

# 03

Samstemthetsbriefene: 03

## EN SAMSTEMT HANDLINGSPLAN FOR BÆREKRAFTSMÅLENE

Innspill til hvordan Norge kan styrke samstemthet gjennom en nasjonal handlingsplan for alle bærekraftsmålene



Forum for  
Utvikling og Miljø



# En samstemt handlingsplan for bærekraftsmålene



Innen 2030 skal verden nå bærekraftsmålene. Norge må gjøre sin del av jobben og for å få fremgang i arbeidet må det lages en nasjonal handlingsplan som sikrer at alt Norge gjør trekker i samme retning og støtter opp om bærekraftsmålene.

I motsetning til Sverige, Danmark og Finland, mangler Norge en nasjonal handlingsplan med tiltak for hvordan regjeringen vil sikre at Norge bidrar til å nå bærekraftsmålene ute og hjemme. De nordiske handlingsplanene er ulike i omfang og detaljnivå, og det er rom for forbedring.

Felles for planene er likevel at de sier noe om hvor de enkelte landene står, hvor de vil, og hva de må gjøre for å komme dit. Ett eksempel er den finske handlingsplanen som også inneholder en rekke tiltak som skal bidra til å sikre samstemthet. Tiltakene omfatter blant annet rapportering til nasjonalforsamlingen, dialog på tvers av departementer og integrering av bærekraftsmålene i resultatrapportering på departementsnivå.<sup>1</sup>

## Handlingsplan og reform

I 2019 lanserte OECD en peer review av norsk utviklingspolitikk.<sup>2</sup> Der skriver OECD blant annet at et omfattende sett med overordnede mål og prioriteringer setter politikere bedre i stand til å følge en felles agenda på en konsekvent og samstemt måte. En nasjonal handlingsplan er en måte å operasjonalisere dette på.

En handlingsplan som definerer Norges utfordringer og politiske mål under hvert enkelt bærekraftsmål, og som også ser målene i sammenheng og opp mot hverandre, vil være et viktig verktøy for å avdekke mangel på samstemthet. En slik handlingsplan vil også kunne være en sentral komponent i den samstemthetsreformen Stortinget har bedt regjeringen om.<sup>3</sup>

Våren 2018 la evalueringsavdelingen i Norad frem en evaluering av Norges innsats for å sikre en samstemt politikk for utvikling.<sup>4</sup> Ifølge rapporten har Norge en tilnærming som er preget av liten grad av for-

### En samstemt politikk for bærekraftig utvikling

Samstemt politikk for bærekraftig utvikling handler om å integrere den økonomiske, sosiale og miljømessige dimensjonen av bærekraftig utvikling i alle stadier i utviklingen av innenriks- og utenrikspolitikk.

Formålet er:

- 1) å fremme synergi og minimere risikoen for at økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn går på bekostning av hverandre
- 2) harmonisere innenrikspolitiske mål med internasjonalt omforente målsettinger
- 3) adressere politikkenes grenseoverskridende og langsiktige konsekvenser<sup>1</sup>

malitet og sak-til-sak håndtering av dilemmaer og motsetninger. Dette skiller Norge fra andre «beste praksis»-land på området. Eksempler på formaliserte mekanismer kan være å:

- vedta at alle lover skal harmoniseres med bærekraftsmålene (Sverige og Belgia)
- opprette egne enheter med særlig ansvar for samstemthet og myndighet til å instruere andre departementer der det oppstår konflikt rundt samstemthet (Nederland frem til 2012)
- gi akademiske institusjoner i oppdrag å utvikle indikatorer for å måle samstemthet (Irland)
- ha faste departementsvise rapporteringsmaler som inkluderer identifisering av dilemmaer, mål for samstemthet og måling av fremgang (Sverige)<sup>5</sup>

### Mange handlingsplaner - ingen overordnet

Stortingets flertall (deriblant regjeringspartiene Venstre og KrF) ba sommeren 2017 regjeringen om å legge frem for Stortinget «en plan for hvordan Norge vil gjennomføre bærekraftsmålene, nasjonalt og internasjonalt».<sup>6</sup> Dette har ennå ikke skjedd. Oppfølgingen av Norges uttalte forpliktelser har vært svak blant annet når det gjelder konkrete planer som kan øke samstemtheten. Norad-evalueringen viser til Sverige, der regjeringen har pålagt alle departementer å utvikle handlingsplaner for hvordan den vil følge opp Sveriges nasjonale plan for global utvikling og samstemthet.

I Norge er det verdt å merke seg at flere departementer har utviklet handlingsplaner, hvorav flere er relevante for arbeidet med bærekraftsmålene. Et helhetlig planverk som sikrer at de ulike handlingsplanene trekker i samme retning og mot klart definerte politisk mål, vil motvirke silotenkning og gjøre det enklere å få et overblikk over Norges utfordringer. Regjeringens nylig lanserte Handlingsplan for bærekraftige matsystemer er signert av sju ministre fra seks forskjellige departementer.<sup>7</sup> Det er et steg i riktig retning.

### Fleksibilitet på godt og vondt

Regjeringens begrunnelse for hvorfor Norge ikke har en handlingsplan er at oppfølgingen av bærekraftsmålene er integrert i det ordinære politiske arbeidet og ikke organisert som et eget prosjekt med et eget sekretariat.<sup>8</sup> Denne tilnærmingen bidrar i mindre grad til en strategisk og målrettet innsats på områder som ikke er avgrenset til enkeltsaker.

#### En samstemt politikk for bærekraftig utvikling

I 2018 opprettet regjeringen regjeringen Samstemthetsforum for å bidra til en mer samstemt politikk for utvikling. Formålet er å bidra til at norsk politikk på relevante områder kommer nærmere norske utviklingspolitiske målsetninger.

Forumet ledes av Utenriksdepartementet, i samarbeid med Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Representanter for sivilt samfunn, akademia og næringsliv er medlemmer. Forumet vil blant annet gi innspill til og drøfte de årlige rapportene til Stortinget om samstemt politikk for utvikling. Samstemthetsforum møtes etter behov, minst to ganger i året.<sup>ii</sup>



*Stortingets flertall har bedt regjeringen om å legge frem for Stortinget «en plan for hvordan Norge vil gjennomføre bærekraftsmålene, nasjonalt og internasjonalt».*

Bak dette valget ligger et ønske om å unngå for «rigide» handlingsplaner, strategier, rapporteringsregimer og formaliserte mekanismer» som kan motvirke fleksibiliteten i det norske byråkratiet.<sup>9</sup>

De ulike departementenes relative uavhengighet og mangel på institusjonaliserte arenaer på tvers av departementene gjør det utfordrende å jobbe med samstemthet. Systemet synes altså mer egnet til å sikre «do-no-harm» enn å gi rom for strategisk planlegging og identifisering av synergier for å oppnå økt samstemthet.<sup>10</sup> Det er nødvendig med klart formulerte politiske mål, prosedyrer for oppfølging og rapportering, og klare ansvarlinjer for å nå målene.

Flere av respondentene i Norad-evalueringen påpeker at det ikke er «kultur» i regjeringen for å blande seg inn i andre departementers politikk utover uformelle diskusjoner, samarbeid og konsultasjoner i tverr-departementale arbeidsgrupper og komiteer. Det gjør det krevende å motvirke ustemthet innenfor og mellom departementer.

## ○ Måling og resultatrapportering

### Uegnet format

Per i dag rapporterer regjeringen på bærekraftsmålene i nasjonalbudsjettet og på samstemthet i UD sin proposisjon i statsbudsjettet. Rapporteringen på bærekraftsmålene er svært overordnet, og hovedvekten av endringer fra år til år er redaksjonelle og språklige. Konkrete tiltak er sjelden knyttet til delmål, og så å si aldri til indikatorer. Det gjør det til en krevende operasjon å få overblikk over både konkrete politiske målsettinger samt eventuell mangel på fremgang for å nå bærekraftsmålene. Det gjør det også vanskeligere å se sammenhengen mellom ulike mål og tiltak.

Når det gjelder rapportering på samstemthet har både OECD og Norad påpekt at rapporteringen som del av statsbudsjettet ikke fungerer optimalt. Rapportene fokuserer først og fremst på hva som er oppnådd, heller enn å se på forbedringspunkter og bruke resultatinformasjonen som grunnlag for nye beslutninger og langsiktig arbeid med saksfeltet. Både formatet og opplegget rundt gjør det svært vanskelig å påpeke dilemmaer og inkonsekvenser i norsk politikk.<sup>11</sup>

Tidligere har arbeidet med regjeringens samstemthetsrapporter blitt utarbeidet av regjeringen alene. Samstemthetsforum har etter sin opprettelse blitt konsultert i de tidlige fasene av arbeidet. Det endelige produktet er det likevel regjeringen som er ansvarlig for.

### Generell trend

Regjeringen har ved flere anledninger fått kritikk for svak rapportering. Kritikken går ut på at det fokuseres på suksesshistorier fremfor utfordringer, dilemmaer og inkonsekvenser i norsk utviklingspolitikk. For eksempel har Riksrevisjonen i 2019 gjennomgått regjeringens

## Nordiske handlingsplaner<sup>iii</sup>

**SVERIGE:**  
**Handlingsplan Agenda 2030 2018-2020<sup>iv</sup>**  
Overordnede mål og tiltak på samtlige bærekraftsmål

Utvalgte fokusområder: Likestilling, bærekraft, sirkulær økonomi, næringsliv, næringskjeder og kunnskap og innovasjon

Egne kapitler om samarbeid med kommuner, næringsliv og sivilsamfunn og om Sverige i EU

Sveriges statistikkbyrå har utviklet forslag til en statistikkbasert oppfølging med indikatorer for Sveriges gjennomføring av Agenda 2030

**DANMARK:**  
**Handlingsplan for FNs verdensmål - Danmarks oppfølging på FNs verdensmål for bæredygtig utvikling<sup>v</sup>**

Fire prioriteringer: Vekst og velstand, mennesker, miljø og klima og fredelige og trygge samfunn. Hver av de fire prioriteringene har nasjonale mål og indikatorer.

Overordnet gjennomgang av Danmarks politikk på samtlige bærekraftsmål

**FINLAND:**  
**Sustainable Development in Finland – Long-term, Coherent and Inclusive Action<sup>vi</sup>**

To fokusområder: 1) Energi og klima, og 2) ikke-diskriminering, likestilling og kompetanse. Hvert fokusområde har et sett med tiltak

Egne tiltak for spesifikt å fremme samstemthet

rapportering på utvalgte resultater av utdanningsbistand gjennom budsjettproposisjonene. Riksrevisjonen påpekte at det for de tolv prosjektene som ble rapportert fra i budsjettforslagene for 2017 og 2018 «i stor grad rapporteres om utførte aktiviteter og positive resultater, og i mindre grad om «problemer i prosjektene».<sup>12</sup>

Sabima, organisasjonen som jobber mot tap av naturmangfold, har gått gjennom Norges sjette nasjonalrapport til det internasjonale sekretariatet for Aichi-målene, der Norge gjør rede for hvordan vi tar vare på naturen. Sabimas gjennomgang avdekket en rekke feil og mangler i det som skal være den mest oppdaterte gjennomgangen av hvordan Norge tar vare på naturen.<sup>13</sup> Organisasjonen frykter at naturpolitikken i Norge skjønnes. En forutsetning for forbedring er å identifisere og anerkjenne feil eller mangler, noe Norge i liten grad gjør.

En god og konkret handlingsplan vil være et kraftig insitament til å rapportere bedre. Erfaringer fra andre land viser at det er der man har en helhetlig nasjonal bærekraftstrategi, eller handlingsplan, som omfatter alle departementer og alle bærekraftsmål, at man også får til en substansiell rapportering.<sup>14</sup> OECD erkjenner at det ikke finnes noen one-size-fits-all institusjonelt oppsett som kan maksimere bærekraft.<sup>15</sup> Samstemtheten kan være sterk til tross for svake strukturer. Det er behov for et rapporteringsformat som gjør det mulig for både organisasjonslivet, offentligheten, mediene, academia og, ikke minst, Stortinget, å stille regjeringen til ansvar.

### Hvordan måle resultater

Kvaliteten på rapporteringen reflekterer hvordan man måler at målene er nådd. OECD har omtalt regjeringens rapportering på samstemthet som «ineffektiv». Dette knytter de blant annet til manglende indikatorer som kan bidra til å måle og styrke samstemthet.<sup>16</sup>

I tillegg til at Norge ikke har egne indikatorer for samstemthet, er det heller ikke utviklet nasjonale indikatorer for bærekraftsmålene. Per i dag rapporterer Norge på globale indikatorer som er mest relevante for fattigere land. Dermed kommer Norge svært godt ut på oppnåelse av de aller fleste bærekraftsmålene. Derfor bør Norge følge FNs anbefaling om å utvikle nasjonale indikatorer som kan være relevante i en norsk sammenheng.<sup>17</sup>

En god rapportering på Norges arbeid for å nå bærekraftsmålene bør være tuftet på nasjonal statistikk med nasjonale indikatorer. Disse bør utvikles av Statistisk Sentralbyrå (SSB), gjerne i samarbeid med andre statistikkprodusenter der det er hensiktsmessig. Fagmiljøer, academia, sivilsamfunn og privat sektor bør konsulteres i denne prosessen.

Gjennom statsbudsjettet for 2020 fikk SSB finansiering til å opprette en nasjonal plattform hvor statistikk og indikatorer som er relevante for bærekraftsmålene kan samles og kommuniseres. SSB må sikres forutsigbar finansiering for å dekke dette behovet, også etter 2020.

”

*Rapportene fokuserer først og fremst på hva som er oppnådd, heller enn å se på forbedringspunkter og bruke resultatinformasjonen som grunnlag for nye beslutninger.*

”

*En god og konkret handlingsplan vil være et kraftig insitament til å rapportere bedre.*

## Sikring av best mulig plan

Fagmiljøer, sivilsamfunnet, privat sektor og akademia bør inviteres til en bred dialog om nasjonale indikatorer, formen og målet for en handlingsplan, og hva slags rapportering som er hensiktsmessig for å maksimere måloppnåelsen. Hvordan man best mulig måler og rapporterer på samstemthet bør være en del av konsultasjonen.

Utarbeidelse av en nasjonal handlingsplan for alle bærekraftsmålene kan også stimulere til nytenkning og belyse sammenhenger på en ny måte. En slik plan kan også langt på vei bidra til å imøtekomme noe av kritikken fra OECD.

En handlingsplan bør ha et sett med klare målsetninger for en samstemt politikk for utvikling som inkluderer alle relevante departementer og beslutningsnivåer. OECD etterlyser spesifikke mål eller delmål, en tidsspesifikk implementeringsplan og fokus på tverrgående prioriteringer.<sup>19</sup> En klar problembeskrivelse, klart definerte delmål med tydelig avklaring av hvordan man vet at målet er nådd - og, ikke minst, finansiering - er alle viktige kjennetegn ved en god handlingsplan.

”

*Utarbeidelse av en nasjonal handlingsplan for alle bærekraftsmålene kan også stimulere til nytenkning og belyse sammenhenger på en ny måte.*

### Regjeringen bør derfor

- legge en tidsplan for arbeidet med klare frister for når handlingsplanen skal være på plass
- umiddelbart invitere fagmiljøer, sivilsamfunnet, privat sektor og akademia til en bred dialog om nasjonale indikatorer, formen og målet for en handlingsplan, og hva slags rapportering som er hensiktsmessig for å maksimere måloppnåelsen, samtidig som man sikrer åpenhet rundt bærekraftsarbeidet, samstemthet og de dilemmaene Norge møter
- gjennomføre en gapsanalyse av hvor Norge ligger etter når det gjelder hvert av delmålene for bærekraftsmålene, i størst mulig grad basert seg på norsk statistikk
- sikre at handlingsplanen er tidsspesifikk med klare trinnvise frister for måloppnåelse.
- sikre at handlingsplanen tar for seg samtlige delmål, med et særlig fokus på områder der Norge har særlige utfordringer, som for eksempel klima og bærekraftig forbruk
- sikre at handlingsplanen innebærer et økt ambisjonsnivå og endrede prioriteringer for å nå målene
- sikre at handlingsplanen dekker Norges måloppnåelse både nasjonalt og internasjonalt
- sikre at handlingsplanen inneholder klare ansvarlinjer og i størst mulig grad er reflektert i budsjettet
- sikre at handlingsplanen har en tydelig parlamentarisk forankring
- legge frem for Stortinget til debatt en samlet rapportering på bærekraftsmålene, for eksempel i form av en årlig stortingsmelding

## Referanser:

<sup>i</sup>OECD (2018), Updating the Recommendation on Policy Coherence for Development [C(2010)41], [http://www.oecd.org/gov/pcsd/Updating%20the%20Recommendation%20on%20Policy%20Coherence%20for%20Development%20\[C\(2010\)41\]\\_EN.pdf](http://www.oecd.org/gov/pcsd/Updating%20the%20Recommendation%20on%20Policy%20Coherence%20for%20Development%20[C(2010)41]_EN.pdf). For en enkel innføring i hva samstemthet er, se også Forum for utvikling og miljø (2018), Hva er samstemt politikk for bærekraftig utvikling?, <http://www.forumfor.no/assets/docs/Samstemthetsbriefene01-HVA-ER-SAMSTEMT-POLITIKK-FOR-B%C3%86REKRAFTIG-UTVIKLING.pdf>

<sup>ii</sup>Regjeringen (2018), Nytt forum skal bidra til samstemthet, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-forum-skal-bidra-til-samstemthet/id2602703/>

<sup>iii</sup>Les mer om samstemthet i de nordiske landene i Forum for utvikling og miljø, Samstemthet i de nordiske landene, <http://www.forumfor.no/assets/docs/Samstemtbriefene-02-mars-2019.pdf>

<sup>iv</sup> Regeringskansellet (2018), Handlingsplan Agenda 2030, 2018-2020, <https://www.regeringen.se/49e20a/contentassets/60a67ba0ec8a4f27b04cc4098fa6f9fa/handlingsplan-agenda-2030.pdf>

<sup>v</sup>Regjeringen (2017), Handlingsplan for FN's verdensmål - Danmarks opfølgning på FN's verdensmål for bæredygtig utvikling, [http://www.stm.dk/multimedia/2017\\_handlingsplan-for-fn-verdensmaalene.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/2017_handlingsplan-for-fn-verdensmaalene.pdf)

<sup>vi</sup>Prime Minister's Office Finland (2017), Government Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development - Sustainable Development in Finland - Long-term, Coherent and Inclusive Action, [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79455/VNK\\_J1117\\_Government\\_Report\\_2030Agenda\\_KANSILLA\\_netti.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79455/VNK_J1117_Government_Report_2030Agenda_KANSILLA_netti.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>1</sup> Finland, Government Report on the Implementation of the 2030 Agenda

<sup>2</sup>OECD Development Cooperation Peer Reviews: Norway 2019, <http://www.oecd.org/dac/oecd-development-co-operation-peer-reviews-norway-2019-75084277-en.htm>

<sup>3</sup>Prop. 1 S (2018–2019), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20182019/id2613694/sec1>

<sup>4</sup>Norad Evaluation Department (2018), Evaluation of Norwegian Efforts to Ensure Policy Coherence for Development, <https://norad.no/contentassets/4ac3de36fbdd4229811a423f4b00acf7/8.18-evaluation-of-norwegian-efforts-to-ensure-policy-coherence-for-development.pdf>

<sup>5</sup>Norad, Evaluation of Norwegian Efforts

<sup>6</sup>Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk (Innst. 440 S (2016–2017), Meld. St. 24 (2016–2017)), <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-440s.pdf>

<sup>7</sup>Regjeringen (2019), Mat, mennesker og miljø, Regjeringens handlingsplan for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk 2019–2023, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/matsystemer/id2661208/>

<sup>8</sup>Norge uten eget bærekraftsplan for fjerde år, NTB 27.02.2019, <https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2019/01/27/195495879/norge-uten-egen-baerekraftsplan-for-fjerde-ar>

<sup>9</sup>Norad, Evaluation of Norwegian Efforts

<sup>10</sup>Norad, Evaluation of Norwegian Efforts

<sup>11</sup>Norad, Evaluation of Norwegian Efforts

<sup>12</sup>Riksrevisjonen (2019), Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utvikling (Dok 3:10 (2018–2019)), <https://norad.no/contentassets/4ac3de36fbdd4229811a423f4b00acf7/8.18-evaluation-of-norwegian-efforts-to-ensure-policy-coherence-for-development.pdf>

<sup>13</sup>Sabima, Hullene i norsk naturpolitikk sparkles og skjønnes, <https://www.sabima.no/hullene-i-norsk-naturpolitikk-sparkles-og-skjonnes/>

<sup>14</sup>Jan Gustav Strandenæs, presentasjon holdt for Polyteknisk forening 11. september 2019, upublisert.

<sup>15</sup>OECD Peer Review

<sup>16</sup>OECD Peer Review

<sup>17</sup>SSB (2017), Nasjonal statistikk skal måle nasjonal fremgang, <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/nasjonal-statistikk-skal-male-global-fremgang>

<sup>18</sup>Tonje Merete Viken (2019), Diskusjonsnotat: Norge trenger en nasjonal handlingsplan for bærekraftsmålene, <http://www.forumfor.no/assets/docs/Diskusjonsnotat-01-2019-Nasjonal-handlingsplan.pdf>

<sup>19</sup>OECD Peer Review

### **Hvordan føre en samstemt politikk for bærekraftig utvikling**

Samstemthet betyr i bunn og grunn å unngå å gi med den ene hånden og ta med den andre, samt sikre at ulike politikkområder drar i samme retning.

Denne briefen inngår i en serie som vil ta for seg ulike aspekter ved samstemthet og komme med innspill til hvordan regjeringen kan føre en samstemt politikk for bærekraftig utvikling.

Innspillene er også del av ForUM sitt bidrag inn i regjeringens Samstemthetsforum, hvor ForUM har to representanter.

#### **Tidligere utkommet i serien er:**

**01:** *Hva er samstemthet politikk for bærekraftig utvikling?* (2018)

**02:** *Samstemthet i de nordiske landene* (2019)

Publikasjonen er utgitt med støtte fra Norad  
Oktober 2019

Synspunkter og konklusjoner står for undertegnede organisasjoners regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med alle Forum for utvikling og miljøes medlemsorganisasjoners syn.

Design: Kord AS

Forsidebilder: Elias Tigiser, Aleksandar Pasaric, Jhonis Martins, Allison Richards, Pexels/KLM, Rawpixel, Peretz Partensky, Norsk olje og gass og Pixabay

**Forum for utvikling og miljø**  
Storgata 11, 0155 Oslo

forumfor@forumfor.no  
Twitter: @ForumNorway  
www.forumfor.no