplanleggingen kan resultatet bli: «*The Compact City Fallacy*» (Sirowy, 2015: 204), hvor utviklingen gir uforutsette sosiale tilbakekoblingseffekter. Samstyring og medvirkning er slikt sett det mest effektive verktøy kommunene har tilgjengelig for å sørge for at så mange av de lokale forholdene som mulig blir tatt med i de politiske prosessene (Amundsen og Westskog, 2018). Medvirkningsprosesser virker inkluderende og kan bidra til å gi innbyggere eierskap til sine nærområder (Rørtveit, 2019., Nyseth, Ringholm, 2018) som vi skal se på i 6.2 kan gi flere positive bieffekter. Medvirkning er også et essensielt punkt innen FN sine bærekraftsmål og relateres til blant annet delmål 11.3 fra kapittel 5.2 om Sandefjord sin bærekraftstatus. Dette henger sammen med de prinsippene som vektlegges innen KAS, om at alle individer eller agenter har nyttige og kraftfulle perspektiver som kan påvirke andre og skape endring. Den lokalpolitiske institusjonaliseringsprosessen av begreper og temaer knyttet til bærekraft er helt essensiell for en storstilt kommunal satsning. Dette ble presentert under 5.3.2 ved analysen av Sandefjord sin økende aksept og bruk av bærekraftig utvikling som en diskurs. Mens den organisatoriske institusjonaliseringsprosessen tidligere i kapittelet beskrev de sosiale konstruksjonene som fører til den gradvise aksepten av nye begreper innen en kommune. Begge institusjonaliseringsformene handler i bunn og grunn om tryggheten og tregheten som organiserte fellesskap etablerer.

Nettverksbygging gjør seg også gjeldende innen kompleksitetsteorien ved at alle samfunnssystemer, som en kommune er en del av, består av ulike nettverk som forbinder ulike sektorer og organisasjoner sammen igjennom hele det lokale myndighetshierarkiet. Nettverkene er slikt sett nervebanene til samfunnssystemet, for det er gjennom disse at informasjonsflyten skjer. Det som sanses og tolkes av en arbeider i teknisk etat, føres opp styringshierarkiet via et nettverk for å bli behandlet før en beslutning blir sendt tilbake til aktører som kan gjennomføre arbeidet. I PBL 2008 vektlegges nettopp disse nettverkene rolle i den kommunale utviklingen, ved å poengtere at utvikling skal skje via åpenhet, samarbeid og kommunikasjon (Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, 2014 § 3-1). Amundsen og Westskog referer til nettverksbygging på lignende måte, men tydeliggjorde samstyringselementet internt og eksternt og hvordan informasjon må krysse fra organisasjon til andre organisasjoner og subsystemer. På denne måten kan kommuner påta seg en aktiv rolle

som omstillingskatalysator slik at omstilling kan gjennomføres mer effektivt gjennom forskjellige delingsprosesser (2018) og annen samhandling i lokale, regionale og digitale nettverk. Ifølge Amundsen og Westskog kan disse faktorene samlet gi kommuner som samfunnsaktør ekstra handlingsrom for å utvikle kommunesamfunnet i en bestemt retning (2018). Hovedpoenget er at alle tilnærmingene som er presentert i dette kapitlet kan bidra til å frigjøre noe av det handlingsrommet som nye Sandefjord mistet som en følge av sammenslåingen (kapittel 5.4), samtidig som de vil sikre et mer bærekraftig handlingsrom for fremtiden ved at kommunesystemet innehar flere elementer fra den evolusjonære robustheten. Felles for disse ideene er at de beveger seg litt bort fra organisasjonsplanen for å sikre at kommunesystemet får en større adaptivitetsevne, som vil opprettholde en større del av kommunens handlingsrom i fremtiden. Ifølge Buuren, Nooteboom og Teisman betyr ikke dette at hele kommunesystemet bør endres, tvert imot konkluderer de heller med at forkjemperne eller ildsjelene for en mer adaptivtilnærming vil ha større suksess hvis de møter den eksisterende logikken i systemet med åpenhet (2016). En slik tilnærming må med andre ord institusjonaliseres og aksepteres på til linje som bærekrafttematikken inn i lokalpolitikken og administrasjonen. Slik analysene av malen til PBL og kravene fra NF har vist, styrer de statlige føringene kommunene i en bærekraftig retning som skaper en samlet nasjonalvisjon og et mer helhetlig plansystem som sikrer jevnere standard på for eksempel de kommunale tjenestene over hele landet. Dette anser jeg som selve målet til disse statlige virkemidlene og derfor hevder jeg at hvis denne effekten skal opprettholdes i fremtiden, så bør de oppdateres med verktøy og elementer fra de adaptive tilnærmingene for å hindre at kommuner blir hardt rammet av lokale akutte klimatiske forhold som lammer handlingsevnen, driften og utviklingen kommunene.

Hanssen mfl. argumenterer for at dette bør skje gjennom fokus på den strategiske vendingen fra 6.1.3 som innehar adaptivitetselementer som hyppigere rullering av kommuneplanen og omstrukturering innen plansystemet (2018). Dette sammen med intern omstrukturering slik som nye Sandefjord foretok kan gi bedre samstyring og økt adaptivitet innen den kommunale sektoren som er nødvendig hvis handlingsrommet skal økes eller sikres for fremtiden, men som Hillier sier: «There are always too many unknowns to give certainty» (Kristiansen, Nyseth, 2012: 297) når man arbeider med samfunnsutvikling. I det neste delkapitlet skal vi konsentrere oss om konsistensplanen og se på hva kommunene kan gjøre for å styrke innbyggernes rolle som lokale ressurser. For som kompleksitetsteorien ovenfor viser spiller de samlede valgene til agentene en stor rolle for hvordan samfunnssystemet driftes og utvikles.

6.2. Den relasjonelle transformasjonen

Dette kapitlet bygger videre på den komplekse og relasjonelle forståelsen, samt de tilhørende teoriene om hvordan ulike nettverk binder individer sammen med en rekke aktører i et samfunnssystem. Forskjellen er at i dette kapitlet skal innbyggernes rolle i slike samfunnssystemer utforskes for å få bedre klarhet i hvordan ulike kontekstuelle faktorer påvirker handlingsrommet til kommuner som Sandefjord, og hvordan strategisk mobilisering av disse individene som lokale ressurser kan styrke bærekraftsatsningen i kommuners mange steder. Vi beveger oss med dette ned fra det kommunale nivået og fra det organisasjonsplanet, og over til ett lavere samfunnsnivå hvor skaperne av konsistensplanet settes i fokus. Som tematiske rammer blir delmål 11.3, 11.7, 11.a og 11.b brukt, siden disse i grove trekk handler om inkluderende og bærekraftig urbanisering med vekt på økonomiske, sosiale, miljømessige forbindelser i samfunnet med god tilgang til trygge og mangfoldige offentlige rom (Sandefjord kommune, 2019). I avsnittene under skal vi undersøke bakgrunnen for noen av de valgene individer tar, og effektene disse har på lokalsamfunnet. I 6.1 så vi på hvordan mennesker søken etter samhørighet etablerer sosiale konstruksjoner, og i dette kapitlet blir samspillet av disse fellesskapene i offentligheten belyst. Weber sitt budskap passer godt inn her, ved at: «... all human action express subjective meaning. To understand society we must therefore understand individual choices and actions (agency)» (Couper, 2015: 109). Søkelyset settes her på verdien menneskers valg har i samfunnssystemet. Med et søkelys på hvordan vi påvirker hverandre gjennom vår smittsomme tilstedeværelse i ulike nettverk innenfor det komplekse samfunnssystemet (Pløger, 2019) til hvordan innbyggerne og brukerne samlet utgjør et kulturelt uttrykk for kommunen sin identitet. Tonkiss vektlegger også konsistensplanet i sine utredninger om klimaproblemene ved å si at:

Urban environments are shaped by variable interactions between design, technology, and behaviour, such as effort to mitigate environmental risks and moderate environmental outcomes are as much about steering patterns of social behaviour as they are about composing physical forms (2013: 113).

Myndighetene evne til å føre innbyggernes oppførsel og handling i en bestemt retning er ifølge Tonkiss vel så viktig som en kommune sin investering i fysiske installasjoner for å begrense klimautfordringene lokalt. Derfor handler dette kapitlet om hvordan kommuner kan tilrettelegge for økt aktivitet blant innbyggerne i det offentlige rom, og hvilke positive effekter en slik satsning kan gi på de forskjellige stedene i kommunen.

6.2.1. Meningsfylte offentlige steder

Fra perspektivet til en observatør er det mangfoldet av individuelle handlinger som skaper konteksten som utfolder seg i designet til et sted som observatøren anskuer. Sagt på en annen måte, menneskene tilfører steder noe mer enn det designet tilbyr alene, eller som Cresswell sier: «When humans invest meaning in a portion of space and then becomes attached to it in some way it becomes a place» (2013: 16). Steder blir først meningsfulle som en følge av at menneskelige forbindelser, handlinger og aktiviteter har blitt investert i stedet. Alle individer bidrar i formingsprosessen av steder sin daglige kontekst. Eneste som varierer, er graden av påvirkningskraft hvert individ har utfra omfanget og hyppigheten til aktiviteten de utfører. Samlet skaper disse individene det som ble omtalt i kapittel 3.2.2 som tilblivelsesprosesser på det aktuelle stedet (Wezemaël, 2016). Pløger kaller produktet av disse påvirkningskreftene i *rommet* hvor kommunens steder befinner seg for «*performativ urbanisme*» (2019: 84). Innen faglitteraturen har en person sitt valg om å bruke et sted til en handling en performativ effekt (Pløger, 2019) som bidrar til stedets totaluttrykk. Dette uttrykket har så lagt blitt kalt for stedsidentitet, men Vestby benytter begrepet *representasjon*, da det: «viser til at det finnes et sett av betydninger som deles av mange og som de bevisst eller ubevisst trekker på for å kommunisere stedets karakter» (2019: 110). Stedsidentiteten kan derfor forstås som de ordene et flertall av mennesker benytter for å skape et bilde av stedet for et individ som ikke har kjennskap til det fra før. Identitet for både mennesker og steder kan, som forklart under 3.2.1, ikke skapes i et vakuum, det oppstår kun som et begrep når det tolkes i relasjon til noe annet. Ifølge Frisvoll og Almsås er det individers bruk av de tre i-ene, identifikasjon, interaksjon og institusjonalisering, som legger grunnlaget for disse refleksjonene og tolkningene (Brandtzæg, 2014b). Steder er slikt sett produktet av mennesker opptreden i samfunnet design, og individuelle tolkninger av disse handlinger.

Som Blokland sier: «We produce narratives about our experiences that we share with others» (2017: 29). Slikt sett er steder en sosiokulturell konstruksjon bestående av den fysiske og materielle settingen til stedet, men også et resultat av sosiale og kulturelle konstruksjonsprosesser (Vestby, 2019). Det offentlige rommet er også det stedet hvor flest av våre sosiale normer blir bekreftet eller utfordret, ved at folk observerer eller interagerer med kjente og uvante uttrykksformer og aktiviteter (Bergsli mfl. 2019: 33). Steder som parker og torv utgjør slikt sett et viktig forum for forståelse og aksept, ved at det er her medlemmer fra ulike fellesskap med forskjellige kulturelle bakgrunner og normer møtes i samfunnet. Blandingene av uttrykkene til alle individene som bruker disse stedene og aktivitetene de

utfører i samspillet med stedets design skaper daglig utviklingsgrunnlaget for den dynamiske stedsidentiteten til offentlige rom. Steder som blir brukt til visse aktiviteter knytter på denne måten mennesker med ulike tolkningsfiltre sammen rundt noe felles som en aktivitet. På denne måten kan et mangfold av individer tilegnet stedet en subjektiv betydning knyttet til minnene de erfarte fra for eksempel aktiviteten de deltok i eller observerte. En kontekstuell erfaring i tid og rom kan på denne måten forbinde individer til stedet gjennom et minne knyttet til en situasjon de husker. Opplevelser som skaper et slike minner kan gi en følelse av samhørighet til et større fellesskap i samfunnet, og det kan ha stor verdi og påvirkningskraft.

Dugnadshypotesen som sosiale bærekraftiltak

Samhørighet og stedfølelse er kjernebegrepene som fører frem til hypotesen om lokal bærekraft lengre nede i dette underkapittelet. Hofstad forteller: «Lokalsamfunnenes bærekraft er nært forbundet med sosial samhørighet (cohesion), sosial inklusjon og sosial kapital» (2015: 209). Hofstad sin forståelse av lokalsamfunnets bærekraft bygges på fem faktorer som vi har vært innom i forskjellige utredninger gjennom dette prosjektet, og disse vil bli sammenfattet i avsnittet under. Den første dimensjonen handler om de prosessene som ble presenter i avsnittet ovenfor om sosiale nettverk og interaksjoner mellom steder og individer i et nærmiljø. Den andre faktoren knyttes til kapittel 6.1 og menneskers søken etter samhørighet. Her vektlegges et mangfold av kollektive grupper som skaper vitalitet i nærmiljøet og fører til økt deltakelse ved at det finnes ei gruppe for de fleste individer. Tredje dimensjonen vektlegger Massey sine utredninger fra 3.2.1 om graden av fremmede impulser som påvirker et sted sitt nærmiljø og de utslagene lavgjennomtrekk av impulser har, for eksempel i form av de organisatoriske effektene fra 6.1.1. Det fjerde aspektet handler om effektene stedsfølelse har på borgerne sitt forhold til ett spesifikt sted i sitt nærmiljø, og hvordan nye fellesskap kan dannes i disse stedene via interaksjon og engasjement blant innbyggerne. Siste dimensjonen relateres til trygghet og sikkerhet, som blir utforsket i det neste underkapittelet. Disse faktorene fungerer som et grunnpremiss for de andre dimensjonene siden mennesker trenger elementer av stabilitet og trygghet fra organisasjonsplanet for å kunne utvikle samhørighet, stedsfølelse og tilhørighet til en kommune (Hofstad, 2015). Derfor bygger hypotesen i dette delkapittelet på hvordan innbyggerne kan få en rolle som lokale bærekraftressurser i sine nærmiljøer hvis kommunen legger til rette for sosial aktivitet og organisering. Økt stedsfølelse er det første kommunen må satse på, hvis de skal oppnå de positive sideeffektene til denne hypotesen. Stedsfølelse oppnås nærmest kun gjennom bruk og erfaring, derfor bør kommuner satse på å gjøre de offentlige stedene attraktive og tilgjengelige ved å legge til rette med et flerbruksdesign som muliggjør en

rekke aktiviteter. Over tid vil det etablere seg grupperinger med mennesker som har engasjert seg i aktiviteten på stedet ved å legge inn både tid og energi der, og det er disse ressursmenneskene hypotesen vil skape flere av gjennom en strategisk tilrettelegging av offentlige arealer. Målet er å skape flere engasjerte individer og nærmiljølag som har så sterke stedsfølelser at de ønsker å bruke fritiden sin til å bevare og drifte de verdiene som er koblet til deres minner. Slikt sett ansvarliggjør disse individene seg selv ved å bry seg om hvilken utvikling som finner skjær på stedet. Noe som kan lede til en økning i de kommunale medvirkningsprosessene. Hvis kommuner legger til rette for å dyrke disse effektene, er hypotesen at disse individenes stedsfølelse kumulativt kan benyttes som et lokalt tiltak for å fremme bærekraftideer og tiltak i kommunens mange steder, og spre dem utover i ulike personlige nettverk.

Premissene som må være på plass er elementer av trygghet, stabilitet og sikkerhet (Hofstad, 2015: 209), samt attraktive steder som tillater en bred variasjon av mangfoldige uttrykk til å finne sted i offentlige steder. For som Jane Jacobs sa i 1961: «Cities have the capability of providing something for everybody, only because, and only when, they are created by everybody» (238). Den neste delen undersøkes hvilke faktorer som skaper mangfold og stedsfølelser i det offentlige rom.

6.2.2. Performative byrom og bærekraftsatsning

Performative byrom kan muliggjøre de effektene av hypotesen ved at innbyggerne som er bosatt i hele kommunen blir lokalressurser som aktivt bevarer sine nærmiljøer. Hvis alle individene i en kommune har sterk stedsfølelse for et par steder i sitt nærmiljø, så vil de samlet kunne bidra til en bærekraftsatsning ved for eksempel å bevare artsmangfoldet eller økosystemet der. Slikt sett er en bieffekt av denne hypotesen at kommunens handlingsrom økes ved at innbyggernes frivillige innsats senker ressursbruken i kommunen samtidig som det bidrar til at kravene i NF om økologisk og sosial bærekraft møtes (NOU 2019: 3.). Kommunens tilrettelegging for disse effektene vil også føre til større måloppnåelse innen 11.3, 11.7, 11.a og 11.b (Sandefjord kommune, 2019), og dermed bli et element som tydelig bidrar til for eksempel nye Sandefjord kommune sin oppnåelse av bærekraftsmål 11 i kommuneplanen. Ved at kommunen får både mer aktive og deltakende innbyggere som kan bidra til å styrke den sosiale bærekraften som Hofstad (2018) henviste til som et premiss for økonomisk bærekraft, som igjen fører til en mer effektiv bærekraftsatsning ved at enkelte av de økonomiske barrierene opphøres (Westskog mfl., 2018). Hypotesen handler slik sett på mange måter om å kultivere den norske dugnadsånden til å styrke samspillet mellom myndighetene og borgerne når det gjelder

kommunens totale robusthet og øke effektiviteten i det lokale bærekraftsarbeidet. Her legges det vekt på at frivilligheten vil frigjøre kommunale ressurser og som på sikt vil gi kommunen mer handlingsrom som kan reinvesteres i å styrke andre områder og verdier i kommunen som eventuelt bærekraftiltak. Strategien til hypotesen kan med andre ord gi positive tilbakekoblingseffekter på den kommunale bærekraftsatsningen.

En strategi for å oppnå sterke stedsfølelser blant befolkningen er at kommunen satser på å tilrettelegge for performative byrom som Pløger kaller det (2019). Disse rommene betegnes som høyst attraktive offentlige rom som er designet og tilrettelagt for et mangfold av aktiviteter, og hvor summen av all bruken skaper en forventningsatmosfære. Pløger sier at et sted som oppnår statur som et performativt byrom er et sted hvor folk drar kun for «å vente på at noe skjer» (2019: 90) fordi det alltid er variert, spennende og livlig. Performative offentlige rom resonerer slik sett spesielt med bærekraftsmål 11.3 og 11.7 om inkluderende urbanisering med sammenhengende og lett tilgjengelige grøntarealer som oppleves som trygge og brukervennlige. Fra analyse delkapittel 5.1 ble det klar at gamle Sandefjord hadde den laveste prosentsatsen i den nye kommunen når det gjaldt nærhet til offentlige rekreasjonsarealer (Sandefjord kommune, 2019). Slik sett kan kommunen sin generelle bærekraftoppnåelse være både direkte og indirekte tjent med en aktiv satsning på ideen om performativt byrom for brukerne.

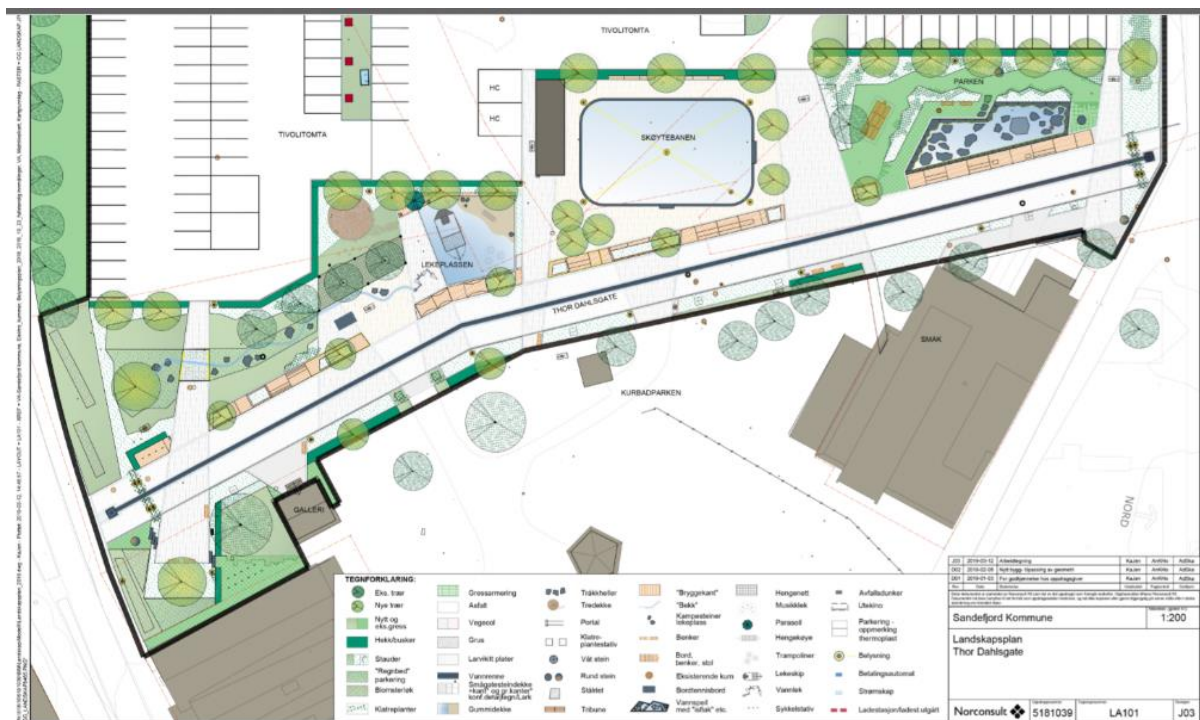
Innen litteraturen er en opplevelse som gjør inntrykk på et individ kalt for affektiv opplevelse. Ifølge Pløger er *Affektivitet* en vitaliserende kraft hos mennesker som er dannet individuelt gjennom affektive, emosjonelle og følelsesmessige modaliteter i det urbane liv, kalt «*affektiv urbanisme*» (2019: 84). Affekt inngår som en subjektiv reaksjon til mangfoldet av individer, aktiviteter og hendelser som utfolder seg på et sted. Affekter har ingen kroppslig substans i seg selv, det oppstår som et resultat av situasjonen, de tilstedeværende kreftene, og objekter som påvirker situasjonen gjennom sin aktivitet og smittsomme tilstedeværelse (ibid.). Det er når disse faktorene sammenfaller at affektens sosiale effekt dannes, eller som Pløger formulerer det:

En affektiv effekt er alltid en del av noe sosio-materielt *emergent* og oppstår av umiddelbare og midlertidige påvirkninger mellom mennesker, materiell, handlinger, tegn og symboler. Affektive krefter er derfor uforutsigbare og oppstår også i de hverdagslige (sam)handlingene (2019: 87).

Affekt er på denne måten koblet til kompleksitet siden det handler om en subjektiv tilblivelsesfølelse som hvert individ opplever i en situasjon eller under en hendelse, og alle faktorene som utgjør den opplevde konteksten. Affekt er et resultat av hverdagslig (sam)handling mellom individer og grupper i et samfunn (Blokland, 2017). Nye storkommuner kan slik sett være tjent med å innarbeide elementer av dette i sine offentlige rom siden en følelse av affekt kan akkumulere til en stedsfølelse, som igjen kan føre til den langvarige emosjonelle forbindelsen til stedet som hypotesen søker. Holloway og Hubbard sine beskrivelser av stedsfølelse som et slags eierskap er et viktig poeng her, for det at: «stedet har mening innebærer at det tilhører oss, på en eller annen måte. Samtidig blir steder som har betydning for oss en del av hvordan vi forstår oss selv og vår plass i verden» (Vestby, 2019: 112). Resultatet er da som det ble spekulert i ovenfor at det finnes en gruppe mennesker som har investert tid og energi i aktivitet på stedet, som nå føler et visst eierskap og ansvar for stedet som en følge av sin subjektive emosjonelle stedsfølelse. Ansvarer oppstår gjerne som et ønske om å bevare de verdiene som gjør stedet spesielt for nettopp dem. I teorien blir innbyggerne i kommunen til ressurser når de føler et ansvar for de stedene som utgjøre nærmiljøet deres, og ved hjelp av riktig tilrettelegging kan disse innbyggerne bidra til å drifte og opprettholde det kulturelle uttrykket og vitaliteten i disse stedene. Effekten av medvirkningsprosessene til kommunene kan også bli høyere ved at sjansen for at disse engasjerte menneskene deltar i utviklingsdebatten av «sine steder» er høyere når de har investert både tid og energi å opprettholde verdiene som utgjør stedsfølelsen deres. Samlet kan effektene av det performativ urbanisme gi kommunen flere nyanser og et klarere bildet av de ulike verdiene som kommunens steder innehar og en mer engasjert innbyggermasse som aktivt bidrar til mangfoldet i det komplekse samfunnssystemet. Ringvirkningen av disse effektene kan som kapittel 3.1.2 viste føre til mer kommunalt handlingsrom ved at mer lokalkunnskap blir synliggjort på det lokalpolitiske planet, og færre innsigelser blir fremmet av berørte parter.

Mangfold og Attraktivitet i nye Sandefjord kommune – en kompleks balanse

Innen Sandefjord sentrum skjedde det spennende utvikling i 2019 som var i tråd med ideene ovenfor, da ble nemlig den nye paradegata åpnet. Denne tidligere bilgata var blitt transformert til et tilgjengelig og attraktivt sted for innbyggerne og tilreisende med mange bruksmuligheter, samtidig som den knyttet sjøfronten sammen med det allerede transformerte torvet. Dette prosjektet bygger slik sett på mange av premissene fra teoriene i 6.2.1, samtidig som det bidrar til å oppnå bærekraftsmål nummer 11.7 og 11.a om sammenhengende inkluderende offentlige rom og grøntarealer som gir positive sideeffekter på både sosiale og



Figur 3: Paradegata i Sandefjord sentrum med flerbruksareal. Illustrasjon: Norconsult.

miljømessige aspekter (Sandefjord kommune, 2019). I figur 3 vises en illustrasjon av paradegata som innehar både historisk symbolikk i form av kunst og utforming for voksne, og en mengde aktivitetsapparater for barn og unge. Området er tilrettelagt med små trampoliner, bordtennisbord, sandkasser, klatreapparater, instrumenter, isbane, hengekøyer, isfjellvannspeil og kiosk. Alle disse bruksområdene er pakket inn i et helhetlig og grønt design med blomsterbed, gress, blomsterkasser, små trær og ulike former for sitte- og oppholdsplasser. Paradegata bidrar til å skape et mer helhetlig bybilde av Sandefjord sentrum siden to tidligere adskilte byområder nå har blitt koblet sammen av en trygg og tilrettelagt gate som er grunnpremissene for at affektive opplevelser hos brukerne kan skapes. Slik sett er paradegata en stor suksess og den innehar mange av de elementene som teoriene ovenfor legger opp til i form av blant annet et mangfoldig bruksareal, men balansen mellom attraktivitet og mangfold kan ofte være vanskelig å opprettholde, og det er debatten rundt dette vi skal undersøke i det neste avsnittet. I lokalavisa ble nemlig paradegata debattert når det gjaldt pengebruk, personvern og sikkerhetstiltak for å ivareta kommunens investeringer i det offentlige rom. I denne diskusjonen skal vi ikke se på pengebruk til tross for at den også har bidratt til det handlingsrommet som informantene beskrev i kapittel 5, men som utredningene i 6.2 har vist så langt finnes det gevinster å hente ved å satse på omforming og sammenknytning av offentlige steder. Derfor skal vi konsentrere oss om teamet knyttet til trygghet og sikring av offentlige interesser, samt innbyggernes rett til byrommet.

For et grunnpremiss for de offentlige rommene er at de må oppleves som åpne og trygge for å virke tilgjengelig og attraktive for et mangfold av potensielle brukere. Dette la også Hofstad vekt på i de fem dimensjonene om sosial bærekraft (2015). Offentlige rom må nemlig oppleves som elastiske ovenfor brukerne for å virke attraktive. *Elastiske rom* kjennetegnes av mulighet, diversitet og uorden (Bjerkeset, 2019), og henger sammen med kvaliteter fra Hillier sin teori om konsistensplanet og dens bruk av flyktigvariasjon og mangfold for å skape utvikling (Kristiansen, Nyseth, 2012) og tilblivelse av steder. For å tiltrekke seg et mangfold av brukere bør offentlige rom være utformet slik at de tillater diversitet og mange ulike handlingsformer. Elastiske rommene legger ifølge Bjerkeset til rette for mer spontan sosialisering blant individer som bruker stedene som i lengden gir en rekke positive effekter på folkehelsen (2019), og dermed på enkelte av kravene i NF. Bjerkeset hevder at byrom som er tilrettelagt med elastiske flerbruksarealer, totalt sett leder til at mer vital energi utspiller seg i det offentlige rommet (ibid). Med andre ord så bidrar prinsippene om performativt rom til å gi byen puls eller liv i form av et mangfold av brukere, og slik sett bidrar ideen om elastiske rom til å skape flere positive affektive opplevelser og stedsfølelser blant innbyggerne.

På lik linje som alle andre komplekse prosesser som har blitt omtalt i dette prosjektet så må noe av kaoset temmes for at systemet skal operere funksjonelt. Derfor må alle offentlige rom sikres på ulike måter slik at alle brukere føler seg trygge når de benytter dem. Områder som oppleves som utrygge blir automatisk mindre brukt av enkelte grupper i samfunnet. Derfor trengs det en viss grad av *stramme* elementer for å sikre interessene til flertallet i fellesskapet. Disse elementene begrenser den individuelle handlingsfrihet enten direkte eller indirekte ved å hindre uønsket oppførsel eller handling (Bjerkeset, 2019). Direkte tiltak inkluderer fysiske hindringer som rekkverk, gjerder og i noen tilfeller vektene, mens indirekte tiltak øker sjansen for å bli identifisert ved brudd av lover eller sosiale normer i offentligheten ved bruk av belysning eller overvåkningskameraer, og det var slike tiltak som ble debattert i Sandefjord.

I Sandefjord ble det diskutert om overvåkningskameraer skulle benyttes for å sikre kommunens investeringer og ressursbruk i det offentlige rommet. Grunnen til at forslaget ble presentert var gjentakende hærverk og tyveri av allmenne installasjoner (Roaldset, 2019). Sett i lys av paragrafene ovenfor bør skille mellom individer som skaper diversitet i et sted ved å nærme seg grensene til de sosiale normene i offentligheten, og de som bryter denne grensen utdypes. For den første er i mine øyne en nøkkelfigur for det performative urbanismen siden handlingene som nærmer seg grensen til de sosiale normene fra en observatørs perspektiv kan bli oppfattet som en affektiv opplevelse og dermed være minneverdig for det individet. Slik sett bidrar disse

personene til å skape vitalitet og stedsfølelser, som er målet i dette kapittelet. De individene som bryter disse grensene gjennom sin handling bidrar også til å skape opplevelser, men de kan ofte bli opplevd som upassende, og dermed bidrar de til å gjøre stedet utrygt i ulike forstander. Disse aktørene skaper også diversitet, men kaoset de bringer med seg begrenser det totale mangfold av individer som velger å bruke stedet, elastisiteten til stedet synker. Slik sett finnes det en kompleks og dynamisk grense som Sandefjord må ta hensyn til når de forsøker å utvikle performative offentlige steder som paradegata. De må kjenne til de sosiale normene og vite hvilke effekter de ulike sikkerhetstiltakene vil ha på attraktiviteten og bruken av området. Man kan unngå hærverk og tyveri av ulikt slag, men verdien av disse besparelsene bør måles opp mot verdien som et mangfold av individer kan ha på stedsidentiteten og samfunnet generelt. Samfunnssystemet er komplekst og derfor gir alle tiltak ulike tilbakekoblingseffekter av både positiv og negativ karakter. Forståelse av flyktigheten til de allmenne sosiale normene er slik sett et moment som bør undersøkes nærmere når praktiske strategier for utvikling av performative offentlige rom skal lages. Som avslutning av kapittel 6.2 skal lokale og bærekraftinitiativer drøftes i henhold til dagnadshypotesen. Disse står i kontrast til Sandefjord sin tilnærming til performative urbanisme som bærer mye preg av organisasjonsplanets idealer.

6.2.3. Tilrettelagt kaos

For det eksisterer andre tilnærminger som opererer på et lavere utformingsnivå og som er skapt gjennom en hovedvekt på konsistensplanets idealer. I den påfølgende delen skal *dagnadshypotesens* ideer om hvordan en akkumulering av individer med positive stedsfølelser for et sted kan benyttes som en ressurs for å utvikle og drifte stedet diskuteres i henhold til eksisterende utviklingsinitiativer. Målet er å illustrere hvordan hypotesens ideer kan fungere i praksis og hvordan disse strategiene kan frigjøre mer kommunalt handlingsrom via ulike økonomiske besparelser. Avhengig av den enkelte kommunes strategi kan disse tilnærmingene formes slik at du også øker effektiviteten på den kommunale bærekraftsatsningen. Som denne utredningen vil vise så bør alle utviklingsstrategier starte på myndighetsnivået, men prosjektene må ikke fullføres på dette nivået.

Do-it-yourself – urbanisme, eller DIY-urbanisme som det er omtalt i faglitteraturen som, er en slik tilnærming. DIY – Urbanisme handler ifølge Pløger om å skape et mer deltakende lokalmiljø med aktive brukere som bidrar til å utforme samfunnet. DIY-tiltak og prosjekter skal fungere som: «... katalysatorer for en bymessig transformasjon som fokuserer på stedstilhørighet og fellesskaper» (2019: 93). Beskrivelsen bærer slikt sett ekkoet til det relasjonelle perspektivet, og kan være en nøkkelvariabel for å skape flere affektive opplevelser

i offentlige steder. Det eksisterer klare forbindelser til Lefebvre med DIY tilnærmingen, siden den handler om at individer gjennom engasjement «... gir seg selv retten til byen og nærmiljøet sitt» (Pløger, 2018: 93) ved å iverksette nærmest grasrotbaserte klassifiserte aktiviteter i sine nærmiljøer. Ideen stammer fra individer som begynte å anvende og tilrettelegge enkeltområder



Figur 4: Urbanhagebruk i parken Tempelhofer Feld i Berlin. Foto: Sugar Ray Banister

i urbane strøk til å fungere som arena for spesifikke aktiviteter. Eksempler på det er urbane gartnerier og hager slik som i Tempelhofer feld i Berlin, vist i figur 4. I 2011 begynte en gruppe innbyggere som ikke hadde tilgang på en egen hage og som savnet et sted å kunne bruke de grønne fingrene sine å bygge sittegrupper samt blomster- og urtebed i det ene hjørnet av den gamle flyplassen midt i byen. Denne aktiviteten var helt uformelt organisert og gjennomført frem til 2014 (Allmende – kontor, 2020). Berlinerne hadde gjennom initiativ gitt seg selv retten til nærmiljøet sitt, og resultatet er et svært særegent performativt sted som folk oppsøker for å erfare selv i 2020 fordi mangfoldet som utspiller seg der sikrer at det alltid skjer noe der. Ved å gi seg selv retten til deler av det offentlige rommet har innbyggerne gjennom dugnad eller fritidsaktiviteter skapt et performativt rom som i dag blir besøkt av mennesker fra langt utover Berlin sine grenser.

Med tiden har DIY – urbanisme som fenomen vokst fra å kun dreie seg om ulovlige okkupasjoner av offentlige steder til å bli en reel urban utviklingsmodell. Ved at lokale myndigheter tilrettelegger og kanalisere ressursene fra den frivillige aktiviteten slik at noen elementer fra organisasjonsplanet blir benyttet for å stramme opp rommet og begrense noe av kaoseffekten. På denne måten skjer utformingen i tråd med myndighetenes offisielle planer

samtidig som lokale forhold og nyanser blir tatt med i utviklingsarbeidet ved at det er de lokale brukerne som står for mye av gjennomføringen og den fremtidige driften av stedet. Ifølge Pløger gir dette: «... folk bedre mulighet til å knytte seg til stedet» (2019: 94) siden: «... slike prosjekter gir mulighet for en personlig affektiv involvering i aktiviteten, samtidig som de skaper en følelse av tilhørighet og trygghet» (2019: 94). Slik prosjekter skaper slik både affektive opplevelser for dugnadsarbeiderne samtidig som det skaper attraktive performative steder for kommunen som tiltrekker tredjeparts brukere. Blant de offentlige stedene vi har referert til så langt i dette kapitlet har vært parker, torv og lignende, men DIY – urbanismen har også utviklet seg til å inkludere strategier for hvordan bygningsmassene rundt disse stedene kan bli mer attraktive å oppsøke.

Gjennom *levende lokaler* initiativer kan vitalismen til et kvartal ved en park gjenopplives ved at en attraktiv atmosfære skapes av den kulturen som brukes av stedet fører til. Levende lokaler initiativet handler om å tilrettelegge for bruk av første etasjene i urbane områder med aktivitet som preger stedsidentiteten til for eksempel et sentrumsområde. Pløger hevder tilretteleggelsen kan være for alle tenkelige aktivitetsformål som samler et fellesskap av rundt en aktivitet eller felles interesse (2019). Det handler om å gi folk et areal til å utøve uformell aktivitet på fritida, og helst uten et kommersielt aspekt. Stedsfølelsen, engasjementet og aktivitet flere slike tilrettelagte steder tilfører den offentlige sfæren i form av vitalitet kan gi positive tilbakekoblingseffekter utover det komplekse samfunnssystemet for føre til totalt mer bruk og mangfold. Et viktig argument for at dette skal fungere som et indirekte bærekraftstiltak er at rebellstempelet eller det radikale kulturstempelet ikke får dominere disse aktivitetene. DIY-prosjekter må bli allmenne og stuerene i offentlighetens øyne, og instituert inn i lokalpolitikken på lik linje som bærekraftpolitikken fra kapittel 5.3.2. Poenget fra disse to eksemplene er at samfunnssystemet og kommunen sitt handlingsrom kan være tjent med en satsning på å tilrettelegge for noe kaos i det offentlige rom. Hvis dette blir formalisert og opprettholdt over tid kan tilbakekoblingseffektene føre til økonomiske driftsbeparelser, bedre folkehelse, mer urban vitalitet samt mer engasjerte og ansvarsfulle innbyggere.

Den andre tilnæringsideen som vi skal bruke for å runde av dette delkapitlet tar for seg nettopp ansvarliggjøring av individene i et samfunn. Ideen kan spores tilbake til Aristoteles sine betraktninger om samfunnsstrukturer og borgernes rolle. Aristoteles mente at samfunnet må gi medlemmene mulighet til å utøve et ansvarlig medborgerskap gjennom egen deltakelse (Rose, 2016). Dette kan forstås som grunnideen til det som i nyere tid blir omtalt av Andrew Dobson som økologisk medborgerskap (Selboe, Sæther, 2018). Selboe og Sæther skriver at dette: «...

dreier seg om hva slags ansvar, rettigheter og handlekraft individer og grupper har med tanke på miljøet de lever i og bidrar til» (2018: 183). Dobson konkretiserer denne bærekraftfilosofien med begrepet *økologisk fotavtrykk* som gjør det mulig å måle forbruke til det enkelte individ eller samfunn og sammenligne det med andre. Målingene knyttes gjerne til energiforbruk i form av både fossile brensler, elektrisitet og mat som alle krever ressurser å produsere (Selboe, Sæther, 2018). Individer blir gjennom slike beregninger mer bevisste på om de lever overdådig og om de forbruker mer enn det som er normalt. Det er essensielt å kunne måle disse forskjellene siden medborgerideen bygger på et rettferdighetsprinsipp om alle sin rett på et levelig miljø. Kritikken som denne ideen har mottatt har ifølge Selboe og Sæther vært knyttet til at lokale myndigheters fokus blir for ensrettet og dermed ikke inkluderer næringslivet i kommunen (ibid.). Et essensielt premiss for denne ideen er at ansvaret som pålegges innbyggerne ikke skal virke kvelende, men heller opplysende og motiverende ved at kommunen tilrettelegger for individuell endring gjennom ulike ordninger. Engasjement og initiativ kan belønnes, men da helst via av intensiver som bidrar til kollektive goder som for eksempel DIY – prosjekter hvor områder eller lokaler tilrettelegges. Initiativene bør gi positive effekter på fellesskapet i motsetning til personlige belønninger til individer.

I 2005 presenterte Mouffe en ny kritikk av det økologiske medborgerskapet og hevdet at et politisk søkelys på innbyggerne slik som denne ideen legger opp til fører til en fremvekst av moralpolitikk som fører til konkurranse mellom gode og dårlige holdninger innen den politiske debatten. Når det skjer føres vi ifølge Swyngedouw (2013) inn i et post-demokratisk samfunn hvor: «... konsensusorienteringens fravær av åpne verdi – og interessekonflikter som krymper det politiske rommet» (Selboe, Sæther, 2018: 187). Verdien og det politiske handlingsrommet blir altså mindre som en følge av at politikken ikke handler om interessekonflikter lengre, men heller hva som er rett og galt. Ifølge Hayward (2012) unngår vi dette scenarioet ved å etablere en ny type økologisk medborgerskap, der et styrket demokrati og kollektivt engasjement står sentralt (Selboe, Sæther, 2018). Slikt sett henger den nye økologiske medborgeren teorien og idealene fra dugnadshypotesen sammen ved at de begge er avhengige av frivillig engasjement for å fungere etter hensiktene sine. Ideen om det økologiske medborgerskapet er slikt sett kun avhengig av godt samarbeid mellom lokalpolitikken og kommuneadministrasjonen for å sikre at tilretteleggelsene som kommunen legger opp fremmer deltakelse blant innbyggerne.

Vi har i løpet av diskusjonen i kapittel 6 sett på det komplekse samfunnssystemet ulike nivåer, strukturer og oppbygning. For å få en dypere forståelse av hvilke påvirkningsfaktorer som styrer

konteksten i norske kommuner, og hvordan disse legger premisser for handlingsrommet og utviklingsstrategiene som kommuner, som nye Sandefjord, legger til grunn for sin bærekraftsatsning. Diskusjonsdelen ble avsluttet med en oppfordring om mer bruk av konsistensplanets idealer i byutviklingen og bærekraftsarbeidet. Siden det ligger mye ubrukt potensiale blant innbyggerne, som på lik linje med kommuner, kun trenger litt tilrettelegging og veiledning i form av enkelte styringsrammer (PBL og NF) for å kunne utvikle og drifte områder. En ide er at kommunene benytter autonomiteten sin til å geleide innbyggerne til å leve mer aktive liv i sine nærmiljøer slik at effektene fra hypotesen og teoriene kan gjøre seg gjeldende i praksis.

7. Konklusjon

I de neste to delkapitlene blir nøkkelfunnene fra prosjektet presentert sammen med enkelte refleksjoner knyttet til funnene, forskningen og fremtidige forskningstemaer.

7.1. Sammendrag og refleksjoner

I denne masteroppgaven har kvalitativ primærdata samt en rekke teorier blitt brukt for å belyse og besvare problemstillingene som omhandler endringer av kommunalt handlingsrom i kjølvannet av kommunereformen, styringsnivåer og kommunal bærekraftsatsning. Funnene tyder på at statlige føringer fra NF og PBL har økt arbeidspresset og autonomiteten til kommunene i Norge. Grunnen til kommunereformen skyldes til dels denne økte arbeidsmengden, blant annet i form av velferdssamfunnets fremvekst de siste 50 årene, som har ført til en trend med svak økonomisk likviditet blant flere kommuner i Norge. Målet til reformen var å styrke kommunenes posisjon myndighetsaktør og deres gjennomføringsevne som samfunnsutvikler for å sikre robuste kommuner som kan håndtere fremtidens utfordringer. Informantenes opplevde erfaring av nye Sandefjord kommune sitt handlingsrom var at det var blitt begrenset i kjølvannet av sammenslåingen med Andebu og Stokke. Hovedgrunnen viste seg å være en blanding av tre kontekstuelle faktorer: det økonomiske landskapet for hver av kommunene før sammenslåingen, standarden på de kommunale tjenestene ved sammenslåingen og visjonene for den nye storkommunen. Samlet førte disse kontekstuelle forholdene fra hver av kommunene, samt deres optimistiske fremtidsvisjon for nye Sandefjord kommune til et begrenset kommunalt handlingsrom i 2019. I tre år hadde handlingsrommet vært begrenset da intervjuene ble holdt, men ut fra kuttene som informantene fortalte om fra budsjettet for kommuneperioden 2019 – 2023, så kan handlingsrommet bli begrenset opptil totalt seks år. Hvis dette stemmer så kan det være kritisk for måloppnåelsen av FN's bærekraftsmål for 2030, ved at de kommunene som gikk inn i en sammenslåingsprosess i 2020 kan oppleve et begrenset

handlingsrom frem til 2026. Et slikt utslag er naturligvis avhengig av at disse kommunene også opplever ulike former for kontekstuell eller historisk bagasje som skaper ulike økonomiske eller politiske barrierer for det kommunale handlingsrommet. Grunnet funnene fra analysedelen vier diskusjonsdelen seg i stor grad til forståelser og strategier som kan øke handlingsrommet og bærekraftsatsningen på kommunalt nivå. Gjennom kompleksitetsteori, en relasjonell forståelse og en konstruktivistisk tilnærming presenteres ulike nivåer og skiller i samfunnssystemet. Spesielt legges det vekt på verdien konsistensplanet har i samfunnet, og hvordan kommuner kan anvende ideer og prinsipper fra planet for å sikre et større handlingsrom og en mer effektiv bærekraftsatsning på lokalt nivå. Disse prosessene skjer gjennom dugnadshypotesen som bruker teori for å tydeliggjøre innbyggernes verdi i samfunnet, og rollen de kan ha som ressurs i det lokale transformasjonsarbeidet utover 2020 – tallet. Ved strategisk og lokal tilpasset bruk av ideene fra diskusjonsdelene kan lokale myndigheter tilrettelegge for mer vitale og performative offentlige steder, som skapes og delvis driftes av innbyggernes hverdagslige og frivillige bruk av dem.

7.1. Refleksjoner om fremtidig forskning

Når det gjelder det relasjonelle perspektivet er jeg fornøyd med informasjonsdybden som dette belyser gjennom ideer om abstrakte nettverk og påvirkningskrefter som på direkte og indirekte påvirker individene i et samfunn. Alle slike krefter former identiteten til mennesker i ulike grad og derav valgene de foretar seg. Kompleksiteten til disse prosessene og sammenhengen mellom dem gir en forståelse som etter min mening bidrar til å utvikle bedre kommunale steder hvis de er representert i plansystemet.

Selve forskningsprosessen er godt dokumentert innen kapittel 4, men ved fremtidige studier kan flere nyanser avdekkes med et større utvalg av informanter. Flere utvalg fra ulike deler av kommunen bør også vurderes tydeliggjøre skiller fra ståstedene til de forskjellige internorganisasjonene og nivåene i kommunen. For i henhold til den konstruktive tilnærmingen eksisterer det alltid flere vinkler å observere, erfare og tolke et fenomen på. Ved den konstruktivistiske tilnærmingen kan det alltid reises spørsmål om resultatenes gyldighet og nøyaktighet siden metodene ikke tillater å samle inn store mengder informasjon fra et bredt spekter av aktører. Dette har aldri vært målet til prosjektet, målet har kun vært å benytte et flertall subjektive erfaringer til å analysere en endring innenfor den konteksten i tid og rom som fenomenet skjedde. Alle erfaringer, situasjoner, prosesser, hendelser og steder er kontekstavhengige. Derfor kan vi ikke si med sikkerhet at erfaringene fra Sandefjord viser de faktiske forholdene, men vi kan si at de erfaringene beskriver de erfarte forholdene noen hadde

av situasjonen i den nye storkommunen. I henhold til konteksten er svarene både nøyaktige og gyldige.

For fremtidig forskning er det ønskelig med en dypere forståelse av flere av temaene fra dette prosjektet. Når det gjelder kommunereformen bør det etableres sikre rutiner og strategier for risikovurdering av ulike sammenslåinger. Slik at scenarioer som ligner på det fra nye Sandefjord erfarte ikke gjentar seg andre steder. Når det gjelder byutvikling bør det rettes mer oppmerksomhet til forskning på konkrete, rimelige og innovative kommunale bærekraftiltak, som bygger på ideene til dognadshypotesen og DIP-urbanisme. Etter min mening er samfunnet tjent med mer forskning på konsistensplanets ideal og spesielt flere praktiske strategier som kan anvendes på kommunalt nivå for å sikre de lokale samfunnssystemenes bærekraft de neste tiårene.

8. Referanser

8.1. Litteraturliste

Aarsæther, N. (2012) *Ny giv for kommunal planlegging*. Aarsæther, N. Falleth, E. Nyseth, T. Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlag, s. 63 – 84.

Aarsæther, N. (2018) *Plan og bygningsloven 2008 – I et nøtteskall*. Hanssen, G. S., Aarsæther, N. (red.) *Plan og bygningsloven (2008) – en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 37 – 46.

Aasbrenn, K. (2010) *Tjenester som treffer: Betyr brukerorientering noe annet i offentlig sektor?* Oslo: Universitetsforlaget.

Agnew, J. A. (1987) *Place and politics: The geographical mediation of state and society*. Boston: Allen & Unwin.

Allmende – kontor. (2020) *Gemeinschaftsgarten*. Allmende-kontor. Tilgjengelig fra: <https://www.allmende-kontor.de/index.php/gemeinschaftsgarten.html> (Hentet: 12.04.20).

Amdam, J., & Veggeland, N. (2011) *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.

Amundsen, H., Westskog, H. (2018) *Omstilling til lavutslippssamfunnet*. Rusten, G., Haarstad, H. (red.) *Grønn omstilling – norske veivalg*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 115 – 126.

Anderson, B. (2016) *Researching affect and emotion*. Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T., & French, S. (red.) *Key methods in geography*. Thousand Oaks: Sage, s. 182 – 197.

Aspen, J. (2019) *Byen som erfaring*. Henriksen, I.M., Tjora, A. (red.) *Bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 97 – 106.

Baldersheim, H., Rose, L. E. (2016) *Territorielle styringsstrukturer og -reformer i Europeisk perspektiv*. Klausen, J. E., Askim, J., Vabo, S. I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 251 – 273.

Belalcazar, D. S., Grønning, M. (2018) *Plan og bygningsloven 2008 – Det flerfunksjonelle og tvetydige planverktøyet*. Hanssen, G. S., Aarsæther, N. (red.) *Plan og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 225 – 242.

- Benjaminsen, T, A. (2014) *Befolkning, landbruk og miljø*. Benjaminsen, T, A., Svarstad, H. (red.) *Samfunnsperspektiver på miljø og utvikling*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 21 – 47.
- Berg, K., Dyrhaug, L., Christensen, Ø.V. (1984) *Sandefjords historie – sett gjennom Sandefjords blads spalter 1861 – 1882*. Sandefjords blad og trykkeri.
- Berg, O, T. (2014) *Organisasjon*. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/organisasjon> (Hentet: 21.05.20).
- Bergsli, H., Hanssen, G.S., Sirowy, B. (2019) *Byen som offentlig rom som demokratisk arenaer*. Henriksen, I.M., Tjora, A. (red.) *Bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 29 – 40.
- Bjerkeset, S. (2019) *Bedre enn sitt rykte? Hverdagsbyrom som møteplass*. Henriksen, I.M., Tjora, A. (red.) *Bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 55 – 69.
- Blokland, T. (2017) *Community as Urban Practice*. Cambridge: Polity
- Brandtzæg, B.A. (2014a) *Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? – Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger*. Telemarkforskning.
- Brandtzæg, B. A. (2014b) *Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet*. Telemarkforskning.
- Brandtzæg, B.A. Hanssen, G., (2014c) *Kriterier for god kommunestruktur: delrapport fra ekspertutvalg*. Kommunalt – moderniseringsdepartementet.
- Bukve, O. (2014) *Organisasjonsteori – analyse av kommunal organisering*. Baldersheim, H., & Rose, L. E. (red.) *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 111 – 130.
- Bulkeley, H. (2013) *Cities and climate change*. Abingdon: Routledge.
- Busch, T. (2013) *Akademisk Skrivning for Bachelor- og Masterstudenter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Buuren, A, V., Nooteboom, S., Teisman, G. (2016) *Climate adaptation in complex governance systems: governance systems between Inertia and adaptability*. De Roo, G., & Hillier, J., Wezemaël, J, E, V. (red.) *Complexity and planning: Systems, assemblages and simulations*. Abingdon: Routledge, s. 221 – 243.

- Campbell, S. (1996) *Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development*. Journal of the American Planning Association, 62(3), 296-312.
- Carling, J., Erdal, M. B., & Ezzati, R. (2014) *Beyond the insider–outsider divide in migration research*. Migration Studies, 2(1), 36-54.
- Christensen, K. (2018) *Myten om eldrebølgen*. Myter om velferd og velferdsstaten. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Clifford, N., Cope, C., Gillespie, T., French, S., Valentine, G. (2016) *Getting started in geographical research: How this book can help*. Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T., & French, S. (red.) *Key methods in geography*. Thousand Oaks: Sage, s. 3 – 19.
- Connelly, S. (2007) *Mapping sustainable development as a contested concept*. Local environment. 12(3), 259 – 278.
- Couper, P. (2015) *A student's guide to geographical thought: theories, philosophies, methodologies*. Thousand Oaks, Sage.
- Craggs, R. (2016) *Historical and archival research*. Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T., & French, S. (red.). *Key methods in geography*. Thousand Oaks: Sage, s. 111 – 129.
- Cresswell, T. (2013) *Geographic Thought: A critical introduction*. Hoboken, New Jersey: Wiley – Blackwell.
- De Roo, G., Hillier, J., Wezemaël, J, E, V. (2016) *Complexity and planning: Systems, assemblages and simulations*. Abingdon, Routledge.
- Dowling, R. (2016) *Power, subjectivity, and ethics in qualitative research*. Hay, I. (red.) *Qualitative research methods in human geography*. Oxford: Oxford Press, s. 29 – 44.
- Dryzek, J.S. (2013) *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunn, K. (2016) *Interviewing*. Hay, I. (red.) *Qualitative research methods in human geography*. Oxford: Oxford Press, s. 149 – 188.
- Falch, A, B. (2016) *Kommunereform i Mosseregionen*. Klausen, J, E., Askim, J., Vabo, S, I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 89 – 103.

Falleth, E. (2012) *Introduksjon til norsk planlegging*. Aarsæther, N. Falleth, E. Nyseth, T. Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlag, s. 49 – 61.

Falleth, E., Hanssen, G. S. (2012) *Medvirkning i Planlegging*. Aarsæther, N. Falleth, E. Nyseth, T. Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlag, s. 187 – 202.

Ferguson, P. (2015). *The green economy agenda: business as usual or transformational discourse?*. *Environmental Politics*, 24(1), 17-37.

Fiva, J. H., Hagen T, P., Sørensen, R, J. (2014) *Kommunal Organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

FN Sambandet (2019) *FNs bærekraftsmål: Mål 11 Bærekraftige byer og samfunn*. FN Sambandet. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-baerekraftsmaal#baerekraftige-byer-og-samfunn> (Hentet: 27.09.19).

Gualini, E. (2015) *Planning and conflict: Critical perspectives on contentious urban developments*. Abingdon: Routledge.

Gualini, E., Bianchi, I. (2015) *Space, Politics and conflicts: A review of contemporary debates in urban research and planning theory*. Gualini, E. (red.) *Planning and conflict: Critical perspectives on contentious urban developments*. Abingdon: Routledge, s. 37 – 56.

Haarstad, H., Rusten, G. (2018) *Grønn omstilling norske veivalg*. Rusten, G., Haarstad, H. (red.) *Grønn omstilling – norske veivalg*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 11 – 25.

Hansen, E, T, B. (2017) *Dette må du vite om den nye kommunen*. Sandefjords Blad. 3 januar. Tilgjengelig fra: <https://www.sb.no/sandefjord/kommunesammenslaing/sandefjord-kommune/dette-ma-du-vite-om-den-nye-kommunen/s/5-73-329547> (Hentet: 27.05.20).

Hansen, T. (2014) *Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?* Baldersheim, H., & Rose, L. E. (red.) *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 239 – 260.

Hanssen, G. S., Aarsæther, N., Hofstad, H., Anker, H, T., Kalbro, T., Buanes, A., Børrud, E., Grønning, M., Holth, F., Higdem, U., Kvalvik, K, J., Nordahl, B, I., Nyseth, T., Ringholm, T., Riseth, J, Å., Strand, A., Winge, N. (2018) *Plan og bygningsloven: En operativ lov? – Spenninger mellom lovens intensjoner og planpraksis – behov for forbedring?* Hanssen, G. S.,

- Aarsæther, N. (red.) *Plan og bygningsloven (2008)–en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 481 – 514.
- Hay, I. (2016) *On being ethical in geograðhical research*. Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T., & French, S. (red.) *Key methods in geography*. Thousand Oaks: Sage, s. 30 – 44.
- Hofstad, H. (2015) Folkehelse – vitalisering av sosial bærekraft i kompakt byutvikling? Hofstad, H., Saglie, I. L., Hanssen, G. S. (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 207 – 219.
- Hofstad, H. (2018) *Bærekraftig planlegging for framtida?* Hanssen, G. S., Aarsæther, N. (red.) *Plan og bygningsloven (2008)–en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 203 – 221.
- Hofstad, H. (2018) *Folkehelse – proaktivt grep i pbl. 2008, hva er status ti år etter?* Hanssen, G. S., Aarsæther, N. (red.) *Plan og bygningsloven (2008)–en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 223 – 240.
- Høyre (2019) Bjørn Ole Gleditsch. Tilgjengelig fra: <https://hoyre.no/personprofiler/b/g/bjorn-ole-gleditsch/> (Hentet: 16.11.19).
- Jacobs, J. (1961) *The death and life of great American cities*. Random House, New York.
- Jamil, I. (2014) *Kulturteori – Kan kultur velges?* Baldersheim, H., & Rose, L. E. (red.) *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 177 – 194.
- Klausen, J. E. (2016) *Kommunereform og endringsteori*. Klausen, J. E., Askim, J., Vabo, S. I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 135 – 156.
- Klausen, J. E., Askim, J., Vabo, S. I. (2016) *Kommunereformen i Norge*. Klausen, J. E., Askim, J., Vabo, S. I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 25 – 44.
- Kristiansen, R. Nyseth, T. (2012) *Eksperimentell planlegging*. Aarsæther, N. Falleth, E. Nyseth, T. Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlag, s. 291 – 308.
- Kittang, D. (2019) *Byutvikling mellom tradisjon og modernitet*. Henriksen, I.M., Tjora, A. (red.) *Bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 133 – 143.

- Kvalvik, K. J. (2018) *Plan og bygningsloven 2008: Kommunal planstrategi – Frå politikk til administrasjon?* Hanssen, G. S., Aasæther, N. (red.) *Plan og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 141 – 153.
- Langhelle, O. (2014) *Bærekraftig utvikling*. Benjaminsen, T. A., Svarstad, H. (red.) *Samfunnsperspektiver på miljø og utvikling*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 225 – 254.
- Foss, A. G. (2016) *Fylkesmannes rolle i kommunereformen – en casestudie av Østfold og Vestfold*. Klausen, J. E., Askim, J., Vabo, S. I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 71 – 86.
- Lardex (2018) *Industri – En rundtur i Sandefjords historie*. Lardex. Tilgjengelig fra: <http://www.lardex.net/sandefjord-rundt/industri/index.php> (Hentet: 27.11.18).
- Longhurst, R. (2016) *Semi – structured interview and focus groups*. Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T., & French, S. (red.) *Key methods in geography*. Thousand Oaks: Sage, s. 143 – 157.
- Massey, D. (2007) *World city*. Cambridge: Polity.
- McCright, A. M., & Dunlap, R. E. (2011). *Cool dudes: The denial of climate change among conservative white males in the United States*. *Global environmental change*, 1163-1172.
- McGuirk, P. M., O’Neil, P. (2016) *Using Questionnaires in qualitative human geography*. Hay, I. (red.) *Qualitative research methods in human geography*. Oxford: Oxford Press, s. 246 – 272.
- Miljøsertifisering (2019) *Miljøsertifisering*. Sandefjord kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.sandefjord.kommune.no/Teknisk/klima-og-miljo/Miljosertifisering/> (Hentet: 24.07.19).
- Mullings, B. (1999) *Insider or outsider, both or neither: some dilemmas of interviewing in a cross-cultural setting*. *Geoforum*, 30(4), 337-350.
- Mæhlum, L. (2017) *Ester Boserup*. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/Ester_Boserup (Hentet: 03.09.20).
- Newton, A. C., & Cantarello, E. (2014) *An introduction to the green economy: Science, systems and sustainability*. Abingdon: Routledge.
- Nordahl, B. (2012) *Planlegging og marked – Arealplanlegging som arena for dialog og forhandling*. Aarsæther, N. Falleth, E. Nyseth, T. Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk*

planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlag, s. 167 – 185.

NOU 2019: 3. (2019) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Ot.prp. nr. 96 S (2016 – 2017) *Endring i kommunestrukturen*. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

Oseland, S. E., Haarstad, H. (2018) *Norske byers rolle i grønn omstilling*. Rusten, G., Haarstad, H. (red.) *Grønn omstilling – norske veivalg*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 63 – 77.

Pløger, J. (2019) *Affektiv urbanisme, performative byrom og eventalisering av bylivet*. Henriksen, I.M., Tjora, A. (red.) *Bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 84 – 95.

Portugali, J. (2016) *Complexity Theories of Cities: First, Second or Third Culture of Planning*. De Roo, G., & Hillier, J., Wezemaël, J. E. V. (red.) *Complexity and planning: Systems, assemblages and simulations*. Abingdon, Routledge, s. 117 – 140.

Regjeringen (2017) *Kommunereform*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/> (Hentet: 19.10.18).

Roaldset, J. (2019) *Ordføreren oppgitt over hærverk og tyverier i Thor Dahls gate og Badeparken. Nå vil han ha videokameraer*. Sandefjords Blad. 29 Juli. Tilgjengelig fra: <https://www.sb.no/nyheter/badeparken/thor-dahls-gate/ordforeren-oppgitt-over-harverk-og-tyverier-i-thor-dahls-gate-og-badeparken-na-vil-han-ha-videokameraer/s/5-73-963543> (Hentet: 13.05.20).

Roaldset, J. (2019) *Slik blir den nye organiseringen av kommunen: Toppledergruppa slankes*. Sandefjords blad. 5 november. Tilgjengelig fra: <https://www.sb.no/nyheter/sandefjord-kommune/radmenn/slik-blir-den-nye-organiseringen-av-kommunen-toppledergruppa-slankes/s/5-73-1018566> (Hentet: 19.11.2019).

Roaldset, J. (2020) *Klima- og miljødepartementet vil stanse kontorer på Torp Øst og Tassebekk*. Sandefjords Blad. 14 April. Tilgjengelig fra: <https://www.sb.no/klima-og-miljodepartementet-vil-stanse-kontorer-pa-torp-ost-og-tassebekk/s/5-73-1096118?access=granted&access=granted> (Hentet: 20.05.20).

- Rose, L. E. (2014) *Demokratoteori – forventninger og virkelighet*. Baldersheim, H., & Rose, L. E. (red.) *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 19 – 50.
- Rose, L. E. (2016) *Kommunestørrelsens betydning for lokaldemokratiet*. Klausen, J. E., Askim, J., Vabo, S. I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 159 – 175.
- Roche, M. (2016) *Historical research and archival sources*. Hay, I. (red.) *Qualitative research methods in human geography*. Oxford: Oxford Press, s. 225 – 244.
- Rørtveit, H. M., Henriksen, I.M., Tjora, A. (2019) *Bysamfunnets realiteter og muligheter*. Henriksen, I.M., Tjora, A. (red.) *Bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 11 – 27.
- Rusten, G., Tvedt H. L. (2018) *Hvordan kan næringslivet bidra til en grønn omstilling*. Rusten, G., Haarstad, H. (red.) *Grønn omstilling – norske veivalg*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 79 – 95.
- Rørtveit, H. M. (2019) *Drabantbyen som problem: Områdeløft møter beboere på Saupstad – Kolstad i Trondheim*. Henriksen, I.M., Tjora, A. (red.) *Bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 42 – 53.
- Sandefjord Kommune (2018). *Prosess fram til vedtak*. Sandefjord kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.sandefjord.kommune.no/Politikk-og-innsyn/kommunesammenslaing-o/prosess-fram-til-vedtak/> (Hentet:24.11.2018).
- Sandefjord kommune (2019) *Administrativ organisering: Rådmannens innstilling til drøfting*. Arkivsak 19/30670. Administrasjonsutvalget. 04.11.2019. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.sandefjord.kommune.no/politisk/wfdocument.ashx?journalpostid=2019125612&dokid=1949654&versjon=1&variant=A&> (Hentet: 19.11.2019).
- Sandefjord kommune (2019) *Kommuneplan 2019 – 2031: Samfunnsdel, Handlingsdel og arealdel*. Sandefjord kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/planer-og-rapporter/kommuneplan/2019-2031/planbeskrivelse---samfunnsdel-handlingsdel-og-arealdel.pdf> (Hentet: 26.11.19).
- Schmidt, L. (2015) *Bokvalitet og sosial bærekraft*. Hofstad, H., Saglie, I. L., Hanssen, G. S. (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 161 – 176.

- Selboe, E., Sæther, E. (2018) *Økologisk medborgerskap: norsk ungdoms syn på ansvar og løsninger*. Rusten, G., Haarstad, H. (red.) *Grønn omstilling – norske veivalg*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 183 – 196.
- Sirowy, B. (2015) *Offentlig rom i en kompakt by*. Hofstad, H., Saglie, I. L., Hanssen, G. S. (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 193 – 207.
- Tande, M, I. (2018) *Fylkesmannen bekymret for kommunens gjeld: - Dette kan ikke holde på til evig tid*. Sandefjords Blad. 11 august. Tilgjengelig fra: <https://www.sb.no/nyheter/Fylkesmannen-i-vestfold/politikk/Fylkesmannen-bekymret-for-kommunenenes-gjeld-dette-kan-ikke-holde-pa-til-evig-tid/s/5-73-760232> (Hentet: 27.03.20).
- Telemark forskning (2019) *Om Telemark forskning*. Telemark forskning. Tilgjengelig fra: <https://www.telemarksforskning.no/om-telemarksforskning> (Hentet: 24.07.19).
- Tenk Sandefjord (2018). *Nå skal vi sette Sandefjord på kartet*. Tenk Sandefjord. Tilgjengelig fra: <https://www.tenksandefjord.no/om-tenk-stort-tenk-sandefjord/> (Hentet: 26.11.2018).
- Thorsen, D, E., (2019) *Konservativisme*. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/konservativisme> (Hentet: 23.04.20).
- Ude, T, M. (2019) *Sjekk hvordan folk stemte i din krets*. Sandefjordsblad. 10 september. Tilgjengelig fra: <https://www.sb.no/valg2019/lokalpolitikk/sandefjord/sjekk-hvilket-parti-som-ble-storst-i-din-valgkrets/s/5-73-987800> (Hentet: 13.09.2019).
- Vanebo, O. (2012) *Kommunesammenslåing: Færre og sterkere*. Civita – rapport. Tilgjengelig fra: <https://www.civita.no/assets/2012/07/Kommunesammensl%C3%A5ing.pdf> (Hentet: 08.01.20).
- Vestby, G, M. (2019) *Byglød: Å skape nytt liv I hjerte av små og mellomstore byer*. Henriksen, I.M., Tjora, A. (red.) *Bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 108 – 120.
- Westskog, H., Selvig, E., Aall, C., Amundsen, H., & Jensen, E. S. (2018) *Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak*. CICERO Report.
- Wezemael J, E, V. (2016) *Transformative Practice as an Exploration of Possibility Spaces*. De Roo, G., & Hillier, J., Wezemael, J, E, V. (red.) *Complexity and planning: Systems, assemblages and simulations*. Abingdon, Routledge, s. 93 – 116.

Williams, K., Forgas, J., & Hippel, W. (2005) *The social outcast: Ostracism, social exclusion, rejection, and bullying*. New York: Psychology Press

Winge, N, K. (2013) *Kampen om arealene: rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlag.

§3-1 *Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven*. I. Innledende bestemmelser: Kapittel 3. Oppgaver og myndighet i planleggingen. 8 Mars 2019 nr. 195.

§4-1 *Planprogram*. I. Innledende bestemmelser: Kapittel 4. Generelle utredningskrav. 21 Juni 2017 nr. 834.

§5-1 *Medvirkning*. I. Innledende bestemmelser: Kapittel 5. Medvirkning i planleggingen. 1 Juli 2009.

§10-1 *Kommunal planstrategi*. IV. Kommunal planlegging: Kapittel 10. Kommunal planstrategi. 1 Juli 2009.

§11-8 *Hensynssoner*. IV. Kommunal planlegging: Kapittel 11. Kommuneplan. 21 Juni 2017 nr. 834.

8.2. Figurreferanser

Banister, S, R. (2013) Urbanes Gärtern im Schatten der zwei grossen deutschen Brachen. Figur: 4. Sugar Ray Banister Fotografie Tilgjengelig fra: <https://www.sugarraybanister.de/urbanismus/urbanes-gartnern-im-schatten-der-zwei-grosen-deutschen-brachen> (Hentet:17.04.20).

Lundbo, S (2019) Sandefjord. Store norske leksikon. Figur: 2. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Sandefjord> (Hentet: 12.12.19).

Norconsult (2019) La101: Landskapsplan Thor Dahlgate, Sandefjord kommune. Norconsult AS

9. Vedlegg

9.1. Intervjuguide

Under vises intervjuguiden som ble brukt under datainnsamlingen høsten 2019. Legg merke til at intervjuene var semistrukturerte og inneholdt ulike variasjoner av oppfølgingsspørsmål ut fra hvilken retning informanten ønsket besvare spørsmålene. Kapittel 5.3 og 5.4 baserer seg i all hovedsak på besvarelser fra denne intervjuguiden.

Intervju guide

1. Innledende spørsmål og småprat.

Holdninger til kommunesammenslåingen

1. Hva var din holdning til kommunesammenslåingen tilbake i 2014?
2. Har du endret syn på kommunesammenslåingen etter 2017?
3. Hvilke nøkkelord eller begreper assosierer du med Nye Sandefjord Kommune?
 - Hva tenker du på når du hører Sandefjord kommune?
4. Hva mener du er nye Sandefjord kommune sin identitet?
5. Etter din mening inkluderer kommunen innbyggerne nok i planprosessene?
 - Hva ville du gjort for å fremme mer lokalt engasjement?
6. Har du noen tanker rundt kostnadene som sammenslåingen ga kommunen og tror du at andre kommuner kommer til å oppleve en lignende situasjon?
7. Slik du ser det i dag, har Sandefjord kommune sitt politiske handlingsrom blitt større eller mindre som en følge av sammenslåingen?
 - Har du en formening om hvorfor det har blitt sånn?

Klimaorienterte spørsmål med fokus på bærekraftsmål nummer 11.

1. Føler du at nye Sandefjord kommune jobber bevisst og målrettet mot klimaendringer og tror du at tiltakene og målene de har satt seg i den nye kommuneplanen vil føre til at bærekraftsmålene for by og samfunn vil bli møtt innen 2030?
2. Synes du at statlige støtteordninger som klima-sats fungerer godt og er det noe du tror staten bør satse på i fremtiden slik at klimastrategier og prosjekter kan testes ut i lengre perioder med større budsjetter?
3. Har du noen tanker rundt politisk gjennomføringskraft når det gjelder bærekraftstiltak på kommunalskala?

4. Synes du at det blir lagt tilstrekkelig med fokus på bærekraftstiltak i gamle Stokke og Andebu kommune?
5. Trenger Sandefjord kommune å inkludere tettstedene rundt om i kommunen i sine klimaplaner for å nå målene innen 2030?
 - Hvordan ser du for deg at Andebu best bør bli forbundet med resten av kommunen?

9.2. Informasjonsskriv

Legg merke til at informasjonsskrivets innhold har forandret seg noe siden informasjonsskrivet ble sendt ut til informantene. Tematiseringen handler fremdeles om handlingsrom og bærekraft, men vinklingen til problemstillingene har blitt noe mer spesifikk, mens formålet og gjennomføringen har vært i tråd med informasjonsskrivet.

Er du interessert i å delta i et forskningsprosjekt? Sandefjord kommune blir brukt som case for å studere ” Bærekraftighet og kommunesammenslåing”

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å belyse lokalutvikling etter en kommunesammenslåing. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Målet med dette prosjektet er å gi kommuner som deltar i kommunereformen 2020 en dypere forståelse av det politiske handlingsrommet som de kan operere med etter sammenslåingen og sette dette inn i et bærekraftighetsperspektiv.

Prosjektet vil bruke Sandefjord kommune som case siden dette var den første kommunen som gjennomførte en sammenslåing innenfor den nye kommunereformen. Prosjektet vil derfor benytte seg erfaringene til de ansatte i Sandefjord kommune for å belyse følgende forskningsspørsmål:

- *Hvordan endres og opplever kommunen sitt politiske handlingsrom etter en kommunesammenslåing?*
- *Hvordan skal kommunen håndtere den utvidede geografien med hensyn til FN's bærekraftsmål nummer 11 om by og samfunn?*

Dette prosjektet er en masteroppgave så all informasjon som blir gitt under intervjuet vil kun bli anvendt i dette prosjektet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Dette prosjektet skjer i tråd med Universitetet i Bergen sine retningslinjer og gjennomføres ved instituttet for geografi ved det Samfunnsfaglige fakultetet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du blir spurt om å delta på grunn av din tidligere eller nåværende posisjon i Sandefjord kommune. Dette prosjektet ønsker å samle inn din opplevelse av sammenslåingsprosessen, endringer i kommunes struktur, utfordringer du har opplevd eller registret og utviklingen du observerer i dag etter den nye kommuneplanen. Det er antatt at 20 utvalgte personer vil motta denne mailen, men avhengig av responsraten så kan dette antallet variere. Utvalget har hovedsakelig skjedd på bakgrunn av personer sin posisjon i sammenslåingsprosessen, administrasjonen eller lokalpolitikken i Sandefjord.

Hva innebærer det for deg å delta?

Prosjektet vil benytte en semi-strukturert intervju hvor du som informant vil bli gitt rom til å presentere dine syn innenfor de aktuelle temaene og spørsmålene som vil bli stilt. Persondata vil ikke bli brukt til noe annet enn å skille intervjuene fra hverandre under analyse prosessen, alle argumenter og perspektiver vil bli anonymisert kort tid etter innsamling. For å sikre at autentisiteten til argumentene så vil intervjuene bli tatt opp (etter samtykke fra deg), men ikke filmet. Dette gir intervjuet en bedre dynamikk hvor intervjueren deltar i dialogen og ikke kun siterer og stiller spørsmål. Disse lydfilene vil bli lagret på en beskyttet harddisk og bli slettet etter at transkriberingsdelen av prosjektet er komplett.

Hvis du velger å delta i dette forskningsprosjektet er det ønsket at du setter av 60 minutter til intervju, men hvis det ikke lar seg gjøre så vil 30 minutters intervjuer også bli gjennomført.

Disse intervjuene vil bli gjort med deltakere fra sammenslåingsprosjektet, politikken og den tekniske etaten ved Sandefjord kommune. Siden disse står ansvarlige for utviklingsmålsettingen og gjennomførelsen av kommuneplanen lokalt.

Det er frivillig å delta

Deltakelse i dette prosjektet er frivillig og du som deltaker har alle rettigheter. Det vil si om du velger å delta, så kan du trekke deltakelsen din når som helst uten å oppgi noen grunn. Det vil ikke bli noen negative konsekvenser for deg hvis du velger å ikke delta eller å trekke deg. All informasjon om deg og din deltakelse vil forbli anonym.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Din persondata vil kun bli brukt i henhold til det som står spesifisert i dette skrivet. Dine opplysninger vil bli behandlet konfidensielt og i samsvar med personvernsregelverket.

Min veileder vil kun motta eventuelt kodede dokumenter med informasjon fra intervjuene.

For å ytterligere sikre dine opplysninger vil som sagt informasjonen du gir under intervjuet bli lagret på en ekstern harddisk, og en kode som erstatter alle dine personlige opplysninger (som navn, kontakt informasjon osv.) vil bli laget. Disse kodene vil bli lagret på en separat enhet slik at det faktisk kun er undertegnede som har tilgang på din persondata. All håndtering av dataen vil skje lokalt på min komputerenhet via eksterne lagringsenheter (ingen nettskyer). Den produserte dataen vil bli anonymisert slik at alle uttalelser og informasjon som blir brukt i prosjektet ikke skal kunne spores tilbake til kilden. Informasjonen vil slettes permanent fra harddisken

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Dette prosjektet skal avsluttes 15.05.2020. Alle notater både fysiske og digitale vil da bli destruert slik at de ikke kan rekonstrueres. Dette inkluderer altså alle lydopptak, notater, skisser, koder og andre filer som har blitt brukt i analyse arbeidet.

Dine rettigheter

Så lenge du kan bli identifisert i dataen som har blitt produsert etter intervjuet så har du rett:

- til innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- til å få rettet personopplysninger om deg,
- til å få slettet personopplysninger om deg,
- til å få utlever en kopi av dine personopplysninger, 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 Instituttet for Geografi 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:

- Instituttet for Geografi ved det samfunnsvitenskapelige fakultetet i Bergen via undertegnede Erik Teien Andersen (mail), eller veileder Knut Hidle (mail).

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Eventuelt student

Professor Knut Hidle

Erik Teien Andersen

Samtykkeerklæring

Samtykke kan innhentes skriftlig (herunder elektronisk) eller muntlig. NB! Du må kunne dokumentere at du har gitt informasjon og innhentet samtykke fra de du registrerer opplysninger om. Vi anbefaler skriftlig informasjon og skriftlig samtykke som en hovedregel.

- *Ved skriftlig samtykke på papir, kan du bruke malen her.*
- *Ved skriftlig samtykke som innhentes elektronisk, må du velge en fremgangsmåte som gjør at du kan dokumentere at du har fått samtykke fra rett person (se veiledning på NSDs nettsider).*
- *Hvis konteksten tilsier at du bør gi muntlig informasjon og innhente muntlig samtykke (f.eks. ved forskning i muntlige kulturer eller blant analfabeter), anbefaler vi at du tar lydopptak av informasjon og samtykke.*

Hvis foreldre/verge samtykker på vegne av barn eller andre uten samtykkekompetanse, må du tilpasse formuleringene. Husk at deltakerens navn må fremgå.

Tilpass avkryssingsboksene etter hva som er aktuelt i ditt prosjekt. Det er mulig å bruke punkter i stedet for avkryssingsbokser. Men hvis du skal behandle særskilte kategorier personopplysninger og/eller de fire siste punktene er aktuelle, anbefaler vi avkryssingsbokser pga. krav om eksplisitt samtykke.

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet [*sett inn tittel*], og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i [sett inn aktuell metode, f.eks. intervju]
- å delta i [sett inn flere metoder, f.eks. spørreskjema] – hvis aktuelt
- at lærer kan gi opplysninger om meg til prosjektet – hvis aktuelt
- at mine personopplysninger behandles utenfor EU – hvis aktuelt
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes [beskriv nærmere] – hvis aktuelt
- at mine personopplysninger lagres etter prosjektslutt, til [beskriv formål] – hvis aktuelt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. [oppgi tidspunkt]

(Signert av prosjektdeltaker, dato)