



# Handelshøyskolen BI

## MAN 50751 Grønn vekst og konkurransekraft

Term paper 60% - W

### Predefinert informasjon

<b>Startdato:</b>	06-09-2022 09:00 CEST	<b>Termin:</b>	202310
<b>Sluttdato:</b>	26-05-2023 12:00 CEST	<b>Vurderingsform:</b>	Norsk 6-trinns skala (A-F)
<b>Eksamensform:</b>	P		
<b>Flowkode:</b>	202310  10035  IN04  W  P		
<b>Intern sensor:</b>	(Anonymisert)		

Navn:

**Elin Hessen, Amalie Vågen, Hilde Helene Michelet**

### Informasjon fra deltaker

<b>Tittel *:</b>	Lykkeland mot 2030: barrierer for en bærekraftig omstilling i statsforvaltningen		
<b>Navn på veileder *:</b>	Marit Sjøvaag		
<b>Inneholder besvarelsen konfidensielt materiale?:</b>	Nei	<b>Kan besvarelsen offentliggjøres?:</b>	Ja

### Gruppe

<b>Gruppenavn:</b>	(Anonymisert)
<b>Gruppenummer:</b>	15
<b>Andre medlemmer i gruppen:</b>	

Prosjektoppgave  
ved Handelshøyskolen BI

# Lykkeland mot 2030: barrierer for en bærekraftig omstilling i statsforvaltningen

Eksamenskode og navn:

**MAN 50751 – Grønn vekst og konkurransekraft**

Utleveringsdato:

06.09.2022

Innleveringsdato:

26.05.2023

Stuedsted:

BI Oslo

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	iii
1. Innledning.....	1
1.1    Bakgrunn for valg av tema.....	1
1.2    Problemstilling.....	2
1.3    Oppbygging.....	2
2. Teori.....	3
2.1    Styresett.....	3
2.1.1    Bærekraftig omstilling i offentlig sektor.....	3
2.1.2    Samarbeid i det offentlige.....	4
2.2    Ledelse.....	5
2.2.1    Lederegenskaper for håndtering av komplekse problemer.....	6
2.3    Forskningsspørsmål.....	10
3. Metode.....	10
3.1    Dokumentstudier.....	11
3.2    Kvalitativt intervju.....	12
3.3    Validitet eller reliabilitet.....	13
4. Dokumentanalyse.....	14
4.1    Meld. St. 40.....	14
4.2    Oppfølging av berekraftsmålene i Noreg.....	15
4.3    «Gode hver for oss. Best sammen.».....	16
4.4    Lederplakaten.....	16
4.5    Tildelingsbrev og årsrapporter.....	17
4.6    Utredningsinstruksen.....	18
5. Analyse av funn opp mot teori.....	19
5.1    Adapt.....	19
5.2    Connect.....	26

5.3	Collaborate .....	32
5.4	Kommentar til teorien .....	35
6.	Konklusjon .....	36
6.1	Anbefaling .....	39
6.2	Avsluttende refleksjoner .....	40
	Referanseliste .....	1
	Vedlegg .....	4

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Funn fra intervjuene

## Sammendrag

Både globalt og nasjonalt står vi overfor en rekke utfordringer som går på tvers av juridiske, organisatoriske og profesjonelle skillelinjer innenfor områder som fattigdom, ulikhet og klimaendringer. Utfordringene er komplekse og krever nye måter å jobbe på. Norge har forpliktet seg til FNs mål for bærekraftig utvikling, også kjent som 2030-agendaen. Agendaen består av 17 mål som veileder landene i arbeidet med å skape en rettferdig og bærekraftig verden innen 2030. Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvaret for oppfølgingen av disse målene nasjonalt, mens ansvaret for de enkelte målene er fordelt på 12 departementer.

Hensikten med oppgaven er å undersøke hvordan statsforvaltningen jobber med bærekraftig utvikling på en helhetlig måte. Hvilke metoder, rammeverk og strategier for oppfølging, samarbeid og problemløsning som benyttes. Problemstillingen vi har valgt er derfor: *Hvordan jobber statsforvaltningen helhetlig med 2030-agendaen i Norge?*

For å svare på dette har vi benyttet oss av dokumentstudier og kvalitative intervju. Vi har analysert styrende dokumenter som i ulik grad legger føringer for departementene selv, og underliggende virksomheter, i tillegg til rapporter som tar for seg status og fremdrift for bærekraftsarbeidet. I dybdeintervjuene har vi pratet med både ekspedisjonssjefer, fagpersoner og andre nøkkelressurser som har lang arbeidserfaring og god kjennskap til bærekraftsarbeidet både i og utenfor offentlig sektor.

Funnene er strukturert og drøftet basert på Hull et al., (2020) sin modell for ledelsespraksiser for håndtering av komplekse utfordringer, sett i lys av rammene av styringsregimet i offentlig sektor. I arbeidet med oppgaven har vi sett mange muligheter for at statsforvaltningen skal kunne jobbe helhetlig med bærekraftsagendaen, men vi har også sett betydelige barrierer som må overkommes for å oppnå suksess. Mangel på fagkunnskap, lederegenskaper, prioriteringer, manglende samarbeid og lite bruk av handlingsrom, er noen av funnene vi har kartlagt. Dessverre er inntrykket at statsforvaltningen og regjeringen i liten grad tar inn over seg hva forpliktelsen til bærekraftsagendaen innebærer og hvilke endringer som må gjennomføres for å oppfylle den på en realistisk måte. Det er noen få personer som agerer på medansvaret det offentlige har, men det er på ingen måte godt nok!

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn for valg av tema

Norge, sammen med alle andre medlemsland i FN, har tilsluttet seg 2030-agendaen som inneholder 17 bærekraftsmål og 169 delmål. Disse målene utgjør verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringer innen 2030. Agendaen representerer det politiske hovedsporet for å takle de største regionale, nasjonale og globale utfordringene i vår tid. De universelle bærekraftsmålene, sammen med deres tilhørende delmål, har en tverrsektoriell karakter og er gjensidig avhengige av hverandre. Med andre ord vil delmål som er knyttet til ett bestemt mål også kunne være relevant for andre mål og bidra til å realisere disse. Dette innebærer også at mål og delmål kan påvirke hverandre, noe som krever avveininger mellom ulike hensyn og politiske prioriteringer (<https://www.un.org/en/>).

Myndighetene spiller en viktig rolle i arbeidet med å nå bærekraftsmålene. De kan vedta lover og regler som fremmer bærekraftig utvikling, utvikle politikk og strategier for å nå målene, sette standarder for næringslivet og samarbeide med ulike interessenter for å oppnå bærekraftige resultater. Myndighetene kan fastsette ambisiøse mål for samfunns- og miljømessig fremgang og implementere tiltak for å spore økonomisk fremgang (CISL, 2015). Med det sagt er det avgjørende å fastsette mål som bygger på en helhetlig strategisk tilnærming, integrerte målemetoder, juridiske mandater og politisk forpliktelse.

Norge scorer godt på flere av bærekraftsmålene, men har likevel store utfordringer knyttet til forbruk, utslipp og biologisk mangfold. Målinger fra OECD viser at Norge ligger bak både Sverige, Finland og Danmark i oppfyllelsen av 2030-agendaen (Cambridge University Press, 2022). Myndighetenes tilnærming i arbeidet med å nå bærekraftsmålene vil ha en vesentlig betydning for om målene nasjonalt oppfylles eller ikke. For å effektivt implementere og rapportere på 2030-agendaen, trengs det en helhetlig tilnærming på nasjonalt nivå, samt koordinering på tvers av sektorer og administrative nivåer (<https://www.un.org/en/>). Storingsrepresentant Nikolai Astrup har tidligere også uttalt at «Det er ingen tvil om at vi har dårlig tid hvis vi skal nå bærekraftsmålene innen 2030» (Hovland, 2021). Vi stilte oss spørsmålet «er det etablert en omforent, helhetlig strategi på tvers av sektorer, med klare mål, rammeverk og tilgjengelig verktøy?». Flere av gruppens medlemmer har bakgrunn fra offentlig sektor

og hadde i forkant av arbeidet erfaringer og inntrykk av at de ulike instansene jobbet fragmentert og tilfeldig med bærekraft, uten en tydelig retning. Ett av gruppemedlemmene trakk også paralleller til egen erfaring knyttet til statens arbeid med digitalisering og mangelen på en helhetlig strategi, vilje og kunnskap blant ledere. Etter å ha snakket med medstudenter og bekjente, oppdaget vi at mange delte vårt inntrykk.

## 1.2 Problemstilling

Finnes det egentlig noen plan for hvordan Norge skal følge opp sin forpliktelse til 2030-agendaen? Har statsforvaltningen oversikt over hvilke mål som påvirkes av hverandre på tvers av politiske skillelinjer, hva som er vesentlig å prioritere og hva som bør skje når? Hvilke strategiske grep må ligge til grunn for å gå fra lovnader, visjoner, flotte dokumenter og planer til faktisk handling? Har de som styrer tilstrekkelig kompetanse, vilje, verktøy og handlingsrom til å påvirke der det er nødvendig for å lede Norge på en helhetlig og samordnet måte slik at oppnåelsen av bærekraftsmålene faktisk er mulig? Dette er noen av spørsmålene vi har stilt oss på veien mot vår endelige problemstilling:

*Hvordan jobber statsforvaltningen helhetlig med 2030-agendaen i Norge?*

For å få svar på dette har vi gjennomført dokumentstudier hvor vi har kartlagt et utvalg av offentlig tilgjengelige dokumenter som i ulik grad setter føringer for statsforvaltningens tilnærming til bærekraftsagendaen. Gjennom intervjuer har vi undersøkt om og hvordan disse dokumentene tas i bruk og fått innsikt i hvordan arbeidet gjøres i praksis.

## 1.3 Oppbygging

Oppgaven er strukturert i seks hoveddeler. I kapittel én introduseres oppgavens bakgrunn, tema og problemstilling. Kapittel to presenterer det teoretiske rammeverket som danner grunnlaget for analysen og besvarer den valgte problemstillingen. Deretter, i kapittel tre, blir metodevalg, datainnsamling, utvelgelsesprosess, validitet, reliabilitet og gjennomføring av kvalitative intervjuer redegjort for. Kapittel fire tar for seg resultatene fra dokumentanalysen, og i kapittel fem blir disse analysert sammen med funnene fra intervjuene og drøftet opp mot teorien. Avslutningsvis, i kapittel seks, besvares problemstillingen basert på oppgavens funn, etterfulgt av anbefalinger og avsluttende refleksjoner.

## 2. Teori

Når man diskuterer spørsmål knyttet til statsforvaltningen og offentlig sektor, er det viktig å ta hensyn til visse aspekter. Offentlig sektor opererer med et eget sett av styringsprinsipper som skiller seg fra de som gjelder for det private næringslivet. I teoridelen av denne oppgaven vil vi først presentere teorier om styring i offentlig sektor, etterfulgt av relevante ledelsesteorier.

Dagens utfordringer knyttet til bærekraft blir ofte omtalt som "wicked policy problems", eller komplekse politiske problemer. En av grunnene til at vi bruker dette begrepet er at menneskene ofte både er årsaken til og løsningen på problemene (Hull et al., 2020, s. 61). Å finne løsninger på slike problemer krever en annen tilnærming enn tradisjonelle metoder for problemløsning. Det krever en kontinuerlig prosess med tilpasning og læring, samt en åpenhet for å samarbeide med ulike aktører og perspektiver på tvers av sektorer og nivåer. Dette er nødvendig for å kunne oppnå en systemendring (Hull et al., 2020, s. 67–79). Myndigheter over hele verden sliter med håndteringen av såkalte komplekse politiske problemer. Dette er ofte svært omdiskuterte politikkområder, preget av uenighet om definisjonen av problemene, løsningene og forhandlingsprosessene (Christensen, Tom et al., 2019, s. 1–3).

### 2.1 Styresett

#### 2.1.1 *Bærekraftig omstilling i offentlig sektor*

Forfatterne av artikkelen «Er offentlig sektor rigget for det grønne skiftet» (Bugge et al., 2019), vurderer rollen valg av styringsregime har for oppnåelsen av miljøpolitiske mål. Barrierene som tas opp i artikkelen vil også kunne være anvendbare for andre politiske områder og komplekse utfordringer.

En hierarkisk modell representerer en konvensjonell tilnærming til styring av offentlige sektorer i Norge. I modellen har enheter blitt gruppert basert på ansvarsområde, kompetanse eller funksjoner. Embetsverket, offentlige etater og sektorer har i stor grad hatt muligheten til å operere uavhengig og med begrenset interaksjon med andre, innenfor rammene av deres mandat og med de virkemidlene og ressursene som er tilgjengelig (DFØ, 2023). Siloer og manglende samarbeid mellom offentlig og privat sektor i et byråkratisk styringsregime, kan i seg selv utgjøre en hindring på veien mot et bærekraftig samfunn.



Teknologi alene er ikke nok for å løse komplekse problemer, det krever også samarbeid og systemiske faktorer som infrastruktur, organisering og kompetanse for å kunne ta i bruk teknologi på et systemnivå. Dersom man skal gjennomføre en større omstilling er man avhengig av politisk og byråkratisk støtte for transformativ innovasjon (Bugge et al., 2019). Er statsforvaltningen i Norge rigget for å gjennomføre denne typen transformativ endringer, som avhenger av samarbeid på tvers? Svaret på dette spørsmålet vil i stor grad påvirkes av handlingsrommet og organiseringen av offentlig sektor.

Statsforvaltningen er gjenstand for ulike typer styringsregimer som kan være nyttige verktøy for å diskutere organiseringen av offentlig sektor; tradisjonelt byråkrati, new public management og new public governance (Bugge et al., 2019).

*Tradisjonelt byråkrati* - baserer seg på en regelbasert tilnærming ved utarbeidelsen av offentlige tjenester gjennom hierarkier og siloer, med standardisert metodikk i en stabil kontekst. *New public management* - bygger på en markedslogikk som handler om å gjøre offentlig virksomhet mer lik markedet, og dermed gi tjenester med bedre kvalitet og effektivitet. *Nettverksstyring* - det nettverksbaserte styringsregimet fokuserer på samarbeid og tillit mellom ulike aktører, og søker å skape en felles forståelse og visjon for å takle felles utfordringer. Regimet anerkjenner også at innovasjon kan oppstå gjennom samarbeid mellom ulike sektorer og organisasjoner (Bugge et al., 2019).

Om det offentlige er rigget for overgangen til et mer bærekraftig samfunn eller ikke, er det ikke ett enkelt svar på. Det er likevel viktig å undersøke om incentivene i offentlige prioriterer daglig drift fremfor å oppnå dypere systemendringer og langsiktig bærekraft.

### 2.1.2 Samarbeid i det offentlige

2030-agendaen gir ingen klare retningslinjer for hvordan medlemslandenes regjeringer skal organisere nasjonal oppfølging av bærekraftsmålene. OECD har likevel påpekt at implementeringen av bærekraftsmålene krever en whole-of-government-tilnærming. Whole-of-government-tilnærmingen er ment å gjelde for komplekse, sektorovergripende formål, som bærekraftsmålene. Det er en tilnærming som krever samarbeid fra alle sektorene for å oppnå en enhetlig innsats mot et felles mål. I utgangspunktet sier whole-of-government-tilnærmingen at de fleste oppgaver kan løses innenfor sektorprinsippet, men at dette ikke vil være tilstrekkelig i håndteringen av

bærekraftsagendaen. Tilnærmingen er derfor et supplement til sektorprinsippet for oppgaver som krever en tverrsektoriell oppfølging nasjonalt (OECD, 2016).

I norsk kontekst har forfatterne av forskningsartikkelen «Coordination Quality in Central Government – the Case of Norway» (Christensen & Læg Reid, 2020, s. 14–16) undersøkt opplevd kvalitet på koordineringen i norsk statsforvaltning. I artikkelen fremgår det at koordineringen fungerer bedre innad i ett politikkområde enn på tvers av forvaltnings- og politikkområder. Til tross for omfattende tiltak for å bedre koordineringen, har kvaliteten vært stabil de siste 10 årene. En tolkning av dette mønsteret viser til at årsaken kan skyldes sektororganiseringen av departementene og maktforholdene innad i statsforvaltningen, og at dette kan begrense mulighetsrommet for å bedre koordinering og samhandling på tvers (Christensen & Læg Reid, 2020, s. 16).

For å lykkes med implementeringen og oppfølgingen av bærekraftsmålene på tvers av sektorer i Norge, er det avgjørende å ha en samordnet tilnærming som prioriterer de riktige tiltakene for å oppnå systemendringer og transformativ innovasjon. Dette kan være utfordrende i en sektororganisert stat, og det krever mye av beslutningstakerne som skal sette retning, koordinere felles mål, handle og motivere.

Når regjeringsledere tar strategiske valg, tar de hensyn til politiske forpliktelser til parti, interessenter og velgere. De bruker informasjon om interessentenes meninger og samfunnsdebatten til å påvirke politiske agendaer. De prøver å fremheve noen saker og unngår eller minimerer andre. Ved å gjøre dette forsøker de å påvirke opinionen, og hva deres egen ytelse skal bedømmes på. I tillegg til å begrense og prioritere den politiske agendaen, er ledere svært opptatt av å unngå skyld. De øverste politiske lederne har alltid sin egen agenda, og de vil styre etter et håp om gjenvalg (Head, 2022, s. 26–60).

Dette bringer oss over til ledelsesaspektet i oppgaven. Til tross for at teoriene vi belyser er hovedsakelig utformet for næringslivet, kan grunnmodellen fortsatt anvendes i det offentlige. Kvaliteten av lederskapet i det offentlige er like viktig som kvaliteten på lederskapet i næringslivet, om ikke viktigere.

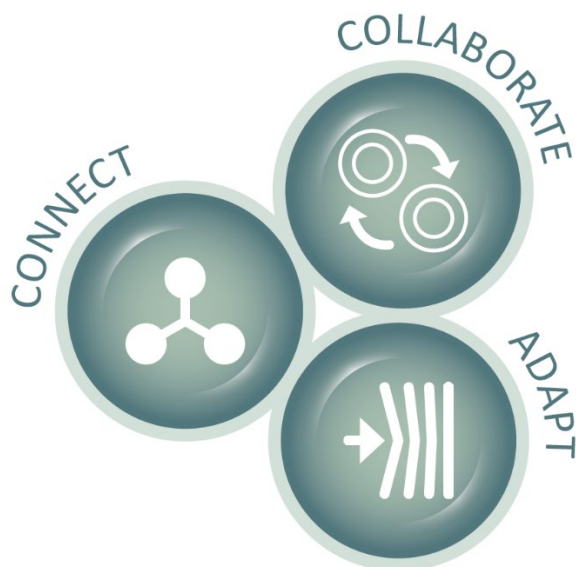
## 2.2 Ledelse

For å lykkes med implementeringen og oppfølgingen av bærekraftsmålene, er det avgjørende å ha en samordnet tilnærming som prioriterer de riktige tiltakene for å

oppnå systemendring. Dette kan være utfordrende i en sektororganisert stat og det krever mye av beslutningstakerne som skal sette retning, koordinere felles mål, handle og motivere. Derfor er det ekstra viktig at ledere har de nødvendige egenskapene.

### 2.2.1 Lederegenskaper for håndtering av komplekse problemer

Dersom ledere ikke besitter de nødvendige egenskapene, kan dette utgjøre en vesentlig utfordring. Boken «Leadership for Sustainability» (Hull et al., 2020, s. 37–79) tar for seg hvordan ledere bør forholde seg til komplekse styringsutfordringer og hvilke egenskaper de bør inneha for å takle disse problemene. I ledelsesteori blir det ofte lagt vekt på retning, samordning og forpliktelse. For å få til dette i møte med komplekse problemer, må man i ifølge Hull et al. (2020, s. 67–69) beherske tre sett med lederegenskaper og praksiser; *connect*, *collaborate* og *adapt*. Dette er praksiser som hjelper til med å koble sammen mennesker og handlinger på tvers av tid og rom, samarbeide til tross for forskjeller og tilpasse seg usikkerhet. Under vil vi utdype litt mer om den enkelte lederegenskap og praksis.



Figur 1. Tre lederskapspraksiser for komplekse situasjoner (Hull et al., 2020, s. 68). Egen fremstilling.

Connect – koble sammen:

Komplekse problemer omfatter en rekke faktorer som spenner over tid, rom og kulturer. De krever en helhetlig tilnærming og involvering av interessenter på tvers av politikk, økonomi og organisasjoner. På grunn av kompleksiteten ved å forstå sammenhengene mellom utfordringene, er det ikke tilstrekkelig å håndtere dem kun gjennom tradisjonelt hierarkisk lederskap. Isolerte løsninger er ikke tilstrekkelig for å påvirke store,

systemomfattende endringer. Løsningene må skaleres og koordineres om de skal ha en reell innvirkning (Hull et al., 2020, s. 67–69).

Der er en rekke nøkkelfaktorer som kan tas i bruk av ledere for hjelpe interessenter i å koble sammen og koordinere handlinger på tvers av tid og rom. Utdypingen av hver nøkkelfaktor drøftes videre i kapittel fem. Nøkkelfaktorene inkluderer; *Accountability, Storytelling, Community of practice, Train-the-trainer, Scaling-up, Diffusion, Collective impact* og *Social marketing* (Hull et al., 2020, s. 81–102).

Dersom en leder skal lykkes med disse nøkkelfaktorene som trekkes frem av Hull et al. (2020) er det avgjørende å forstå viktigheten av kunnskapsledelse og kompetanse i organisasjoner. At ledere og medarbeidere har relevant og oppdatert kompetanse og et felles kunnskapsgrunnlag er avgjørende for en organisasjons suksess i møte med komplekse utfordringer. Dette understrekes også i boken «Slik skapes kunnskap» (Krogh et al., 2001).

Å skape en god læringskultur er utfordrende og avhenger i siste instans av hvordan individene i organisasjonen forholder seg til hverandre i de ulike prosessene. Relasjonsbygging og dialog er dermed sentrale forutsetninger for å utvikle en felles kunnskapsbasis på tvers av en organisasjon (Krogh et al., 2001, s. 20-21). For å fremme effektiv kunnskapsutvikling er det nødvendig å tilrettelegge for arenaer der enkeltpersoner kan etablere og utvikle gode relasjoner (Krogh et al., 2001, s. 34-37). For ledere er det også viktig å være oppmerksom på barrierer som kan påvirke kunnskapsutvikling. Krogh et al. (2001, s. 34–59) identifiserer to grunnleggende typer barrierer, individuelle og organisatoriske. På individnivå handler dette om å kunne takle ny informasjon, hendelser, kontekster og situasjoner. Hull trekker spesielt frem to hindringer som kan påvirke en persons evne til å akseptere eller integrere ny kunnskap: manglende tilpasningsevne og trusler mot selvbildet. Hvis ny kunnskap utfordrer en persons identitet og selvbilde, vil det kunne være vanskelig å akseptere den.

Hull et al., (2020) trekker videre frem fire grunnleggende barrierer på organisasjonsnivå som må overvinnes dersom en organisasjon skal lykkes med kunnskapsutvikling- og deling:

- *Behovet for et felles språk* - organisasjonen må ha et felles språk som aksepteres av alle.

- *Organisasjonens fortellinger* - denne barrieren representerer en oppfatning av hvordan ting fungerer i hverdagen. Det kan være vanskelig å uttrykke ideer som bryter med eksisterende fortellinger.
- *Prosedyrer* - er vanligvis basert på tidligere vellykkede løsninger og erfaringer med problemer og oppgaver i organisasjonen. Hvis prosedyrene ikke er fleksible nok til å inkorporere ny kunnskap, kan det skape en barriere.
- *Bedriftsparadigmer* - spiller en avgjørende rolle i hvilke temaer som tas opp på ledermøter og hvilke historier som blir fortalt internt i organisasjonen (Krogh et al., 2001, s. 38-39).

Collaborate – samarbeide:

Ingen enkelt gruppe, som en organisasjon, regjering, samfunn eller nasjon, har nok ressurser til å løse alle de komplekse problemene vi står overfor nå. Samarbeid er derfor helt avgjørende (Stoknes, 2017, s. 139). Dessverre kan det være utfordrende å oppnå samordning og engasjement når interessenter har ulike identiteter, agendaer, virkelighetsoppfatninger og verdier. Ledere må derfor være rigget til å implementere strategier som kan legge til rette for samarbeid på tvers av ulikheter (Hull et al., 2020, s. 103–139).

Hull et al. (2020, s. 103-139) trekker frem seks strategier som kan bidra til samarbeid på tross av ulikheter. Vi vil fortelle mer om hva de ulike strategiene inneholder under drøftingen i kapittel fem. Strategiene inkluderer; *Pick your battles*, *Use facts cautiously*, *Manage identity*, *Build and repair trust* og *Form partnerships*.

Adapt – tilpasse seg:

Nye tider preget av usikkerhet og nye dynamikker kompliserer det å ta beslutninger. Da er det behov for et adaptivt, eller tilpasningsdyktig lederskap. Et adaptivt lederskap handler om å tilpasse seg omgivelsenes endringer og utfordringer, samtidig som man opprettholder fokus på de langsiktige målene og verdiene i organisasjonen. Hull et al. (2020, s. 139–163) introduserer ulike ledelsesstrategier for å håndtere de komplekse utfordringene vi står overfor. I kapittel fem vil vi utdype ytterligere punktene under, på samme måte som under "connect" og "collaborate". Strategiene inkluderer; *Sensemaking* (Stoknes, 2017, s. 109), *Learning by doing* (Stoknes, 2017, s. 75–84, 179), *Innovating*, *Striving for resiliency*, *Anticipating the future with scenario planning* (Stoknes, 2017, s. 141), *Being disruptive* og *Sharing Lessons* (Stoknes, 2017, s. 181).

Hull et al. (2020, s. 162) skriver videre at enda viktigere enn de nevnte strategiene, innebærer et adaptivt lederskap å hjelpe mennesker til å finne vilje og evne til å tilpasse seg. Fordi det å håndtere feil og usikkerhet krever mot og utholdenhet. Mennesker må være overbevist om at de kan gjøre en forskjell. Det å motivere og engasjere andre er viktig dersom man skal mestre et adaptivt lederskap.

Når man skal lede i prosesser som handler om store og komplekse utfordringer er det viktig å prøve å få flest mulig aktører høyest mulig opp i modenhetsnivå. Kane (2011, s. 171–177) diskuterer dette i sin presentasjon av modenhetsmodellen. Modellen fungerer både som en ramme for å kartlegge hvor moden virksomheten er, men den har også vist seg å fungere som en katalysator for engasjement for ytterligere bærekraftig utvikling.

De fem nivåene på modellen kan forklares som følgende:

1. *Compliance* - etterlevelse av lover og regler.
2. *Lip service* – eller tomprat. Et eksempel på dette steget kan være at man gjør ett eller to bærekraftige prosjekt og snakker mye om det. Det jobbes ikke med det som er vesentlig og det jobbes ikke strategisk. Virksomheten gir inntrykk av at de er opptatt av saken, men det prioriteres ikke.
3. *Bundle of projects* - dette steget er typisk startskuddet for en nedenfra og opp tilnærming. Entusiaster har satt i gang mange prosjekter og godt arbeid blir gjort, men det er ikke strategisk forankret og budsjettmidler kan være vanskelig å få. Litt av utfordringen med å jobbe på denne måten er at det på ingen måte er sikkert at man jobber med det som er vesentlig.
4. *Management system* - styringssystemer gir rammeverk for å måle utgangspunktet, sette mål og legge planer. Ikke minst å monotonere utviklingen og resultat.
5. *Full integration* – dette er det øverste trinnet av modenhetsmodellen. Ledelsen i organisasjonen har forstått at bærekraft må ligge i ryggmargen i virksomheten. Det må være infiltrert i alle funksjoner og prosesser. Dette er et vendepunkt der bærekraft blir normen heller enn unntaket.

Videre skriver Kane at dersom en organisasjon ønsker å ta stegene i modenhetsmodellen og få bærekraft inn i ryggmargen til virksomheten er det ulike elementer som må til for å lykkes (Kane, 2011, s. 177–263). Elementene støtter også

ledelsesteorien til Hull et al. (2020, s. 61–163). Kane (2011, s. 181–191) viser til viktigheten av at ledere har en klar visjon og hensikt, god utholdenhet, er motstandsdyktige og har handlekraft. Ledere må lage langsiktige strategier, lære underveis og være innovative. De må engasjere interessenter på ulike nivå og ha gode prosesser for å sette mål og delmål. For å lykkes må ledere være åpne for nye ideer, kunne samarbeide på tvers av siloer og tilpasse organisasjonen til nye utfordringer. Hull et al. (2020, s. 61-163) sin teori om lederskap fokuserer på å bygge sterke relasjoner og lykkes med samarbeid, tilpasse seg endringer og ha en klar visjon for organisasjonen.

Dette støttes også av Sabrina Engert og Rupert J. Baumgartners artikkel «Corporate sustainability strategy - bridging the gap between formulation and implementation» (Engert & Baumgartner, 2016). Forfatterne tar for seg utfordringene som statsforvaltningen kan møte i arbeidet med å oppfylle bærekraftsmålene. Artikkelen viser til at dersom den norske utøvende makten skal kunne jobbe helhetlig med bærekraftig utvikling, er det avgjørende å samarbeide på tvers av virksomheter og involvere alle relevante parter i strategien. For å få til dette er det nødvendig at alle involverte forstår hensikten og sammenhengen mellom målene. Det må være en tydelig visjon og alle i organisasjonen må forstå sin rolle i arbeidet og hvordan de kan gjøre en forskjell. Lederens egen kunnskap og evne til å motivere er viktig for å lykkes med god implementering av strategier, sette tydelig retning og felles mål.

### 2.3 Forskningsspørsmål

Teoriene har ledet oss frem til to forskningsspørsmål som skal bidra til å svare på problemstillingen:

- 1) *Hvordan jobber statsforvaltningen på tvers i departementsfelleskapet for å oppnå en helhetlig tilnærming i arbeidet med å nå bærekraftsmålene?*
- 2) *Har ledere i statsforvaltningen riktige egenskaper, kompetanse og verktøy for å håndtere komplekse problemer, som for eksempel bærekraftig utvikling?*

## 3. Metode

Samfunnsvitenskapelig metode er en vei mot et konkret mål som handler om å samle inn, analysere og tolke data for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, samfunnsmessige forhold og prosesser. Dette er en sentral del av empirisk forskning (Johannessen et al., 2021, s. 21). I oppgaven har vi valgt å benytte kvalitative metoder; dokumentstudier, intervju og forskningsspørsmål for å besvare problemstillingen. Vi har

gjennomført en kvalitativ innholdsanalyse av ulike regjeringsdokumenter for å kunne kartlegge eventuelle sammenhenger og finne relevant informasjon (Tjora, 2021, s. 196). Vi har valgt kvalitative intervju ettersom det gir intervjuobjektene muligheten til å gi utdypende svar. Dette kan avdekke skjulte holdninger og meninger, og bidra til å fange opp relevant tilleggsinformasjon (Tjora, 2021, s. 128–132).

### 3.1 Dokumentstudier

Det er et omfattende utvalg av tilgjengelig dokumenter som kan gi innsikt i arbeidet med bærekraftig utvikling i Norge. Vi har sett på et utvalg av styre- og støttedokumenter som skal gi oss kunnskap og innsikt i verktøy som er utviklet av statlige organer og som skal hjelpe oss å forstå hvordan bærekraftsagendaen følges opp. Hensikten med dokumentutvalget var å forstå hvordan departementene jobber og hvor ansvaret ligger. Hvilke rammer og handlingsrom som ligger til grunn, hvilke krav som stilles og hvordan disse skal følges opp.

Hoveddokumenter:

- *Meld. St. 40. Mål med mening- Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030 (2020-2021)*

Hensikten med analysen er å forstå hvordan staten legger føringer for bærekraftig utvikling i Norge. Dokumentet er utarbeidet av Kommunal- og distriktdepartementet (KDD) (Meld. St. 40, 2020).

- *Fellesstrategien «Gode hver for oss. Best sammen.» (2021-2025)*

Dokumentet er utarbeidet av Kommunal- og distriktdepartementet (KDD). Mottakere: Departementsfelleskapet. Strategien omtales i Meld. St. 40, hvor den beskrives som et tiltak som er iverksatt for å styrke samarbeidet mellom departementene. Vi har valgt dokumentet på grunn av dets betydning for tverrdepartementalt samarbeid (Moderniseringsdepartementet, 2021).

- *Lederplakaten* er en del av Meld. St. 30, «En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse». Dokumentet er utarbeidet av Kommunal- og distriktdepartementet (KDD), på vegne av departementsfelleskapet. Mottakere: Offentlig sektor i perioden 2019-2020 (Meld. St. 30, 2019). Dokumentet er valgt på grunn av dets betydning for lederskap i staten og blir også referert til i Meld. St. 40.

- *Tildelingsbrev og årsrapporter (2021-2023)*

Tildelingsbrevene er utstedt av ulike departementer til deres underliggende



etater og virksomheter, mens årsrapportene er utstedt av de underliggende virksomhetene til de respektive departementene de er underlagt.

- *Utredningsinstruksen*

Fremmet av KDD (Finansdepartementet, 2016). Denne må benyttes når det skal utarbeides beslutningsgrunnlag for tiltak som ønskes gjennomført.

- *Oppfølging av bærekraftsmåla i Noreg (2022)*

Dette er en rapport utstedt av KDD, fra Regjeringen til Stortinget som et digitalt vedlegg til forslag til statsbudsjett for 2023 (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Dokumentet er valgt på grunn av dens relevans for oppfølgingen av bærekraftsmålene.

Dokumentene vi har analysert er tilgjengelig for offentligheten på regjeringen.no. Vi anser de utvalgte dokumentene som autentiske, troverdige og representative. Dokumentene har bidratt til økt kunnskapsgrunnlag før utvikling av intervjuguiden.

### 3.2 Kvalitativt intervju

Med middels grad av prestrukturering gjennomførte vi åtte kvalitative intervju. Målet med å bruke kvalitativt intervju var å få frem hvordan intervjuobjektene oppfatter og tolker bestemte tema (Jacobsen, 2015, s. 147). I forkant av intervjuet utarbeidet vi en intervjuguide for å sikre at vi fikk svar på forskningsspørsmålene våre.

Pre-struktureringen gjør at enkelte temaer blir satt i fokus under intervjuet, men det er fremdeles mulig for intervjuobjektet å selv ta opp ønskede temaer (Jacobsen, 2015, s. 149). Se intervjuguide i vedlegg 1.

Et grunnleggende prinsipp ved gjennomføring av intervjuer, er at intervjuobjektene har forutsetninger som er relevant for det temaet som skal undersøkes (Askheim & Grenness, 2008, s. 188). Vi startet derfor med å kartlegge de departementene vi mente ville være mest relevant for å oppnå god bredde og innsikt, slik at oppgaven skulle ha høyest mulig grad av troverdighet.

Vi intervjuet Finansdepartementet (FIN), da de er det eneste departementet som kommenterer alle saker som tas opp i Stortinget. De har også hatt ansvar for koordineringen av bærekraftsmålene nasjonalt frem til 2020. Olje- og Energidepartementet (OED) ble valgt på grunn av deres ansvar for den sektoren hvor Norge ligger lengst unna å nå 2030-agendaen. Kommunal- og distriktsdepartementet

(KDD) var viktig fordi de fikk koordineringsansvaret for å følge opp 2030-agendaen i 2020. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) ble valgt på grunn av deres nærhet til næringslivet. Kunnskapsdepartementet (KD) ble valgt basert på en antagelse om at de var kommet langt i sitt arbeid med oppfølgingen av bærekraftsagendaen. Vi valgte videre departementer og underliggende virksomheter som vi antok ville være på hver sin ende av skalaen når det gjelder helhetlig arbeid med bærekraftig utvikling. Vi har også hatt intervju med Riksrevisjonen, som er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.

Intervjuobjektene har hatt stillinger som ekspedisjonssjef, direktør, fagleder, seniorrådgiver og tidligere topp-politiker. Vi har også tatt i bruk snøballmetoden (Tjora, 2021, s. 150) for å identifisere ytterligere intervjuobjekt. Snøballmetoden er en metode som brukes i kvalitativ forskning der forskerne får tips om nye informanter fra de første man var i kontakt med. Prosjektoppgavens omfang begrenser antall intervjuobjekter (Johannessen et al., 2021).

Vi har videre vært heldige og kommet i kontakt med nøkkelressurser i KDD, FAFO og innovasjonsstudioet Æra, som har gitt oss gode råd og mulighet til å reflektere sammen. Med over 4440 ansatte totalt i departementene og over 165 000 ansatte i underliggende virksomheter, var det veldig nyttig å få hjelp til å kartlegge nøkkelpersoner som sitter med ansvar og eierskap til temaet vi ønsket innsikt i (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022).

Intervjuene ble gjennomført på Microsoft Teams med en varighet på ca. en time. Intervjuguiden ble delt på skjerm under samtalen. På denne måten ble det enklere for informanten å prate fritt, samtidig om de kunne se spørsmålet på skjermen. Enkelte ønsket intervjuene tilsendt i forkant, men de fleste fikk presentert spørsmålene i møtet. Gjennom intervjuene unngikk vi avbrytelser, samtidig som vi stilte oppfølgingsspørsmål for relevante tema som var av interesse. På denne måten videreutviklet vi også intervjuguiden ettersom vi fikk erfaring med å intervju interessentene.

### 3.3 Validitet eller reliabilitet

Det er viktig å kritisk evaluere funnene som oppstår ved bruk av kvalitative metoder for å avgjøre om de kan anses som reelle og gyldige (Jacobsen, 2015, s. 22). Gitt prosjektoppgavens rammer har vi gjennomført ett intervju per virksomhet, med én til tre informanter. De kvalitative intervjuene påvirker reliabiliteten positivt ettersom vi var

tre stykker som utformet intervjuguiden og minimum to som deltok på alle intervju og som kunne stille eventuelle kontrollspørsmål (Askheim & Grenness, 2008, s. 23). Vi har hatt god spredning i intervjuobjektene, med representanter fra ulike departement og underliggende virksomheter. Selv om vi hadde en grundig utarbeidet prosedyre, så vil involverte parter alltid ha sine egne tanker, erfaringer og synspunkter. Dette kan påvirke reliabiliteten, selv om målet er å være objektive og nøytrale.

Dokumentanalysen kan også inneholde feilkilder i den forstand at vi ikke har innsyn i interne dokumenter. Dette kan ha redusert validiteten (Askheim & Grenness, 2008, s. 22–24). En styrke ved dataanalysen er at vi har sikret oss at viktige styringsdokumenter er inkludert, basert på dialog med erfarne ressurspersoner fra ulike departementer og underliggende virksomheter. Det finnes likevel risiko for feilkilder ved at ulike personer kan tolke informasjon på forskjellige måter. Denne metodetrianguleringen bidrar til å styrke undersøkelsens troverdighet og bekreftbarhet (Askheim & Grenness, 2008, s. 24).

## **4. Dokumentanalyse**

I dette kapittelet presenteres resultatene fra dokumentanalysen. Funn og resultater fra intervjuene blir presentert og drøftet i kapittel fem.

### **4.1 Meld. St. 40**

En stortingsmelding er en formell melding som utarbeides av regjeringen til Stortinget for å informere om arbeidet som er gjort på et spesielt felt, eller for å drøfte framtidig politikk. Meldingene brukes når regjeringen ikke legger fram et konkret forslag til vedtak, men ønsker å informere Stortinget om saker på et tidlig stadium. Meldinger til Stortinget kan være med på å forme politikken og kan bidra til senere proposisjoner eller lovforslag (Stortinget, 2022). Meld. St. 40 (Meld. St. 40, 2020) ble utarbeidet som et svar på kritikken fra Riksrevisjonens undersøkelse om styringen av og rapporteringen på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. I undersøkelsen konkluderte Riksrevisjonen blant annet med at regjeringen ikke hadde levert en plan for arbeidet med bærekraftsmålene til Stortinget. Meld. St. 40 fungerer som Norges handlingsplan for å oppnå bærekraftsmålene innen 2030. Dokumentet er omfattende og inneholder en tilpasning av de globale målene til en norsk kontekst. I tillegg presenterer meldingen forslag til mulige nasjonale indikatorer for hvert enkelt bærekraftsmål, slik at alle har en felles forståelse av målene.

Meld. St. 40 påpeker også at oppfølgingen av bærekraftsmålene er en kompleks oppgave som krever økt samordning. For å lykkes i dette arbeidet, er det nødvendig at Norge beveger seg høyere opp på samordningsstigen, som beskriver ulike nivåer for samordning og graden av gjensidig avhengighet og samarbeid. Det er derfor viktig å være bevisst på hvor man befinner seg på stigen og hvor man ønsker å komme, for å oppnå suksess i samordningen av arbeidet med bærekraftsmålene.

Stortingsmeldingen nevner at en av hovedstrategiene for å nå bærekraftsmålene er å skape flere arbeidsplasser og økonomisk vekst. Det er imidlertid ingen forpliktelse om at denne veksten skal være grønn, og det er ikke gjort klare prioriteringer for hva Norge bør fokusere på for å oppnå størst mulig effekt. Selv om meldingen påpeker at klimagassutslipp, natur, ressursbruk og forbruk er våre største utfordringer, er det lite konkret informasjon om status, fremdrift og målsettinger.

Stortingsmeldingen oppleves som overordnet, med mange ambisjoner, men få om noen forpliktelser. Ettersom det ikke er fastsatt krav, rammer eller prioriteringer, legger stortingsmeldingen til rette for politisk handlingsrom. Vanligvis gir handlingsplaner oversikt over viktige prioriteringer, konkrete aktiviteter og tiltak, fremdriftsplaner og mål. Vi opplever at dokumentets prioriteringer er vage, med uforpliktende tiltak og ingen klare tidspunkter for fremdrift eller tallfestede mål. Det er videre ingen informasjon om nåværende status. For å sikre en effektiv fremgang i arbeidet med bærekraftsmålene, er det nødvendig med en mer konkret plan som prioriterer grønn vekst og definerer klare mål. Den nåværende meldingen gir ikke tilstrekkelig informasjon om nåværende status og hvordan Norge skal nå bærekraftsmålene. Regjeringen bør øyeblikkelig presentere en mer konkret plan.

#### 4.2 Oppfølging av bærekraftsmålene i Norge

Dette er en rapport fra Regjeringen til Stortinget. I likhet med Meld. St. 40 sier rapporten ingenting om hva som er mest vesentlig og lite om konkrete mål. Videre er det en utfordring knyttet til hvordan informasjonen i rapporten blir presentert. Eksempelvis informerer den om Norges mål om å redusere klimagassutslippene med 55% sammenlignet med nivået i 1990. Rapporten opplyser om det samlede klimagassutslippet for 2021 i tonn CO<sub>2</sub>e, og sier at dette var det laveste nivået siden 1993, med en reduksjon på 13% sammenlignet med 2007. Rapporten angir videre den

totale reduksjonen av klimagassutslipp i tonn CO<sub>2</sub>e siden 1990. Selv om informasjonen er korrekt, og de fleste kan forstå prosentregning, ville en klarere kommunikasjon være å oppgi den totale reduksjonen i prosent, som er indikatoren som reduksjonsmålet er basert på. Videre burde rapporten informere om hvor langt vi er unna å nå målet på 55% reduksjon. Rapporten nevner imidlertid at arbeidet med å utvikle målepunkter er i gang. Det informeres også om at en komité skal undersøke veivalgene Norge står overfor for å nå klimamålet for 2050.

#### 4.3 «Gode hver for oss. Best sammen.»

«Gode hver for oss. Best sammen» er departementsfellesskapets overordnede strategi for 2021-2025 (Moderniseringsdepartementet, 2021). De fleste departementene forvalter mer eller mindre definerte samfunnssektorer, mens noen har ansvaret for store samfunnsinstitusjoner (Hildrum, 2020). Til tross for forskjellene, er departementene en del av et fellesskap som må ivareta både sektorvise og tverrsektorielle hensyn på kort og lang sikt. Strategien bygger på utgangspunktet om at departementene har gode forutsetninger for å utvikle seg videre. Ved å samarbeide bedre vil det være mulig å oppnå bedre resultater, både ved gjennomføring av politikk, men også ved å utnytte kompetanse og ressurser i departementene bedre på tvers. Videre foreslås det konkrete tiltak som skal bidra til å realisere det overordnede målet gjennom tre målområder; flerfaglighet - som handler om samarbeid på tvers, samordning - ved å følge felles mål og utnytte samlede ressurser, og attraktivitet - ved å tiltrekke, utvikle og beholde den beste fagkompetansen (Moderniseringsdepartementet, 2021).

Det kommer tydelig frem at strategidokumentet har gode intensjoner for å legge føringer for et bedre samarbeid mellom departementsfellesskapet. Tiltakene er direkte i varierende grad, men fremdrift og iverksettelse av implementering uteblir. Forventede resultater er heller ikke beskrevet.

#### 4.4 Lederplakaten

Lederplakaten er et verktøy for statens ledere. Den omfatter en bred rekke overordnede forventninger til god ledelse og har som mål å bidra til å oppnå resultater innenfor rammene av demokratisk styring. I en stadig raskere skiftende samfunnshastighet stilles det kontinuerlig økende og nye krav til både ledere og ansatte. Kravene til kompetanse, ferdigheter og holdninger endrer seg kontinuerlig. Plakaten mangler imidlertid et tydelig krav om at ledere i staten må ha en helhetlig tilnærming for å møte komplekse

utfordringer. Den spesifiserer heller ikke klart behovet for at ledere skal kunne samarbeide på tvers av tradisjonelle siloer. Samfunnsutfordringer krever at man jobber på tvers av sektorer og fagområder. For øyeblikket tar ikke plakaten høyde for de lederegenskapene som er avgjørende for å håndtere komplekse problemer, eller for at ledere skal ta ansvar for helheten og ikke bare sitt eget tradisjonelle ansvarsområde. Lederplakaten adresserer heller ikke betydningen av kunnskapsutvikling.

#### 4.5 Tildelingsbrev og årsrapporter

Tildelingsbrevene blir utstedt av departementene og viser blant annet hvilke krav som settes til oppfølgingen av bærekraftsmålene hos underliggende virksomheter.

Tildelingsbrevene viser at departementene har ulik tilnærming til hvordan underliggende virksomheter skal rapportere og arbeide med bærekraftsmålene. Noen departement setter tydelige krav til hva det forventes at den underliggende virksomheten skal fokusere på og hvilke bærekraftsmål de skal følge opp. Andre departement nevner knapt ordet «bærekraft», om det nevnes i det hele tatt, og legger det fulle ansvaret for tolkning av hva og hvordan virksomheten skal arbeide med bærekraftsmålene til de selv. I disse tilfellene var det også tydelig i årsrapportene at de underliggende virksomhetene hadde lagt minimal innsats i rapporteringen tilbake til departementet. En generell trend var at virksomhetene nevnte bærekraftsmålene som naturlig sammenfaller med de respektive samfunnsoppdragene, uten at dette ble utdypet nevneverdig.

Flere av departementene har også ulik tilnærming basert på formålet til den underliggende virksomheten. I tildelingsbrevet til Statsbygg, som er underlagt KDD, er bærekraftsmålene mye omtalt og det legges til grunn at de skal være et element i Statsbyggs virksomhetsplanlegging og rådgivning. I andre virksomheter, hvor koblingen til bærekraftsagendaen kanskje ikke er like opplagt, er også beskrivelsene i tildelingsbrevene vagere. Dette går igjen hos flere av departementene. I tildelingsbrevet til Datatilsynet for 2021, som også er underlagt KDD, inkluderes en kort beskrivelse av viktigheten av at underliggende virksomheter utnytter sitt handlingsrom til å nå bærekraftsmålene på best mulig måte og at det kan være nødvendig å inngå samarbeid med andre virksomheter for å lykkes. Datatilsynet bes om å redegjøre for hvilke bærekraftsmål virksomheten har bidratt til å oppfylle, inkludert det som inngår i virksomhetens mål og oppdrag for året, og hvilke utfordringer de har møtt på i dette

arbeidet. I tildelingsbrevene for 2022 og 2023 er imidlertid koblingen til bærekraftsmålene borte. Vi så heller ikke noen endring i tildelingsbrevene etter «Grønn bok» ble lansert. En referanse til grønn bok i tildelingsbrevene kan indikere at det var forventet at etatene skulle ta miljø- og bærekraftshensyn i sine prioriteringer, planlegging, gjennomføring og rapportering.

En generell trend fra tildelingsbrevene var at underliggende virksomheter i årsrapportene svarte ut i tråd med departementenes forventninger i tildelingsbrevene. Der kravene var tydelige og virksomheten ble utfordret, ble dette gjenspeilet i årsrapporten fra den underliggende virksomheten. På samme måte var rapporteringen på et minimumsnivå når tildelingsbrevet satte utydelige, få eller vage krav til oppfølgingen av bærekraftsmålene. Dette viser viktigheten av tydelige krav og forventninger fra departementene, til at underliggende virksomheter ser på hvilke muligheter de har til å bidra i oppfyllelsen av bærekraftsmålene, utover det som er en naturlig del av samfunnsoppdraget. Her ligger det et mulighetsrom som i dag ikke utnyttes godt nok for å skape nødvendig endring.

#### 4.6 Utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen har som formål å sikre at statlige tiltak er tilstrekkelig utredet og gjennomtenkt (Finansdepartementet, 2016). For å oppnå dette, stiller instruksen seks spørsmål som alle utredninger som et minimum må besvare. Et av disse spørsmålene er "Hva er de positive og negative virkningene av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?". I dette spørsmålet inngår også en nytte-kostanalyse (Finansdepartementet, 2021, s. 1). Spørsmålet tar imidlertid ikke høyde for bærekraftsperspektivet.

Utredningsinstruksen er et sentralt og viktig dokument som har stor innvirkning på hva som blir besluttet og ikke. Hvis den normale praksisen de siste 23 årene har vært å fokusere hovedsakelig på økonomiske konsekvenser i vurderingene, er det nødvendig å understreke behovet for å betrakte helheten og ikke kun begrense seg til økonomiske rammer i fremtidige beslutninger.

Målet med dokumentanalysen var at den skulle hjelpe oss å besvare forskningsspørsmål én; «Hvordan jobber statsforvaltningen på tvers i departementsfellesskapet for å oppnå en helhetlig tilnærming i arbeidet med å nå bærekraftsmålene?». Gjennom dokumentstudiet har vi sett på styrende dokumenter som svarer på hvordan statsforvaltningen sier at de burde jobbe, og kommentert der vi mener det er

mangelfullt. Denne kartleggingen var viktig for å kunne svare på forskningsspørsmål to; «Har ledere i statsforvaltningen riktige egenskaper, kompetanse og verktøy for å håndtere komplekse problemer, som for eksempel bærekraftig utvikling?». For å besvare dette tar vi utgangspunkt i teorien i kapittel to og lederskapspraksisene som ifølge Hull et al. (2020) må til for å løse komplekse problemer.

## **5. Analyse av funn opp mot teori**

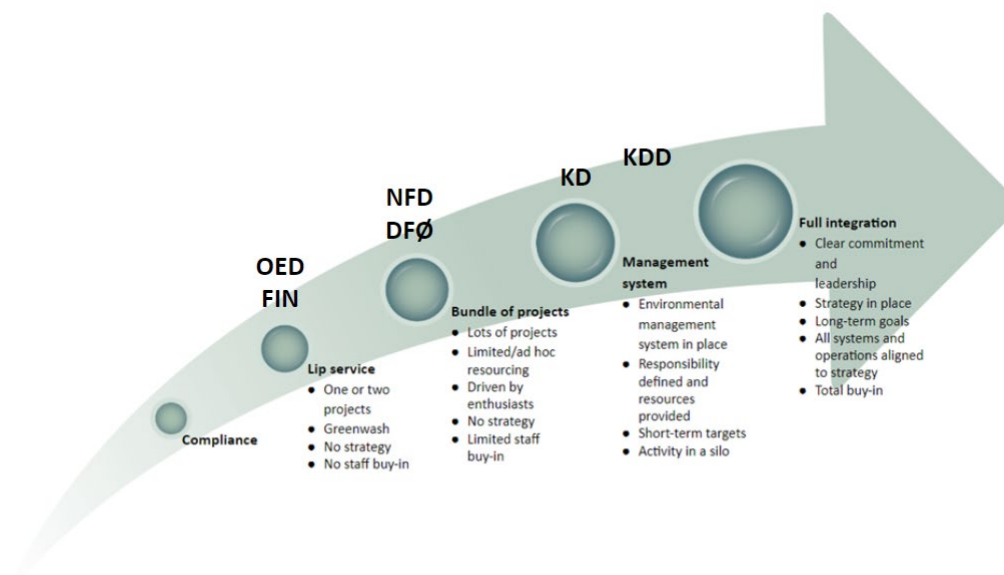
I tillegg til funnene fra dokumentstudiet, presenterer vi i dette kapittelet også resultater fra intervjuene. Vi vil analysere i hvilken grad virkeligheten vi observerte gjennom dokumentanalysen og intervjuene samsvarer med Hulls teoretiske rammeverk.

Vi vil adressere hver av de tre lederskapspraksisene i Hull et al. (2020) sitt rammeverk: adapt, connect og collaborate. Hver av disse praksisene inneholder spesifikke prinsipper for å støtte adaptivt lederskap, tiltak for å koble interessenter sammen, og strategier for å oppnå samarbeid på tvers av ulikheter. Vi vil presentere og undersøke de ulike praksisene, strategiene og prinsippene som er beskrevet i teorikapittelet, og diskutere hvordan statsforvaltningen opererer innenfor disse rammene.

### **5.1 Adapt**

Hull et al. (2020, s. 162) hevder at det å hjelpe mennesker til å finne viljen og evnen til å tilpasse seg er enda viktigere enn de åtte prinsippene som legger til rette for adaptivt lederskap. Folk må ha tro på at de kan utgjøre en forskjell. Gjennom våre intervjuer og dokumentanalyse har vi fått et inntrykk av hvordan statsforvaltningen jobber med bærekraftig utvikling i Norge. I kapittel to nevnte vi at Kane (2011) i boken «The Green Executive» beskrev en modenhetsmodell som viser hvor bærekraftig en virksomhet er. Basert på vår innsikt og tolkning ønsker vi i dette kapittelet å belyse hvor ulike departementer og den underliggende virksomheten vi har intervjuet befinner seg i denne modellen. Dette kan gi en indikasjon på hvor dyktige de er til å utøve lederskap i komplekse situasjoner.





Figur 2. Modenhetsmodell for bærekraftig virksomhet (Kane, 2011, s. 172). Egen fremstilling.

Olje- og energidepartementet (OED) og Finansdepartementet (FIN) er plassert under «Lip service», eller tomprat, som vi har oversatt det til. Dette baseres på flere funn. I intervjuene opplevde vi en slags motløshet og bagatellisering av arbeidet med bærekraftsmålene. Det kom frem at dette ikke stod høyt oppe på agendaen og at det er lite til ingen fokus på at Norge skal nå bærekraftsmålene innen 2030. Departementene opplever mye motstridende tematikker innenfor egen sektor. Selv om både OED og FIN gjør mye mer enn ett eller to prosjekt, fant vi det riktig å plassere de på nivå to, sett opp mot mangelen på strategi, lite entusiasme og uttalelser som «... bærekraftsmålene er ikke prioritert høyt nok. Min opplevelse er at dette er realiteten i flere departement og heller ikke politisk».

Nærings- og Fiskeridepartementet (NFD) er plassert på nivå tre - mylder av prosjekt. Inntrykket er at det er iverksatt mange initiativ. Underliggende etater som fiskeridirektoratet gjør mye. I departementet selv, fremstår arbeidet med bærekraftig utvikling fragmentert. Det kommer tydelig frem at ikke alle intervjuobjektene visste hva 2030-agendaen var og vi fikk uttalelser som «...noen sektorer har god bruk for strategier, men igjen, for å bruke fiskeriforvaltningen...vi hopper av og til rett og slett over strategier».

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er også plassert på nivå tre. DFØ er en av Finansdepartementets underliggende virksomheter. I intervjuet kom det frem at DFØ synes det er vanskelig å forklare hvordan 2030-agendaen inngår i den overordnede

strategien til virksomheten. De opplever agendaen som lite konkret og de kommenterer at mye av dialogen rundt bærekraftsmålene skjer i fagdialogen snarere enn i styringsdialogen. DFØ har ikke rukket å lage en egen struktur for arbeidet med bærekraftsmålene. Her, som i veldig mange av de andre intervjuene, kommer det frem at arbeidet med bærekraftsmålene og rapportering alltid vil være veldig personavhengig.

Kunnskapsdepartementet (KD) plasseres på nivå fire i trappen. De jobber med å koble bærekraftsmål 4, som de har koordineringsansvar for, til eksisterende virkemidler som brukes i dag. Bærekraft er mer integrert i strategiene enn tidligere, men det er fremdeles en kamp å få det inn i styringsdokumentene. De måler ulike indikatorer, men bare kortsiktig, og er ikke sikker på hva de kommer til å måle på neste år.

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) er plassert mellom «management system» og «full integration», altså mellom steg fire og fem. KDD har det nasjonale ansvaret for koordineringen av 2030-agendaen og har satt i gang mange initiativ siden de fikk dette ansvaret i 2020. De har en egen strategi, men opplyser at det er deler som ikke fungerer optimalt. De legger til rette for gode tiltak gjennom samarbeidsstrategien «Gode hver for oss. Best sammen.». Det var bare noen få av de andre intervjuobjektene som hadde hørt om strategien, og de som har hørt om den, hadde ikke en tilstrekkelig forståelse av innholdet. KDD har opprettet ulike samarbeidsforum med varierende suksess. Intervjuene med øvrige departement viser det avhenger 100% av hvem som leder og koordinere forumet, om det er nyttig og gir resultater eller ei. Mange forum forblir på et informasjonsdelingsnivå.

Videre skal vi diskutere hvordan ledere i statsforvaltningen bruker eller evt. ikke bruker verktøy som connect, collaborate og adapt for å oppnå høyere grad av modenhet og bedre håndtering av komplekse problemer som bærekraft. I denne diskusjonen vil vi først se på adaptivt lederskap og de åtte prinsippene som danner grunnlaget for det:

### *Sensemaking*

Fra intervjuene har vi sitat som «Bærekraftsarbeidet er veldig ildsjel-drevet». «Det er bare på siden av det vi egentlig skal holde på med». «...hele organisasjonen er basert på redselen for å gjøre feil, og ikke gleden av å gjøre rett». «Ledermøtene tar heller tak i politisk hete tema og bærekraftsmål og rapportering på de er ikke i den kategorien».

Flere av intervjuobjektene ga uttrykk for en oppfatning om at deres ansvar kun strekker seg til området departementet har sektoransvar for og det spesifikke bærekraftsmålet de har fått tildelt. Det virker som om det mangler en «sense of urgency» i statsforvaltningen, og mange befinner seg i det Hull et al. (2020, s. 140) kaller analyseparalyse, der de ønsker klarhet før de tar beslutninger. Å utvikle strategier uten å kjenne utfallet krever mot, en egenskap som kan være vanskelig å mobilisere dersom man er redd for å gjøre feil. Det å jobbe med 2030-agendaen er komplekst og krever kontinuerlig oversikt over totalbildet. Derfor tyr man ofte til det enkleste og fortsetter som før, selv om dette kan føre til et dårligere resultat enn om man hadde prøvd noe nytt og feilet (Hull et al., 2020, s. 140).

Et annet aspekt som kan bidra til at flere blir handlingslammet er at forventningene og kravene som kommer ovenfra gjennom ulike styringsdokumenter og stortingsdokumenter er overordnet og vage. De handler mye om ambisjoner og lite om konkrete mål for det enkelte departements arbeid. Når dokumenter formuleres på denne måten setter de ikke tydelige føringer for prioriteringer, men heller ikke store begrensninger for veien videre, noe som i utgangspunktet gir virksomhetene handlingsrom. Så langt, observerer vi at dette handlingsrommet resulterer i et veldig operativt fokus og fragmentert arbeid. I intervjuene kommer det frem at det er tilnærmet tilfeldig hvilket bærekraftigstiltak departementene jobber med. Satt på spissen handler det som regel om hva som detter ned i fanget deres. Fra intervjuene har vi sitat som støtter dette: «Det som hemmer er tydelige krav til ledere i offentlig sektor til at det må jobbes systematisk med agendaen og at de må ta det initiativet og handlingsrommet de har».

Hull et al. (2020, s. 141) presenterer et «3SO SenceMaking» verktøy som går ut på å jobbe dynamisk i stegene mellom interessenter, strategier, system og resultat. Det du lærer i det ene steget kan hjelpe deg raskere å plukke opp relevant informasjon i et annet steg. Intervjuobjektene våre sier blant annet «Vi har vel ikke en spesiell strategi. Vi har retningslinjer om at vi skal serve politikerne best mulig». «Det er et vanlig funn for oss at det er manglende mål og at man har manglende prosesser for å nå målene, og da vil jo dette gjelde også på bærekraftsmålene». Dette understreker ytterligere at det vil være vanskelig for deler av statsforvaltningen å bruke prinsippet «sensmaking» for å utøve et adaptive lederskap, når steg som strategi og målbare mål mangler.

Hull et al. (2020, s. 148) forklarer at de aller beste resultatene å identifisere er de som trigger handling, ansvarliggjør beslutningstakere og fremmer læring og atferdsendring. Vi har fått sitat som «...ingen regjering vil være så konkret at man skal bli stilt til ansvar for enhver formulering som man ikke vet om man klarer. Derfor er stortingsmeldingen vag». Videre ble det også sagt at «man er litt var med å forplikte seg til kvantitative mål». Sitater som dette støttes også av funnene i analysen av Meld. St. 40, som inneholdt mange ambisjoner, men få konkrete mål. Det ble poengtert flere ganger i intervjuene at «det er politikken som bestemmer». Samtidig har vi sitat som «Det er veldig overordnede føringer fra regjeringen og i politikken om hvordan departementene skal jobbe med bærekraftsmålene». Politikken setter føringer, men som poengtert av intervjuobjektet - veldig overordnede føringer. Vi stiller oss spørsmålet om de griper de mulighetene de har, da overordnede føringer i utgangspunktet burde gi stort handlingsrom. Blir det en sovepute og kan dette i noen grad tolkes som en form for ansvarsfraskrivelse?

### *Learning by doing*

En av utfordringene med "wicked leadership" er å ha mot til å tørre å feile gjentatte ganger for å kontinuerlig lære. Hull et al. (2020, s. 149-152) påpeker at vi må endre måten vi ser på feil på. Vi må se på feil som en mulighet til å lære noe nytt og forbedre vår kunnskap. Til tross for at komplekse problemer vanligvis er unike, vil det alltid være læringsmuligheter ved det å mislykkes. Kontinuerlig læring kan eksempelvis bidra til forbedring av strategier og prediksjoner, sette mål, definere hva som er suksess og forbedre videre læring ved å oppnå mer tillit til prosesser gjennom transparens. Når det kommer til viktigheten av å prøve og feile, må vi repetere sitatet fra intervjuet med en tidligere topp-politiker; «...hele organisasjonen er basert på redselen for å gjøre feil, og ikke gleden av å gjøre rett». I tillegg til dette har vi funn som tidligere nevnt; «...ingen regjering vil ikke være så konkret at man skal kunne bli stilt til ansvar for enhver formulering som man ikke vet om man klarer. Det er derfor stortingsmeldingen er vag». Observasjoner fra intervjuene er at mange er veldig opptatt av å svare korrekt. Dette kan tolkes som at det ikke er takhøyde for å gjøre feil i departementene. «Jeg har vært leder i det departementet, og man jobber innenfor visse rammer, hva man blir fulgt opp og målt på». Departementene blir ikke målt på sitt arbeid med bærekraft, som avdekket i dokumentanalysen, med vage krav og få målbare mål fra regjeringen. Da vil muligheten for en god evaluering, som også kan brukes til kontinuerlig læring, være vanskelig å oppnå.

### *Innovating*

Entreprenørskap, teknologiske- og sosiale innovasjoner er strategier som kan brukes for å adressere komplekse problemstillinger. I møte med bærekraftsutfordringene er samarbeids-innovasjoner særlig relevant. Dette er forutsetter at man lykkes med samarbeid på tvers av sektorer (Hull et al., 2020, s. 153). I intervjuene var det kun én person som nevnte viktigheten av innovasjon; «Jeg er veldig opptatt av innovasjon i offentlig sektor. Innovasjonskultur er også en forutsetning for å klare å få utviklingen i riktig retning. Innovasjon er et fluffy ord som alle bruker, men det er noe av det mest inspirerende virkemiddelet for å komme opp med konkrete løsninger». Meld. St. 40 slår fast at innovasjon er nødvendig for endring og omstilling (Meld. St. 40, 2020, s. 190). For å begrense omfanget av oppgaven har vi satt noen avgrensinger og vi har derfor ikke undersøkt arbeidet med innovasjon i statsforvaltningen.

### *Striving for resiliency*

Det å være motstandsdyktig er viktig når fremtiden er usikker. Motstandsdyktig lederskap ser etter robuste og brede strategier, som gir større sannsynlighet for suksess i ulike potensielle fremtider. I denne delen av teorien oppfatter vi at det er en hårfin balanse. Du skal være tilpasningsdyktig, omfavne forandring og skape velstand, samtidig som det er behov for å gjøre alle de endringene som er nødvendig for å skape et bærekraftig samfunn raskt (Hull et al., 2020, s. 146). Et eksempel er at landet vårt er bygget opp på petroleumsvirksomheten. Inntektene fra petroleumsvirksomheten er blant de største inntektene på statsbudsjettet. Det kommer tydelig frem i Hurdalsplattformen at klima og natur skal være en ramme rundt all politikk (Stortinget, 2022). Norge har satt seg mål om å kutte klimagassutslippene med 55% innen 2030 fra 1990-nivå (Miljødirektoratet, 2022). Så langt har vi kuttet 4,7%. I Meld. St. 13 Klimaplan for 2021-2030 (Meld. St. 13, 2020) står det skrevet hvilke virkemidler staten skal ta i bruk for å nå sine forpliktelser til Parisavtalen. Disse virkemidlene er også skildret i rapporten «Oppfølging av berekraftsmåla i Noreg» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 28). For petroleumsvirksomheten er hovedvirkemiddelet for å få ned klimagassutslippene, kvoteplikt og CO2-avgift. Imidlertid kan denne strategien virke som en slags sovepute, der man kjøper seg fri fra problemet. Dette er et eksempel på en bred strategi fra regjeringens side, men er denne strategien tilstrekkelig økonomisk robust for å oppnå målene Norge har satt? Vil vi klare å gjennomføre omstillingen politikerne sier de ønsker i tide? Hva er egentlig deres

intensjoner? Det er en mangel på sammenheng mellom beskrivelsen av det ønskede resultatet og faktiske handlinger.

### *Anticipating the future with scenario planning*

Ledere har en viktig oppgave i å definere retningen for organisasjonen. Dette krever at de har forventninger om fremtiden. En effektiv metode for å forestille seg og planlegge for mulige fremtider er å bruke scenarioplanlegging. Ved å jobbe med fremtidsscenarioer blir det enklere å omstille seg når endringene faktisk skjer, fordi organisasjonen allerede har tenkt gjennom mulige handlingsalternativer i ulike scenarier (Stoknes, 2022) . En scenarioprosess starter normalt sett med en omverdensanalyse for å identifisere viktige drivere for endring (Hull et al., 2020, s. 156). Vi har sitat som «Vi har to problemer, en offentlig sektor som ikke har skjønt hva som skjer rundt dem...» og «Problemet er at mange føler at 2030-agendaen ikke angår de». «...ikke så mye oppmerksomhet rundt at vi skal nå bærekraftsmålene innen 2030...vi har en lang vei å gå i de fleste departementene». Regjeringen har laget rapporten «Scenario for offentlig sektor i 2040» og som det står i rapporten; «Scenarioene blir nyttige når de blir tatt i bruk! Scenarioene skal være starten på en strategisk diskusjon, og ikke slutten på en» (Kommunal- og moderiseringsdepartementet, 2020) . Vi har et funn som lyder; «Strategier som «Gode hver for oss. Best sammen.» blir ofte liggende på siden...». Gitt de tidligere nevnte funnene, inkludert mangelen på strategier og det at ingen av intervjuobjektene nevnte noe om scenariotenking når vi snakket med de om hvordan de jobbet strategisk med bærekraftig utvikling, kan det se ut som om scenariene for 2040 er en rapport som bare noen få er kjent med og bruker.

### *Being disruptive*

En taktikk for disrupsjon er å skape en spenning mellom en fremtidsvisjon og dagens realitet. Dette kan føre til refleksjon istedenfor rettferdiggjøring av tidligere beslutninger. Å utføre disruptive handlinger krever mot (Hull et al., 2020, s. 161). Vi har funn fra intervjuene som; «Det virker som det er veldig farlig å utforske nye tanker og ideer, fordi mandatet er satt». «Det er stor forskjell på tankesettet om å være åpne for nye ideer i det private og i det offentlige» og «siden det er så komplekst, så er det ingen som føler at de eier det». Hull et al. (2020, s.161) sier at komplekse problemer krever disruptive agenter og utfordrere av status quo. Funn fra intervjuene støtter dette; «i offentlig sektor er en avhengig av å ha ledere som ser muligheter, har ambisjoner og ønsker å få til endring» og «Riktig statsråd, med pondus autoritet og engasjement, til

riktig post er viktig». «Å jobbe mot det offentlige oppleves ulikt fra gang til gang. Noen har mer handlingsrom, gjennom mandat og budsjett, til å jobbe med systemendring enn andre». Det virker som om noen i statsforvaltningen arbeider på en disruptiv måte i ulike prosjekter. Likevel ser det ut til at også dette er veldig personavhengig.

### *Sharing Lessons - erfaringsutveksling*

Alle aspekt av adaptivt lederskap krever at man deler av sine erfaringer og lærdommer. Gode planer om hvordan deler er en viktig del av å praktisere lederskap (Hull et al., 2020, s. 161). Regjeringen har etablert et topplederforum for bærekraftsmålene (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Hensikten med forumet skal være å utveksle kunnskap om erfaringer og utfordringer. Vi har kun ett sitat fra intervjuene som kommenterte topplederforum; «Her har de spesifikke temaer som forberedes til tre store hovedmøter i løpet av året hvor alle departementene må samordne og forberede seg til de ulike temaene. Sist hadde vi sirkulærøkonomi». I tillegg har vi fått vite at det er etablert interdepartementale forum, samstemthetsforum, og at det noen ganger settes ned såkalte kjernegrupper som skal jobbe med sammensatte samfunnsutfordringer. Vi har ikke flere helt konkrete funn om topplederforum. Derimot har vi flere funn på at det er veldig varierende kvalitet på de andre forumene; «Er dere kjent med samstemthetsforum?...Det er vel relativt blandet erfaringer med hvordan det har fungert». Sitat som dette var en gjenganger når de ulike forumene ble diskutert i intervjuene.

## 5.2 Connect

### *Accountability*

Mennesker tar ansvar når konsekvensene av deres handlinger er synlige for andre (Hull et al., 2020, s. 82–86). Flere intervjuer har avslørt en gjentakende barriere som skyldes organisasjonsstrukturen i den norske stat. Et eksempel hvor dette påpekes er i uttalelsene; «Det er en utfordring, spesielt i måten statens organer er organisert på, med silotenkning og sektoransvar». «Det krever et mye større samarbeid mellom departementene enn det har gjort tidligere. Det er krevende for et departement da de ikke har hele oversikten», og «I stor grad fokuserer de ansvarlige på sin sektor. Da er det nødvendig å ha sterke nok samordningsmekanismer...». Kritikken retter seg mot silotenkning og sektoransvar som gjør det utfordrende å se utover sin egen sektor. Sitatene fra intervjuene understreker dette, hvor det påpekes at det kreves et større samarbeid mellom departementene, og at de ansvarlige ofte fokuserer på sin egen

sektor uten å ha oversikt over helheten. Dette fører til målkonflikter, hvor ulike departementer stadig kommer i konflikt med hverandre. Sektoriseringen av ansvarsområdene mellom ulike departementer kan skyldes mandatet departementet opererer under, og en generell nøling i å «trå på andres territorium».

Videre finnes det ingen departementer som har myndighet til å bestemme over andre dersom det oppstår målkonflikter. Ett intervjuobjekt uttalte at «Vi opplever målkonflikter både internt og eksternt. Det er politikken som løser dem til syvende og sist». Klima- og miljødepartementet (KLD) har ansvar for bærekraftsmål 13, som er å stoppe klimaendringene. Selv om KLD har ansvaret for bærekraftsmålet, som involverer en av Norges viktigste utfordringer, nemlig høye klimagassutslipp, har de ikke kontroll over Olje- og energidepartementet, som har ansvaret for petroleumsaktiviteten på norsk kontinentalsokkel (Olje- og energidepartementet, 2021). Dette setter en begrensning på klima- og miljødepartementets evne til å påvirke Norges klimagassutslipp. Målkonflikten setter også lys på mangelen av tydelig retning og felles mål som sier noe om hvordan det skal prioriteres i slike tilfeller. Det tydeliggjør også hvordan sektorprinsippet påvirker oppfølgingen av bærekraftsmålene.

I intervjuene fikk vi også sitat som «Løsningen av målkonflikter er jo litt avhengig av styrkene til politikerne» og «...ved målkonflikt er det ikke alle som har like mye å si av statsrådene». Kommunal- og distriktsdepartementet har som tidligere nevnt ansvar for koordineringen av bærekraftsmålene. Dette innebærer også at de har en pådriverrolle. De har imidlertid ikke noen bestemmelsesrett over hva som skal prioriteres når det oppstår en målkonflikt. Det er ingen andre enn politikerne som til syvende og sist kan beslutte hva som veier tyngst når tiltak som skal gjennomføres kommer i konflikt med andre hensyn. I intervjuene ble det uttalt at «...slik som vårt system er, så er den pådriverrollen det nærmeste vi kommer at noen har et overordnet ansvar».

Våre intervjuer og dokumentanalyser tydeliggjør utfordringene med å koordinere en felles handlingsplan mellom interessenter fra ulike sektorer. Ett av intervjuobjektene uttalte også at «...det er vanskelig å få byråkratiet til å snu». «...jeg tror staten ser på bærekraftsmålene og sier vi kan ikke gjøre alt». Det finnes imidlertid flere nyttige ledelsespraksiser som kan bidra til å koble interessentene sammen på tvers av siloer og ansvarsområder (Hull et al., 2020, s. 82–85). For eksempel kan man sikre bedre etterrettelighet ved å benytte rapporteringsstandarder, som gjør det enklere å



sammenligne påvirkningen ulike sektorer og departementer har på bærekraftsmålene. Dette legger til rette for en felles retning, hvor partene må bli enige om hvilke resultater og mål som ønskes oppnådd. Samtidig koordinerer det handling, ved å motivere partene til å jobbe målrettet for å realisere målene. Videre fremmer bruk av omdømmebelønning forpliktelse og engasjement, ettersom det blir tydelig hvem som lykkes og hvem som blir etternølere. I dokumentanalysen kom det frem at departementene rapporterer på oppfølgingen av bærekraftsmålene i sine budsjettproposisjoner, og at KDD sammenstiller alt i rapporten, «Oppfølging av bærekraftsmåla i Noreg», som ligger som et vedlegg til statsbudsjettet. I intervjuene kom det imidlertid frem at «Tilnærmingen er veldig ulik i departementene for hvordan man jobber med rapportering til statsbudsjettet» og «Det er noen departementer som enkelte år ikke har nevnt bærekraftsmålene i det hele tatt i budsjettet». Dette viser viktigheten av å benytte felles rapporteringsstandarder som gjør det mulig å se hvordan bærekraft prioriteres på tvers av departementene.

### *Storytelling*

Historiefortelling kan ha en kraftig innvirkning på verden, ved at den kan samle mennesker som tror på den samme historien og koordinere deres handlinger og oppførsel (Hull et al., 2020, s. 87–88). Dette betyr at myndighetene må være oppmerksomme på hvilke historier som fortelles. Som tidligere nevnt i kapittel fire, om Utredningsinstruksen, har denne et sterkt fokus på det økonomiske aspektet når statlige tiltak og beslutninger skal tas (Finansdepartementet, 2016). I intervjuene ble det sagt at «...bærekraftsmålene er ikke direkte nevnt i utredningsinstruksen», «Det er en kamp å få ting inn i styringsdokumentene» og «...økonomi kan være en hindring for å følge opp bærekraftsmålene tilstrekkelig. Også ved målkonflikter. Det handler først og fremst om ressurstilgang og prioriteringer». Den konvensjonelle økonomiske veksten, også kalt gråvekstmodellen, bruker stadig flere ressurser for å skape økonomisk vekst (Stoknes, 2020, s. 159). Det er ikke bærekraftig å fortsette med denne modellen, og i stedet må vi fokusere på å erstatte den med en økonomisk modell for grønn vekst. Reell grønn vekst innebærer «en økning i økonomisk produksjon som senker det totale miljøfotavtrykket» (Stoknes & Rockström, 2018).

I artikkelen «Redefining green growth within planetary boundaries» trekker forfatterne frem problematikken rundt fokuset på BNP i politikken, og at dette kan føre til vekst uten hensyn til sosiale og miljømessige mål. I stedet for at det fortelles historier om

viktigheten av et lands kontinuerlige vekst i BNP, bør det i større grad fortelles historier som inkluderer verdien av sosial- og naturkapital. På denne måten vil man få et mer helhetlig syn på utvikling (Stoknes & Rockström, 2018). Dette ensidige fokuset fører til historier som forteller at økonomisk vekst er det viktigste når det skal prioriteres mellom tiltak. Ved å forestille seg vekst på nytt og omarbeide historiene som fortelles, kan det oppstå nye muligheter og veier for sunn økonomisk vekst. Mange nye historier kan fortelles om vekst, hvor det ikke bare er verdiskaping som måles (Stoknes, 2020, s. 53–54).

Det er viktig for myndighetene å undersøke om deres nåværende subsidiepolitikk faktisk støtter økonomiske aktiviteter som bidrar til bærekraftig utvikling. Det kan være nødvendig å endre subsidier som støtter aktiviteter som er miljøskadelige og heller øke subsidier som støtter aktiviteter som er mer i tråd med bærekraftsmålene. På denne måten kan myndighetene innta en pådriverrolle og bidra til å fremme en mer bærekraftig økonomisk utvikling som tar hensyn til sosiale, miljømessige og økonomiske faktorer (Stoknes & Rockström, 2018). Å endre historiene kan også innebære å inkludere hensynet til natur- og sosialkapital i styringsdokumenter som Utredningsinstruksen, slik at dette også vektlegges i beslutningsprosesser.

#### *Community of practice*

Et annet verktøy for å lykkes med å koble sammen interessenter er å ta i bruk felles miljø for læring. Mennesker kan lære av andre med lignende oppgaver og utfordringer, selv om man ikke jobber i samme organisasjon. Ved å dele kunnskap slipper man å finne opp hjulet på nytt (Hull et al., 2020, s. 89–90). Det kom frem i flere intervju at det benyttes flere typer forum for å oppnå samhandling på tvers av departementene. Som tidligere nevnt varierte det hvor godt forumene opplevdes å fungere, hvor enkelte forum ble pekt på som meningsløse, mens andre fungerte godt. Et av intervjuobjektene uttalte; «Hvis denne typen fora stort sett er til å dele informasjon, så er det jo et veldig lavt nivå på samordning». Et fellesskap for læring, som omtalt i Leadership for Sustainability (Hull et al., 2020, s. 89–91), er vanligvis ikke en metode for å koordinere en gruppe aktører for å bli enige om eller implementere handlinger. Det er heller en metode for å bygge kapasitet hos individer som deler lignende oppgaver for å løse lignende problemer. Imidlertid kan nettverkene utvikle seg til læringsfellesskap som muliggjør samhandling, bygging av hverandres kapasiteter, kollektiv innsikt i felles problemer på nye måter og til og med mobilisering av handling. Forumene som er

opprettet er med andre ord gode tiltak som departementene bør jobbe videre med å utvikle. Ifølge Hull et. al (2020, s. 91) er det avgjørende å skape et miljø for læring som ikke er hierarkisk for å oppnå suksess. Forumene bør fremme selvkoordinering og konstruktive diskusjoner, slik at deltakerne kan dele felles utfordringer. Tilgjengelighet er også en nøkkelfaktor, både når det gjelder mulighetene for deltakelse, kommunikasjon innad i gruppen og muligheten til å stille spørsmål. Det er også viktig at deltakerne oppfatter forumene som relevante for arbeidet de gjør til daglig, og at de bidrar når andre deler sine opp- og nedturer.

#### *Train the trainer*

Konseptet "Train the Trainer" går ut på at medarbeidere som har tilegnet seg ny kompetanse, lærer opp andre som igjen kan lære videre. Dette skaper en multipliserende effekt av læringen (Hull et al., 2020, s. 91–92). Dette verktøyet egner seg best til små organisasjoner og kan derfor være utfordrende å ta i bruk i og på tvers av departementene. I intervjuene kom det frem at DFØ hadde arrangert samhandlingskurs, basert på strategien «Gode hver for oss. Best sammen». Her hadde et intervjuobjekt fra et annet departement deltatt. Ved spørsmål om innspill til forbedringer og hva personen syntes om strategien, fikk vi svaret «...jeg har den ikke så under huden». Dette tyder på at implementeringen av strategien er utfordrende på tvers av departement og at dagens metoder for å lære opp andre har forbedringspotensial.

#### *Scaling up*

For å kunne påvirke et større system, er det avgjørende å skalere opp isolerte innovasjoner (Hull et al., 2020, s. 92–94). Det er avgjørende at komplekse prosjekter, som avhenger av samarbeid, finansiell- og politisk støtte, kan oppskaleres for å kunne ha en systemendrende effekt (Hull et al., 2020, s. 92–93). I oppgaven har det vært nødvendig å utelukke noen tema for å avgrense omfanget, selv om disse er sentrale for tematikken. Innovasjon er ett av disse. Vi har derfor ikke gått dypere inn på dette verktøyet i oppgaven.

#### *Diffusion*

For å sikre at innovasjoner blir tatt i bruk av ønsket publikum, må de designes med enkelhet og spredbarhet i tankene. Vi har valgt å avgrense mot innovasjon i offentlig sektor og vil derfor ikke gå dypere inn på dette verktøyet i oppgaven.

### *Collective impact*

Dersom det skal være mulig å få til systemendring er det avgjørende med *koordinert, kollektiv påvirkning*. Dette innebærer å benytte «best practice» for å organisere interessenter som er spredt over større områder, slik at deres koordinerte handlinger kan overgå den totale summen av deres isolerte innsats (Hull et al., 2020, s. 98–100). For mange komplekse utfordringer vil isolerte tiltak igangsatt av og innenfor ulike sektorområder være lite effektivt. Skal man oppnå en meningsfull innvirkning krever det at departementene koordinerer og angriper flere underliggende problemer på mange måter samtidig, gjentatte ganger i lang tid (Hull et al., 2020, s. 99). Vårt inntrykk fra intervjuene er at departementene i stor grad jobber isolert, med utgangspunkt i sitt sektoransvar, uten fokus på helhetsbildet. De beste eksemplene på kollektiv påvirkning har følgende fem karakteristikk:

En pålitelig prosess og en felles agenda, gjensidig forsterkende aktiviteter, delt måling, kontinuerlig kommunikasjon og en organisasjon som fungerer som ryggraden (backbone organization) og tar på seg ledelses- og koordineringsoppgaver.

I oppfølgingen av bærekraftsmålene i Norge, er det KDD som har det overordnede ansvaret. Dessverre er det mange som mislykkes med koordinert kollektiv påvirkning fordi de ikke har en ansvarlig organisasjon som jobber tett med ulike grupper for å sikre at alle bidrar med ressurser og kompetanse på en effektiv måte. Denne utfordringen ble også tydeliggjort i forskningsartikkelen «Coordination Quality in Central Government – the Case of Norway» (Christensen & Læg Reid, 2020, s. 14–16) som ble nevnt i kapittel 2. I intervjuet fikk vi også sitat som «Ansvaret til KDD er ikke så veldig tydelig formulert egentlig». Nå som KDD har fått koordineringsrollen, er det viktig at de jobber mot at departementene skal oppnå felles retning, samordning og forpliktelse. For å få til dette er det viktig med en felles agenda med definerte mål sikrer at alle involverte jobber i en felles retning. Ved å samordne gjensidig forsterkende aktiviteter fremmer man enighet om veien til mål. Engasjement fremmes av kontinuerlig kommunikasjon og felles målinger som holder alle parter ansvarlige (Hull et al., 2020, s. 99).

### *Social marketing*

Informasjon alene vil sjelden endre adferd. Sosial markedsføring har vist seg å være effektivt i tidligere tilfeller, som å få folk til å slutte å røyke. Men det krever store og koordinerte tiltak som kan endre normer og barrierer for å kunne implementeres

suksessfullt (Hull et al., 2020, s. 100–101). I oppgaven har vi valgt å ikke gått nærmere inn på sosial markedsføring som et verktøy som kan brukes av statsforvaltningen, da vi ikke har hatt tilgang til departementenes interne kommunikasjon i sosiale kanaler.

### 5.3 Collaborate

#### *Pick your battles*

Det vil alltid finnes mennesker som kan være vanskelige, om ikke umulige å samarbeide med. Likevel poengterer Hull et al. (2020, s. 110) at selv om man skal velge sine kamper, bør fokuset legges på lederne, selv om de vil ha størst utgangspunkt for å motstride påvirkningen. Det viktigste er likevel å investere mesteparten av energien på oppgaver og mennesker hvor det er størst sjanse for å oppnå resultater.

Det er også viktig å være oppmerksom på såkalte «network propaganda loops». Dette er et begrep som brukes for å beskrive en prosess der politiske aktører, medier og interessegrupper samhandler og forsterker hverandres synspunkter i en uendelig sirkel av gjensidig påvirkning. Dette kan forvrengte virkeligheten, øke polarisering og spre propaganda og falske nyheter som aksepteres som sannhet, selv om de ikke er basert på fakta (Hull et al., 2020, s. 111–114). I intervjuene kom det tydelig frem at flere slet med ulik grunnforståelse av hva bærekraftsmålene omfatter. Et eksempel på dette kom frem i uttalelser som «...det er meget krevende at Landbruksdepartementet mener at vi per definisjon har et bærekraftig landbruk. Det mener ikke Klima- og miljødepartementet» og «...den manglende grunnleggende kunnskapen om det vi snakker om her. Det tror jeg dessverre, kanskje er ganske gjengs i forvaltningen og i departementene». Dette understreker viktigheten av å være oppmerksom på prosessene som Hull et al. (2020) viser til og å sørge for å ta inn informasjon fra ulike kilder og vinkler, for å unngå å bli fanget i en "network propaganda loop" og å unngå å bli manipulert av falske nyheter og propaganda.

#### *Use facts cautiously*

For å håndtere komplekse utfordringer er det viktig å basere retning, samordning og forpliktelse på det beste tilgjengelige faktagrunnlaget (Hull et al., 2020, s. 114).

Mennesker har likevel en tendens til å rasjonalisere egne handlinger og ignorere eller selektivt velge hvilke fakta de vil tro på (Stoknes, 2017, s. 123–124). I noen tilfeller kan omtale av visse fakta være kontraproduktivt hvis det strider mot personens identitet. Man bør derfor være forsiktig med bruk av fakta og hvordan det kommuniseres. I

tilfeller som dette kan et verktøy være å gjøre konflikt nyttig. I intervjuene ble det sagt at «Det er en prosess for hvordan man skal løse målkonflikter. Hvis det blir en målkonflikt som ikke kan løses så blir det løftet til regjeringen». «Det er klart at hvis det er en sak der regjeringen i utgangspunktet har et veldig tydelig mål, så vil jo det sannsynligvis påvirke hva som blir vektet høyest». En gruppe med mennesker som har ulike meninger og holdninger har en tendens til å produsere bedre beslutninger enn homogene grupper. Dette er fordi deltakerne stiller spørsmål til hverandres argumentasjon og antagelser (Hull et al., 2020, s. 116). Denne typen tiltak fungerer imidlertid kun dersom gruppen blir koordinert på en god måte. Dette bekreftet også intervjuene, med sitat som; «I veldig mange saker oppretter man interdepartementale arbeidsgrupper som er på embetsnivå...man er avhengig av at lederne som koordinerer gjør en god jobb» og «Det jeg kan si er at det som ofte er litt undervurdert er at disse kjernegruppene er et forsøk på å få avstemt målkonfliktene på et faglig grunnlag, så langt det overhode lar seg gjøre. Det er formålet. Ellers i vårt system er det slik at målkonfliktene bare kan håndteres i Regjeringen».

#### *Manage identity*

For å skape retning, samordning og engasjement, bør man fokusere på identitet heller enn fakta. Ved å implementere strategier som styrker gruppeidentiteten, bekrefter man egenverdien, reduserer identitetskonflikter og gir et nytt perspektiv på etablerte historier (Hull et al., 2020, s. 122–123). Dette kan overføres ved utarbeidelse av strategier som «Gode hver for oss. Best sammen». Det kan også brukes i forumene som brukes på tvers av departementene. Til tross for flere gode tiltak, sitter vi igjen med en oppfatning om at det fremdeles er en vei å gå for å skape en felles gruppeidentitet i departementene. Tiltakene og strategiene som er iverksatt bør hele tiden evalueres for å vurdere om det finnes bedre alternativ.

#### *Build and repair trust*

Tillit gjør det mulig for interessenter å være sårbare og åpne for endring, lytte til hverandre, tro på at løfter vil bli holdt, og dermed være villige til å ta risiko, som samarbeid krever. Mistro fører til interessenter som er på vakt mot samarbeid, forventer løgner, respektløshet, manglende engasjement og til og med uærlig bruk av prosessen (Hull et al., 2020, s. 133–136). Tillit er spesielt viktig i starten av et samarbeid når de ulike aktørene ikke har tilstrekkelig erfaring til å kunne stole på hverandre. For å bygge

opp og ivareta tillit er det viktig med rettferdige prosesser med etterlevelse av fastsatte retningslinjer og bruk av beste praksis (Hull et al., 2020, s. 135).

Departementene er godt kjent med hverandre og har i utgangspunktet en flat struktur. I intervjuene kom det likevel frem at det i praksis er noen departement og stortingsrepresentanter som har en sterkere stemme enn andre. Interne maktforhold og uformelle prosesser som påvirker hvilke tiltak som gjennomføres, kan også spille inn på tillitsforholdet mellom departementene. I intervjuene fikk vi sitat som; «Vi har et sterkt FIN i Norge...Det er ingen tvil om at det er noen faste prosesser og aktører som er sterkere enn andre i ulike sammenhenger». «Det er uskrevede regler at hver statsråd har en viss porsjon med innflytelse å bruke. Og da vil man ikke bruke sin porsjon på å mase om ting som er utenfor sitt felt». «Jeg har til gode å se at statsråder bruker som argument at det er et bærekraftsmål, så derfor må vi ha mer midler». «Som leder må man prioritere det som er viktigst for sin sektor. Hvis du kobler det opp mot den store prosessen i staten som er budsjettprosessen, så er den veldig sektorstrykt helt opp på regjeringsnivå». Dette viser viktigheten av at mangelen på formelle prosesser kan påvirke tillitsforholdene internt og at departementenes oppfølging av bærekraftsmålene kan bære preg av dette.

#### *Form partnerships*

En formell partnerskapsavtale mellom organisasjoner gir en spesiell type samarbeid som innebærer delt ansvar og detaljerte forventninger. Dette kan gjøre at partnerne blir sårbare for hverandres feil og dårlige oppførsel. For departementene har det vært en utfordring å samarbeide og integrere bærekraftsagendaen på tvers av politikkområder når organiseringen er sektorisert. I intervjuene ble det uttalt at «Klima og miljødepartementet kommenterer i alle saker som angår klima og miljø. Men vi har ikke noe departement overordnet på bærekraft». «Det er kun Finansdepartementet som kommenterer på alle saker», og «Det er komplisert. Dersom et departement skulle fått et helhetlig ansvar, begynner man å trække i hverandre sine bedd».

Et av intervjuobjektene uttalte at «Politikkutviklingen skjer ofte innenfor de respektive områdene og ikke i paraplyen til bærekraftsmålene. Ofte i parallelle prosesser, i de ansvarlige departementene som eier sakene, og det er jo sånn at vi alle jobber forskjellig». For å danne gode partnerskap er det viktig å anerkjenne og håndtere forskjellene mellom departementene, inkludert ulike interne kulturer,

beslutningstakingstiler, kommunikasjonsstrategier, resultatrapportering og belønningsstrukturer, i stedet for bare å fokusere på de ulike styrkene de kan bidra med (Hull et al., 2020, s. 136–138).

#### 5.4 Kommentar til teorien

I denne oppgaven har vi mange funn som vi mener er viktige for å kunne svare på problemstillingen «*Hvordan jobber statsforvaltningen helhetlig med 2030-agendaen i Norge?*», som vi mener ikke kommer tydelig nok frem i Hull et al. (2020) sin Leadership for Sustainability teori. Svaret på problemstillingen er blant annet at det er en utfordring for statsforvaltningen å jobbe helhetlig med 2030-agendaen, da det er mangel på bærekraftskunnskap. Vi har eksempel på funn som «...jeg opplever at det er en type modning som har med kompetanse og innsikt å gjøre». «Ett aspekt er at man må se intensjonen bak bærekraftsmålene utover klima- og miljødimensjonen». «Ulik forståelse om noe er bærekraftig eller ikke, er en generell problemstilling». «...den manglende grunnleggende kunnskapen om det vi snakker om her. Det tror jeg dessverre, kanskje er ganske gjengs i forvaltningen og i departementene». «Det er veldig få ledere som tar videreutdanning». «...jeg tror ikke de vet hvordan vi skal oppnå bærekraftsmålene». «Mangelen på kompetanse er en stor utfordring». «I det offentlige, så er det ingen som har etterspurt bærekraftskompetanse når man har ansatt ledere». «Kunnskap og kompetanse er et premiss for å kunne nå bærekraftsmålene». «Riksrevisjonen sa at det var for lite tilbakemelding om utviklingen i bærekraftsarbeidet til Stortinget. Vi stusset litt på dette for vi har aldri hørt om at stortingspolitikere har vært misfornøyd med rapporteringen i statsbudsjettet».

Hull et al. (2020) i sin lederskapsteori adresserer tiltak, praksiser og strategier som man trenger i verktøykassen for å kunne lede i komplekse problemstillinger. Han snakker blant annet om praksisene «train the trainer», «community of practice» og «sharing lessons», som går ut på å dele erfaringer, lære av hverandre og at personer som får opplæring skal lære videre til andre. Når man står ovenfor komplekse problemstillinger må det være nok ressurser med tilstrekkelig fagkunnskap som forstår omfanget av problemet. Disse ressursene kan bidra med innsiktsfulle perspektiver og tanker om hvordan man kan jobbe for å finne løsninger. Det må med andre ord settes krav til fagkompetanse.

Digitaliseringens inntog i samfunnet kan sammenlignes med utviklingen innenfor bærekraft, der enighet raskt ble oppnådd om at alle arbeidstakere måtte besitte digitale



ferdigheter og delta i denne transformasjonen, ettersom det ville bli den nye arbeidsmetoden. Det ble tydelig at det var behov for økt kompetanse innen digitale verktøy og at ledelsen måtte ha en viss grad av teknologiforståelse. Denne tilnærmingen er også relevant for bærekraft. Alle må ha grunnleggende kompetanse, og vi trenger ledere som forstår sammenhengene og kan håndtere ulike utfordringer på en hensiktsmessig måte.

Man trenger ikke å inneha en lederstilling for å dra nytte av verktøyene presentert av Hull et al. (2020). Når man har et overordnet ansvar og står overfor komplekse utfordringer, er det avgjørende å sikre at både en selv og de ansatte besitter nødvendig fagkompetanse for å kunne bidra til å finne løsninger. Dette gjelder også innenfor offentlig sektor, der det er viktig å ha kompetente individer på alle nivåer, inkludert blant stortingspolitikere. På denne måten kan man vite hvilke spørsmål som bør stilles og hvilke krav og forventninger som bør settes. Når det gjelder ledelsesteorier for håndtering av komplekse problemer, mener vi at riktig fagkompetanse er avgjørende. Det er viktig å merke seg at effektiviteten av "train the trainer"-metoden alltid vil avhenge av både personen som utfører opplæringen og den rollen vedkommende har.

## **6. Konklusjon**

Det er veldig mange muligheter for statsforvaltningen å jobbe helhetlig med bærekraftig utvikling i Norge, men de er nødt til å overkomme noen helt tydelige barrierer.

Den tradisjonelle modellen for offentlig styring viser seg å være utilstrekkelig når det gjelder å håndtere komplekse utfordringer, og den utgjør dermed en tydelig hindring. Våre samtaler med ulike aktører viser at samarbeid oppleves som krevende. Selv om det har blitt gjort flere tiltak, blir det stadig påpekt at det er en lang vei å gå.

I arbeidet med oppfølgingen av bærekraftsmålene er det avgjørende å planlegge for langsiktige løsninger. Dette krever en høy grad av samordning, til tross for ulikheter i kunnskapsforståelse, bakgrunn, identitet og verdier. For å muliggjøre systemendringer må samarbeidet organiseres og støttes av riktig kompetanse og styring. Manglende samarbeid utgjør en betydelig barriere som statsforvaltningen må overvinne for å oppnå en felles retning, samordning og forpliktelse.

Det er blitt etablert flere fora som skal legge til rette for samarbeid, men det er avgjørende å ha personer med riktig kompetanse som kan håndtere organiseringen. Det må settes tydelige forventninger for hva forumene skal oppnå, samt hvilken rolle lederen av forumet skal ha. I dag er dette ofte personavhengig. Det er også viktig å involvere personer fra ulike nivåer og sikre en høy grad av samordning. For å lykkes med samarbeid er det nødvendig at ledere er åpne for nye ideer, kan samarbeide på tvers av siloer og tilpasse organisasjonen til nye utfordringer. Lederne må i større grad enn tidligere fokusere på å bygge sterke relasjoner, tilpasse seg endringer og ha en klar visjon for organisasjonen.

En annen utfordring som kom tydelig frem, var balansen mellom fordelene og ulempene ved å gi stor handlingsfrihet. I mange tilfeller blir underliggende virksomheter gitt betydelig handlingsrom i måten de utfører oppdragene sine på, i tråd med instruksjonene de mottar i tildelingsbrevene. Dette er også forståelig, ettersom virksomhetene ofte har den beste innsikten i hvordan de best kan løse oppgavene de har ansvar for. Utfordringen oppstår imidlertid når mandatet til virksomhetene er vagt eller uklart formulert. Når underliggende virksomheter skal rapportere i årsrapporten om hvordan de har håndtert oppdragene fra tildelingsbrevene, vil de naturligvis rapportere på det de blir målt på. Dette ble også påpekt i intervjuene. Handlingsrommet blir med andre ord ikke tilstrekkelig utnyttet.

Analysen av tildelingsbrevene avdekket en tydelig tendens: underliggende virksomheter rapporterte i stor grad bare på bærekraftsmålene som sammenfalt med oppgavene de allerede arbeidet med som en del av sitt samfunnsoppdrag. Med andre ord ville virksomheter som hadde fått minimale eller vage retningslinjer for oppfølging av bærekraftsmålene, vanligvis kun rapportere om de målene som allerede var en del av deres eksisterende oppgaver. En forståelse av dette er at underliggende virksomheter ikke ønsker å trå utenfor mandatet de har blitt tildelt. Det ligger også en begrensning i handlingsrommet dersom kravene i tildelingsbrevene ikke kommer med tilhørende budsjettmidler. Derfor er det viktig at departementene setter klare krav og forventninger om at underliggende virksomheter må utnytte handlingsrommet sitt ved å vurdere hvor de kan gjøre en vesentlig forskjell, se muligheter utenfor det som er åpenbart, og samarbeide med andre virksomheter for å oppnå størst mulig effekt.

Komplekse utfordringer er sammensatte. Det er derfor avgjørende at både ledere og medarbeidere har oppdatert fagkompetanse og felles kunnskapsgrunnlag. Uten en grundig forståelse av hvordan bærekraftsmålene henger sammen og hvordan man best kan prioritere for å utvikle en langsiktig strategi med klare mål, risikerer man å ikke se hele bildet og arbeidet blir fragmentert og ineffektivt. Det er avgjørende å etablere en felles grunnforståelse som danner basis for samarbeid, enighet om mål og en felles handlingsplan. Å skape en god læringskultur er en utfordring, og departementene står overfor flere barrierer som må overkommes, både når det gjelder tilpasningsevne og trusler mot identitet og selvoppfatning. Det er heller ikke alltid forståelse for at det er behov for kompetanseheving. Det er også nødvendig å legge til rette for læring, deling og integrering av ny kunnskap på tvers av organisasjonene.

I løpet av oppgaven har vi observert at det er blitt utarbeidet en rekke omfattende og velformulerte dokumenter som tar for seg samarbeidet mellom departementene, oppfølgingen av bærekraftsmålene, ledelsesprinsipper og viktige faktorer i beslutningsprosesser. Det er tydelig at det er brukt mye ressurser på utarbeidelsen av dokumentene, men de mangler ofte tydelighet, forpliktelse, klare krav og tidsbestemte mål. I flere tilfeller blir også hensynet til bærekraftsmålene neglisjert. Det er rett og slett ikke sammenfall mellom regjeringens uttalte problembeskrivelse og handling. For at disse dokumentene skal ha en faktisk effekt og være til nytte, er det nødvendig å fastsette mål og handlingsplaner som viser vei og skaper forpliktelse hos alle involverte parter. Dette inkluderer å tydeliggjøre hva som må prioriteres og hvilke konsekvenser dette innebærer, når tiltakene må iverksettes og hvem som har ansvar for gjennomføringen. Forvaltningens rolle bør være å øke den samlede kapasiteten til å oppnå resultater på tvers av sektorene. Det er behov for aktiv ledelse og handling, fremfor bare rapportering og utredninger.

I intervjuene kom det stadig fram at ingen hadde troen på at Norge vil oppnå 2030-agendaen. Det ble også gjentatte ganger understreket viktigheten av engasjerte ledere og inspirerende ildsjeler som kunne dra nytte av kompetansen som fantes blant fagmiljøene. De som hadde ledere som tok ansvar for å følge opp bærekraftsagendaen, oppdaget at det fantes et betydelig engasjement og vilje til å arbeide med dette internt i departementene. Imidlertid krever dette at lederne har forståelse og kunnskap, er fremtidsrettet, har tydelige mål og ser potensialet hos sine medarbeidere. Det er avgjørende at de prioriterer og setter bærekraft på dagsordenen. I intervjuene viste det

seg at denne typen ledere var en mangelvare. Det er også en svakhet når fokuset på en bærekraftig utvikling i så stor grad er avhengig av enkeltpersoner. Dette antyder at bærekraft ikke er tilstrekkelig integrert i organisasjonen.

### 6.1 Anbefaling

For å oppnå suksess i oppfølgingen av bærekraftsmålene, er det avgjørende at statsforvaltningen inkluderer hensynet til bærekraftsmålene i styringsdokumentene. Dette vil sikre at konsekvensene av beslutninger som tas, vurderes ut fra deres innvirkning på miljø, økonomi og sosiale forhold, slik at økonomiske hensyn alene ikke blir den avgjørende faktoren. Politikere i Norge snakker gjerne mye om grønn vekst, mens de i praksis presser på for mest mulig konvensjonell økonomisk vekst (Stoknes & Rockström, 2018, s. 3). Dersom Norge skal lykkes med 2030-agendaen må økonomien styres mot en reell grønn vekst hvor staten er proaktiv i å forme og utforme markedene. På denne måten vil natur- og sosialkapital kunne styrkes på en integrert måte. Ved å sette klare samfunnsoppdrag, kan staten stimulere hvilken retning markedet skal bevege seg i.

Det er viktig å jobbe med det som er vesentlig, fastsette klare mål og delmål, og tydeliggjøre hvilke områder Norge skal prioritere og hvilke sektorer dette vil påvirke. Det bør utvikles en tidsplan og strategi for å nå disse målene, samt etablere en felles rapporteringspraksis som muliggjør måling av fremgang og sammenligning av resultater. Det bør også settes inn «en linje» i statsbudsjettet på hva det vil koste. Det blir dyrt, men det er en investering i fremtiden.

Statsforvaltningen bør fokusere på å etablere et felles kunnskapsgrunnlag i organisasjonen. Kompetanseheving bør prioriteres på alle nivå, også hos beslutningstakerne. Dette er spesielt viktig ettersom arbeidet med 2030-agendaen ofte ender opp med å være personavhengig. Samarbeid på tvers av organisasjonen må fortsette og videreutvikles for å fremme kunnskapsdeling, læring og nettverksbygging. Dette er også nyttig for å drøfte prioriteringer og håndtere målkonflikter. Imidlertid er det avgjørende at slike diskusjoner foregår på høyeste nivå og innenfor et rammeverk som tar hensyn til alle aspekter av bærekraft. Det må gjøres hyppige vurderinger av tiltak og samarbeidsformer, og avslutte det som ikke fungerer.

Arbeidet med bærekraftsmålene må gå på tvers av departementer og ikke være fragmentert og silobasert. Det er viktig at alle departementer føler eierskap til bærekraftsmålene. Det bør tydeliggjøres i mandatene og det må jobbes med å skape en felles plan og motivasjon blant medarbeiderne. Ansvarsfordelingen for bærekraftsagendaen varierer i OECD-land. Noen land har et dedikert departement eller organ som har ansvaret for bærekraftsrelaterte spørsmål, mens i andre land kan ansvaret være fordelt på flere departementer eller organer. Det bør vurderes om ansvaret for bærekraftsagendaen bør plasseres under statsministerens kontor, som i Finland. En slik plassering signaliserer ofte høy politisk prioritering og en tverrsektoriell tilnærming til bærekraftig utvikling. En annen tilnærming er å inkludere bærekraftsvurderinger i alle saker, på samme måte som Finansdepartementet kommenterer alle saker som tas til beslutning. Dette kan gjennomføres av et eget bærekraftsdepartement eller av Kommunal- og distriktsdepartementet. Norge bør se til andre land og dra nytte av beste praksis for å styrke sitt arbeid med bærekraft.

Siden tilpasningsdyktighet og samarbeid er så viktig, spesielt når det er utfordrende å endre sektorinndelingen, er det ekstra viktig å ha ledere som er engasjerte og tydelige. Dette må vektlegges i rekrutteringsprosesser, og det må også gjenspeiles i måten departementene og de tilhørende organisasjonene blir styrt på. Dette tror vi kan hjelpe oss videre fra fine festtaler til mer strategisk handling. For det trenger vi!

## 6.2 Avsluttende refleksjoner

I forbindelse med oppgaven har det dukket opp flere spennende spørsmål for videre forskning på dette området. Hvordan statsforvaltningen kan bruke og fremme innovasjon på best mulig måte for å eskalere farten for en bærekraftig utvikling, ville vært nyttig å vite mer om. Det kunne også være interessant å analysere barrierene knyttet til organisasjonskultur og hvordan denne kulturen kan påvirke fremdriften av bærekraftsarbeidet. Hva er den mest effektive måten for Norge å rapportere og måle bærekraftsmålene på? Er det slik at det skal brukes ressurser på å måle alle mål og delmål, eller bør fokuset rettes mot de mest vesentlige målene? Til slutt, og kanskje aller viktigst, ville det være relevant å se på hva som skal til for at politikere kan samarbeide og enes om en felles retning og faktisk gå i den retningen, uavhengig av hvilket parti som sitter i regjering.

## Referanseliste

- Askheim, O. G. A., & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Universitetsforl.
- Bugge, M. M., Fevolden, A. M., & Klitkou, A. (2019). Er offentlig sektor rigget for det grønne skiftet? *Stat & Styling*, 29(3), 20–23. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2019-03-07>
- Cambridge University Press. (2022). *Sustainable Development Report 2022*. Sustainable Development Report. <https://dashboards.sdindex.org/>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2020). Coordination Quality in Central Government – the Case of Norway. *Public Organization Review*, 20(1), 145–162. <https://doi.org/10.1007/s11115-018-00434-0>
- Christensen, Tom, Lægreid, Ole Martin, & Lægreid, Per. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter? *Policy and Society*, 38(2), 237–254.
- CISL. (2015). *Rewiring the Economy*. University of Cambridge Institute for Sustainable Leadership. <https://www.cisl.cam.ac.uk/system/files/documents/rewiring-the-economy-report.pdf>
- DFØ. (2023). *Ny syntese – Et felles rammeverk for å mestre komplekse samfunnsutfordringer | DFØ*. <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/samordning/ny-syntese-et-felles-rammeverk-mestre-komplekse-samfunnsutfordringer>
- Engert, S., & Baumgartner, R. J. (2016). Corporate sustainability strategy – bridging the gap between formulation and implementation. *Journal of Cleaner Production*, 113, 822–834. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.11.094>
- Finansdepartementet. (2021). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser (R-109)*. [Rundskriv].

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r\\_109\\_2021.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2021.pdf)

Finansdepartementet. (2016). *Utredningsinstruksen* [Reglement]. regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

Head, B. W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to complex challenges*. Palgrave macmillian.

<https://library.oapen.org/viewer/web/viewer.html?file=/bitstream/handle/20.500.12657/53360/978-3-030-94580-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hildrum, A. (2020). Gode hver for oss, men best sammen. *Stat & Styring*, 30(2), 2–5.

<https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2020-02-02>

Hovland, K. (2021). *Norge har vurdert egen bærekraft*. <https://e24.no/i/7KE8Q4>

Hull, R. B., Robertson, D. P., & Mortimer, M. (2020). *Leadership for sustainability: Strategies for tackling wicked problems*. Island Press. [https://ebookcentral-](https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.library.bi.no/lib/bilibrary/detail.action?docID=6341910)

[proquest-com.ezproxy.library.bi.no/lib/bilibrary/detail.action?docID=6341910](https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.library.bi.no/lib/bilibrary/detail.action?docID=6341910)

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? :Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Cappelen Damm akademisk.

Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. [https://bibsys-](https://bibsys-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay/BIBSYS_ILS71615196930002201/BI)

[almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-](https://bibsys-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay/BIBSYS_ILS71615196930002201/BI)

[explore/fulldisplay/BIBSYS\\_ILS71615196930002201/BI](https://bibsys-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay/BIBSYS_ILS71615196930002201/BI)

[explore/fulldisplay/BIBSYS\\_ILS71615196930002201/BI](https://bibsys-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay/BIBSYS_ILS71615196930002201/BI)

Kane, G. (2011). *The green executive: Corporate leadership in a low carbon economy*.

Earthscan.

<https://ebookcentral.proquest.com/lib/bilibrary/detail.action?docID=1020272>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Oppfølging av berekraftsmåla i Noreg*.

*Rapport frå Regjeringa til Stortinget i forslag til statsbudsjett for 2023*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d6d0bcc501974eb6a5268da5e3f851d4/no/sved/oppfolging.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Scenarioer for offentlig sektor i 2040. Utarbeidet i forbindelse med stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2022). *Hva er statsforvaltningen?*

[Redaksjonellartikkel]. regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/>

Krogh, G. von. (2001). *Slik skapes kunnskap: Hvordan frigjøre taus kunnskap og inspirere til nytenkning i organisasjoner*. NKS forl. [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2013071905000](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2013071905000)

Meld. St. 13. (2020). *Klimaplan for 2021-2030* [Stortingsmelding]. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/nn/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/>

Meld. St. 30. (2019). *En innovativ offentlig sektor—Kultur, ledelse og kompetanse*

[Stortingsmelding]. Kommunal- og distriktsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>

Meld. St. 40. (2020). *Mål med mening—Norges handlingsplan for å nå*

*bærekraftsmålene innen 2030* [Stortingsmelding]. Kommunal- og

distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/>

Miljødirektoratet. (2022). *Miljømål 5.2*. Miljøstatus.

<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/miljomal/klima/miljomal-5.2>

Moderniseringsdepartementet, K. (2021). *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021–2025*. regjeringen.no.



<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gode-hver-for-oss.-best-sammen/id2856172/>

OECD. (2016). *Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework for Policy Coherence*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264256996-en>

Olje- og energidepartementet. (2021). *Beredskap i petroleumssektoren*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/beredskap-i-energisektoren/beredskap-i-petroleumssektoren/id636573/>

Stoknes, P. E. (2017). *Det vi tenker på når vi prøver å ikke tenke på global oppvarming*. Tiden norsk forlag.

Stoknes, P. E. (2020). *Grønn vekst: En sunn økonomi for det 21. Århundre*. Tiden norsk forlag.

Stoknes, P. E. (2022, desember 5). *Det store bildet, Hvordan tenker vi om fremtiden?* [PowerPoint-presentasjon]. Itslearning. <https://bi.itslearning.com/ContentArea/ContentArea.aspx?LocationType=1&LocationID=21371>

Stoknes, P. E., & Rockström, J. (2018). Redefining green growth within planetary boundaries. *Energy Research & Social Science*, 44, 41–49. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.04.030>

Stortinget. (2022). *Om regjeringens publikasjoner*. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner>

Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Gyldendal.

## **Vedlegg**

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Funn fra intervjuene

## Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguiden har utviklet seg i tråd med vår innsikt og nye forståelse av hvordan departementene og utvalgte interessenter jobber med bærekraftsmålene. Dette har vært en modningsprosess, vi startet med utvalgte spørsmål. Spørsmålene som er blitt tilført guiden etter oppstart er markert med gult.

Problemstilling:

### Hvordan jobber statsforvaltningen helhetlig med 2030-agendaen i Norge?

1. Hva legger departementet i begrepet “bærekraftig utvikling” når dere utformer politikk?
2. Hva legger departementet i begrepet “samstemthet” når dere utformer politikk?
3. Hvilke bærekraftsmål rapporterer departementet på, og hvordan jobber dere med oppfølgingen av disse?  
Hvilke delmål har dere satt frem mot 2030?  
Er rapporteringen tilstrekkelig for å måle status ift. 2030-agendaen?
  - Hvordan måler dere reell fremdrift?
  - Hvem koordinerer arbeidet med bærekraftsmålene i ditt departement?
  - (Er ansvaret forbundet med en konkret rolle som skal utføre jobben?)
  - På hvilken måte er arbeidet med bærekraftsmålene integrert i den ordinære budsjettprosessen i departementet?
4. Har dere noen metodiske retningslinjer for rapporteringen?
  - og i tilfelle hvilke – og fra hvem? Finnes det formelle mekanismer?
5. Når var bærekraft sist på agendaen i et ledermøte?
  - Hva ble diskutert?
  - Er det strategisk eller operativt fokus?
6. Hvordan er 2030-agendaen forankret i den overordnede strategien til departementet?
  - Utdyp gjerne

7. Hvordan jobber departementene på tvers for å oppnå en helhetlig tilnærming i arbeidet med å nå bærekraft målene?  
- Hvilke hindringer møter dere på?
8. Hvordan har departementet jobbet med strategidokumentet “Gode hver for oss. Best sammen”?  
- Hvordan er dette forankret i organisasjonen?  
- Har arbeidet ført til direkte tiltak?  
- Hvilke departement samarbeider dere med når det kommer til bærekraft?
9. Har dere opplevd å komme i målkonflikt med andre departement?
10. Hvis det oppstår dilemmaer/målkonflikter – er noen departementer/politikkområder sterkere enn andre når disse skal løses?  
- Har dere noen erfaringer rundt dette?
11. Er det hindringer som gjør at dere ikke får fulgt opp bærekraftsmålene tilstrekkelig?
12. Hvordan vurderer dere status og fremdrift i arbeidet med bærekraftsmålene sett opp mot Norges forpliktelse til 2030-agendaen?
13. I dag er det ikke et departement eller en dedikert enhet som har ansvar for helheten og sammenhengen mellom bærekraftsmålene. Hvordan tenker du at denne utfordringen best kunne vært løst?
14. Er det spørsmål du mener vi burde stilt som er vesentlig for vår problemstilling?  
«Hvordan jobber statsforvaltningen helhetlig med 2030-agendaen i Norge?»

## Vedlegg 2: Funn fra intervjuene

Dette er en oversikt over de viktigste funnene fra intervjuene vi har gjennomført i forbindelse med oppgaven. Vi har sortert funnene inn under de ulike lederskapspraksisene til R. Bruce Hull et al. (2020); adapt, connect og collaborate. I tillegg har vi noen funn til slutt som også er viktig i for å svare på oppgavens problemstilling.

### Adapt

«... bærekraftsmålene er ikke prioritert høyt nok. Min opplevelse er at dette er realiteten i flere departement og heller ikke politisk».

«... noen sektorer har god bruk for strategier, men igjen, for å bruke fiskeriforvaltningen... vi hopper av og til rett og slett over strategier».

«Bærekraftsarbeidet er veldig ildsjel-drevet».

«Det er bare på siden av det vi egentlig skal holde på med».

«...hele organisasjonen er basert på redselen for å gjøre feil, og ikke gleden av å gjøre rett».

«Ledermøtene tar heller tak i politisk hete tema og bærekraftsmål og rapportering på de er ikke i den kategorien».

«Det som hemmer er tydelige krav til ledere i offentlig sektor til at det må jobbes systematisk med agendaen og at de må ta det initiativet og handlingsrommet de har».

«Vi har vel ikke en spesiell strategi. Vi har retningslinjer om at vi skal serve politikerne best mulig».

«Det er et vanlig funn for oss at det er manglende mål og at man har manglende prosesser for å nå målene, og da vil jo dette gjelde også på bærekraftsmålene».

«...ingen regjering vil være så konkret at man skal bli stilt til ansvar for enhver formulering som man ikke vet om man klarer. Derfor er stortingsmeldingen vag».

«Man er litt var med å forplikte seg til kvantitative mål».

«Det er politikken som bestemmer».

«Det er veldig overordnede føringer fra regjeringen og i politikken om hvordan departementene skal jobbe med bærekraftsmålene».

«...ingen regjering vil ikke være så konkret at man skal kunne bli stilt til ansvar for enhver formulering som man ikke vet om man klarer. Det er derfor stortingsmeldingen er vag».

«Jeg har vært leder i det departementet, og man jobber innenfor visse rammer, hva man blir fulgt opp og målt på».

«Jeg er veldig opptatt av innovasjon i offentlig sektor. Innovasjonskultur er også en forutsetning for å klare å få utvikling i riktig retning...Statsbygg gjør veldig mye spennende på innovasjonsområdet».

«Vi har to problemer, en offentlig sektor som ikke har skjønt hva som skjer rundt dem...».

«Problemet er at mange føler at 2030-agendaen ikke angår de».

«...ikke så mye oppmerksomhet rundt at vi skal nå bærekraftsmålene innen 2030...vi har en lang vei å gå i de fleste departementene».

«Strategier som «God hver for oss. Best sammen.» blir ofte liggende på siden...».

«Det virker som det er veldig farlig å utforske nye tanker og ideer, fordi mandatet er satt».

«Det er stor forskjell på tankesettet om å være åpne for nye ideer i det private og i det offentlige».

«Siden det er så komplekst, så er det ingen som føler at de eier det».

«i offentlig sektor er en avhengig av å ha ledere som ser muligheter, har ambisjoner og ønsker å få til endring».

«Riktig statsråd, med pondus autoritet og engasjement, til riktig post er viktig».

«Å jobbe mot det offentlige oppleves ulikt fra gang til gang. Noen har mer handlingsrom, gjennom mandat og budsjett, til å jobbe med systemendring enn andre».

## Connect

«Det er en utfordring, spesielt i måten statens organer er organisert på, med silotenkning og sektoransvar».

«Det krever et mye større samarbeid mellom departementene enn det har gjort tidligere. Det er krevende for et departement da de ikke har hele oversikten».

«I stor grad fokuserer de ansvarlige på sin sektor. Da er det nødvendig å ha sterke nok samordningsmekanismer...».

«Vi opplever målkonflikter både internt og eksternt. Det er politikken som løser dem til syvende og sist».

«Løsningen av målkonflikter er jo litt avhengig av styrkene til politikerne».

«...ved målkonflikt er det ikke alle som har like mye å si av statsrådene».

at «...slik som vårt system er, så er den pådriverrollen det nærmeste vi kommer at noen har et overordnet ansvar».

«...det er vanskelig å få byråkratiet til å snu».

«...jeg tror staten ser på bærekraftsmålene og sier vi kan ikke gjøre alt».

«Tilnærmingen er veldig ulik i departementene for hvordan man jobber med rapportering til statsbudsjettet».

«Det er noen departementer som enkelte år ikke har nevnt bærekraftsmålene i det hele tatt i budsjettet».

«bærekraftsmålene er ikke direkte nevnt i utredningsinstruksen».

«Det er en kamp å få ting inn i styringsdokumentene».

«Økonomi kan være en hindring for å følge opp bærekraftsmålene tilstrekkelig. Også ved målkonflikter. Det handler først og fremst om ressurstilgang og prioriteringer».

«Hvis denne typen fora stort sett er til å dele informasjon, så er det jo et veldig lavt nivå på samordning».

«...jeg har den ikke så under huden».

«Jeg er veldig opptatt av innovasjon i offentlig sektor. Innovasjonskultur er også en forutsetning for å klare å få utviklingen i riktig retning. Innovasjon er et fluffy ord som alle bruker, men det er noe av det mest inspirerende virkemiddelet for å komme opp med konkrete løsninger».

«Ansvaret til KDD er ikke så veldig tydelig formulert egentlig».

## Collaborate

«...det er meget krevende at Landbruksdepartementet mener at vi per definisjon har et bærekraftig landbruk. Det mener ikke Klima- og miljødepartementet».

«...den manglende grunnleggende kunnskapen om det vi snakker om her. Det tror jeg dessverre, kanskje er ganske gjengs i forvaltningen og i departementene».

«Vi har et sterkt FIN i Norge...Det er ingen tvil om at det er noen faste prosesser og aktører som er sterkere enn andre i ulike sammenhenger».

«Det er uskrevne regler at hver statsråd har en viss porsjon med innflytelse å bruke. Og da vil man ikke bruke sin porsjon på å mase om ting som er utenfor sitt felt».

«Jeg har til gode å se at statsråder bruker som argument at det er et bærekraftsmål, så derfor må vi ha mer midler».

«Som leder må man prioritere det som er viktigst for sin sektor. Hvis du kobler det opp mot den store prosessen i staten som er budsjettprosessen, så er den veldig sektorstryt helt opp på regjeringsnivå».

«Klima og miljødepartementet kommenterer i alle saker som angår klima og miljø. Men vi har ikke noe departement overordnet på bærekraft».

«Det er kun Finansdepartementet som kommenterer på alle saker».

«Det er komplisert. Dersom et departement skulle fått et helhetlig ansvar, begynner man å trække i hverandre sine bedd».

«Politikkutviklingen skjer ofte innenfor de respektive områdene og ikke i paraplyen til bærekraftsmålene. Ofte i parallelle prosesser, i de ansvarlige departementene som eier sakene, og det er jo sånn at vi alle jobber forskjellig».

## Andre viktige funn

«...jeg opplever at det er en type modning som har med kompetanse og innsikt å gjøre».

«Ett aspekt er at man må se intensjonen bak bærekraftsmålene utover klima- og miljødimensjonen».

«Ulik forståelse om noe er bærekraftig eller ikke, er en generell problemstilling».



«...den manglende grunnleggende kunnskapen om det vi snakker om her. Det tror jeg dessverre, kanskje er ganske gjengs i forvaltningen og i departementene».

«Det er veldig få ledere som tar videreutdanning».

«...jeg tror ikke de vet hvordan vi skal oppnå bærekraftsmålene».

«Mangelen på kompetanse er en stor utfordring».

«I det offentlige, så er det ingen som har etterspurt bærekraftskompetanse når man har ansatt ledere».

«Kunnskap og kompetanse er en premiss for å kunne nå bærekraftsmålene».

«Riksrevisjonen sa at det var for lite tilbakemelding om utviklingen i bærekraftsarbeidet til Stortinget. Vi stusset litt på dette for vi har aldri hørt om at stortingspolitikere har vært misfornøyd med rapporteringen i statsbudsjettet».