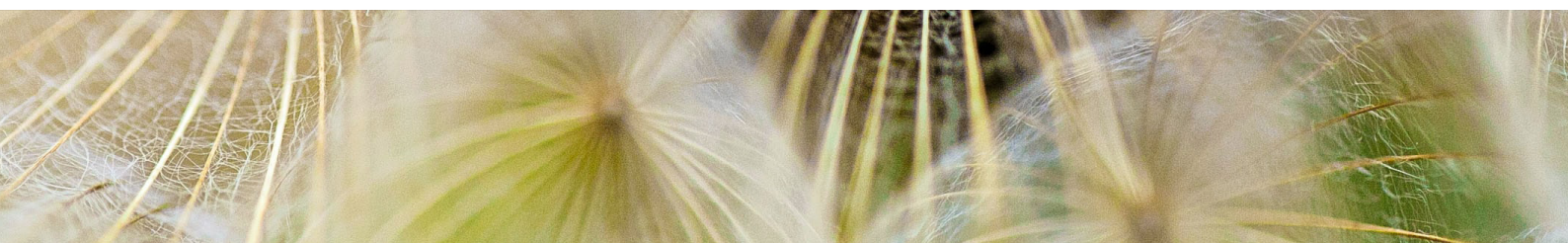
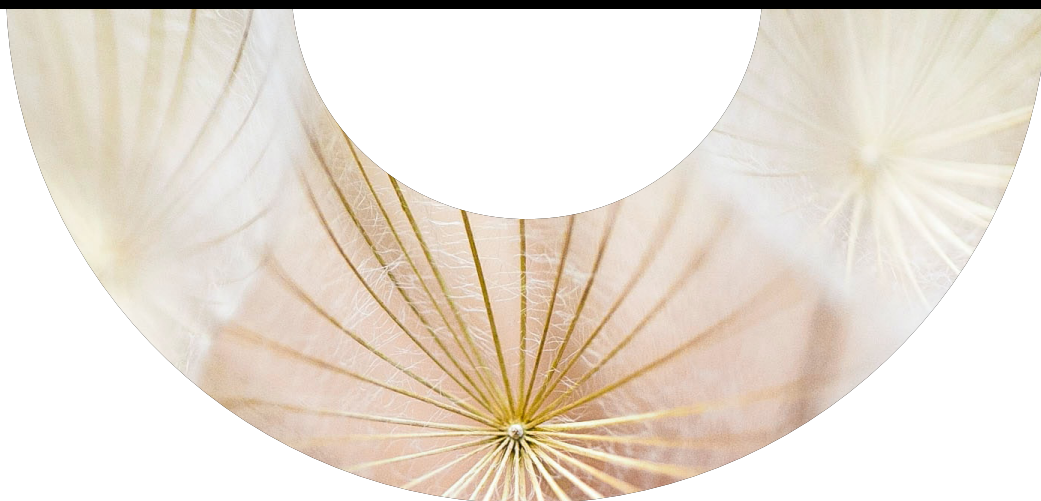


NASJONALE FORUM FOR BÆREKRAFTSMÅLENE

Brief om organisering av arbeidet med bærekraftsmålene og
partnerskap med ikke-statlige aktører



Forum for
utvikling og miljø

NASJONALE FORUM FOR BÆREKRAFTSMÅLENE

Brief om organisering av arbeidet med bærekraftsmålene og partnerskap med ikke-statlige aktører



Ingen regjering kan nå bærekraftsmålene alene – hele samfunnet må være med på innsatsen for å stanse klimaendringene, bekjempe fattigdom, utrydde sult og bekjempe stadig økende ulikhet mellom folk og mellom land. Partnerskap ligger i kjernen av bærekraftsmålene og i denne briefen har vi sett på hvordan myndighetene i Tyskland, Finland og Mexico samarbeider med samfunnsaktører i sine nasjonale forum for bærekraftsmålene og hvordan et slikt forum kan se ut i Norge.

I 2015 ble verdens land enige om tidenes mest ambisiøse plan for utvikling: bærekraftsmålene og Agenda 2030. Planen var unik fordi den angikk alle land, og den la så stor vekt på partnerskap mellom samfunnsaktører for å nå målene. Vi er nå inne i «handlings tiår», og det haster å få plass tiltak for å nå målene. Dette gjelder i enda større grad enn tidligere, da pandemien satte oss tilbake i oppnåelsen av målene, for første gang siden de ble vedtatt.

Norge tok tidlig en internasjonal lederrolle i arbeidet med bærekraftsmålene, men den nasjonale oppfølgingen har fått kritikk fra flere hold. Riksrevisjonen la frem en rapport om organiseringen av arbeidet med bærekraftsmålene i 2020 der de kom med sterk kritikk av svak overordnet styring og manglende nasjonale delmål og indikatorer. De kritiserte også manglende informasjon til Stortinget om hvilke mål som er særlig utfordrende for Norge og hvordan man skal løse problemene.¹

I tillegg har sivilsamfunnet og andre samfunnsaktører etterlyst tettere, bedre organisert og mer effektivt partnerskap med myndighetene samt sterkere tiltak for å nå målene. Dette er at det på høy tid å gjøre noe med. Norge er godt rustet til å nå bærekraftsmålene, og ligger bedre an enn mange andre land.²

Likevel er det mye arbeid som gjenstår, og flere av de «vanskelige» bærekraftsmålene vil kreve en større innsats.

Det å nå bærekraftsmålene er en global forpliktelse, og norsk politikk må også ta innover seg effekten Norge har på andre land. På listen over spillover-effekt, altså hvordan et lands politikk påvirker andre lands muligheter til å nå sine nasjonale mål, ligger Norge nesten helt nederst på 155. plass av 165 land.³ Dette betyr selv om Norge leverer godt på flere av bærekraftsmålene nasjonalt, blir de internasjonale målsetningene vi har forpliktet oss til gjennom bærekraftsmålene undergravet av politikk og aktivitet på andre områder. Norge trenger å føre en samstemt politikk for bærekraftig utvikling for å nå målene her hjemme, og for å sikre at vi bidrar til at verden gjør det samme.

I denne briefen presenteres tre eksempler fra andre land som har lyktes i å skape nasjonale fora for bærekraftsmålene, ett nytt og to veletablerte. Erfaringer fra disse vil brukes til å belyse den norske situasjonen og analysere hvilke grep som kan gjøres for å sikre en bedre implementering av bærekraftsmålene, mer samstemt politikk og for å skape et sterkt partnerskap mellom myndigheter og ikke-statlige aktører gjennom et nasjonalt forum.

I briefen omtales nasjonale forum for bærekraftsmålene som nasjonale forum, og denne betegnelsen vil også brukes for å beskrive de som eksisterer i eksempel-landene selv når disse har andre navn.

Samstemt politikk for bærekraftig utvikling er definert som «en politikk som sikrer at målene for utviklingspolitikken ikke undergraves av annen politikk myndighetene fører og som også påvirker utviklingslandene, og at disse andre politikkområdene så langt det er mulig støtter opp under utviklingsmålene.»

TYSKLAND

En nasjonal strategi for bærekraftig utvikling styrer det tyske arbeidet med Agenda 2030, og arbeidet ledes av kanslerens kontor. Innspill fra samfunnsaktører sikres gjennom et selvstendig bærekraftsråd med lang fartstid. Rådet fungerer som en «veiviser» for den tyske regjeringen i bærekraftsarbeidet.⁴

Mandat og organisering

Det selvstendige bærekraftsrådet, heretter omtalt som det nasjonale forumet, rådgir regjeringen på alle politikkområder. Forumet ble opprettet av regjeringen for 20 år siden og er en veletablert institusjon i tysk politikk.⁵ Det opererer ikke lenger etter et vedtatt mandat, men er hjemlet i den tyske utviklingsstrategien med

tydelige oppgaver. De 15 medlemmene oppnevnt av kansleren kommer fra sivilsamfunn, næringsliv, academia og politikken, og bidrar med forskjellige erfaringer. Medlemmene velges med intensjon om å reflektere både bredden i samfunnsaktører og det politiske spekteret.

Det nasjonale forumet er en respektert institusjon med en fastlagt arbeidsmetode og rolle i det politiske landskapet. Tyskland kom derfor eksepsjonelt tidlig i gang med arbeidet med bærekraftsmålene, og det nasjonale forumet var koblet på fra start. I tillegg til det selvstendige nasjonale forumet har regjeringen organisert sitt arbeid med bærekraftsmålene i en statssekretærkomité som ledes av sjefen for kanslerens kontor (en minister for «spesielle oppgaver», men uten portefølje), og er den styrende institusjonen for den nasjonale strategien hvor representanter for alle departementene møtes. Lederen for forumet samt lederen av parlaments rådgivende bærekraftskomité kan delta som observatører i disse møtene.⁶

Det nasjonale forumet har tre hovedoppgaver: bidra til å videreutvikle og implementere den nasjonale bærekraftsstrategien, gi sine meninger i saker på eget initiativ eller på forespørsel fra statssekretærkomiteen og til sist sikre sosial dialog om bærekraftig utvikling på nasjonalt og internasjonalt nivå. Forumet lager sitt



Det nasjonale forumet har tre hovedoppgaver: bidra til å videreutvikle og implementere den nasjonale bærekraftsstrategien, gi sine meninger i saker på eget initiativ eller på forespørsel fra statssekretærkomiteen og til sist sikre sosial dialog om bærekraftig utvikling.

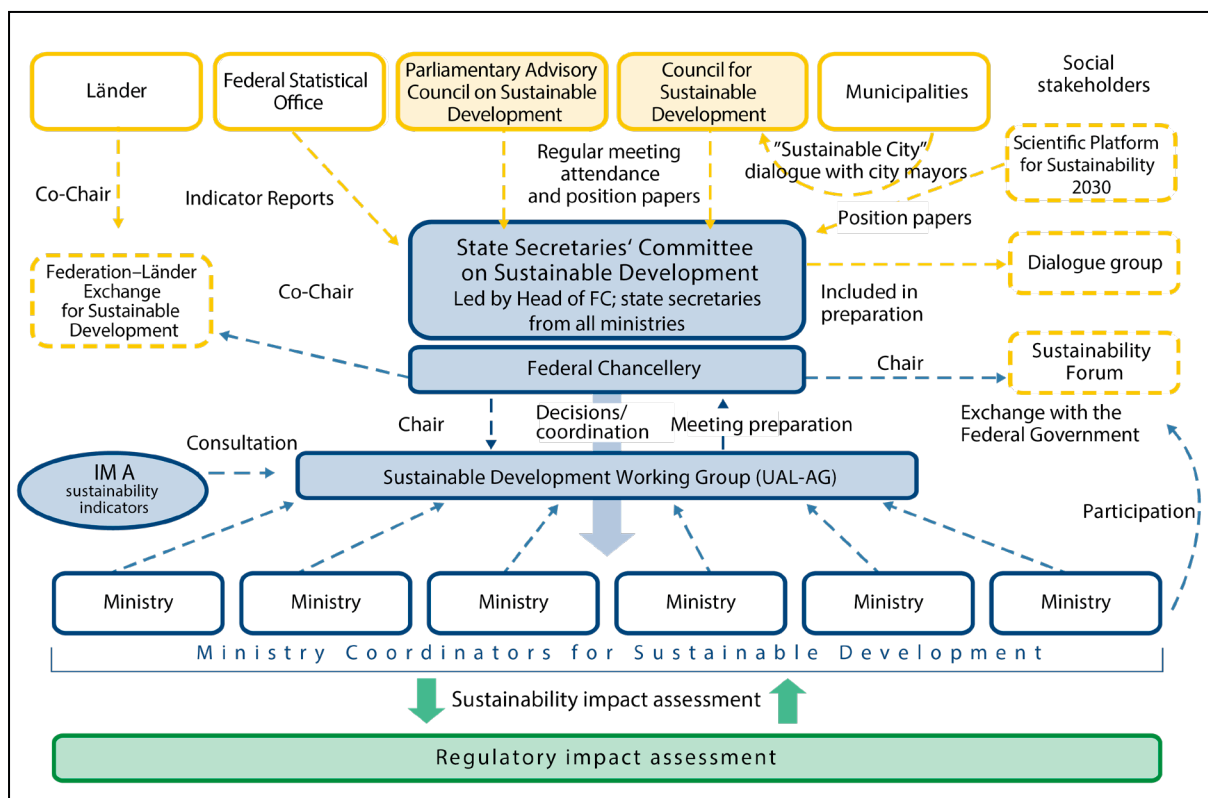
Relasjon til andre institusjoner

I Bundestag er det opprettet en rådgivende komité for bærekraftig utvikling som skal følge opp regjeringens arbeid med strategien for bærekraftig utvikling.

- Komiteen inviterer ministre til Bundestag for debatter om bærekraftsarbeidet.
- Strategien for bærekraftig utvikling revideres hvert fjerde år, inkludert forumets mandat.⁴
- Forumet er ansvarlig for internasjonale, uavhengige gjennomganger av tysk politikk for bærekraftig utvikling. Disse er gjennomført i 2009, 2013 og nå sist i 2017/2018 hvor Agenda 2030 var inkludert. De utgjør utgangspunktet for revidering av strategien.⁶

Det er svært mange forskjellige innspillmekanismer og -organer i Tyskland, men ingen har den samme tyngden som det nasjonale forumet, eller jobber like helhetlig.⁸

- Bærekraftsforum hvor representanter for over 100 aktører møtes for å dele sitt arbeid og komme med sine innspill til arbeidet med bærekraftig utvikling.
- Akademisk nettverk for bærekraft
- Sosialt dialogforum med sivilsamfunn som spiller inn til møter i statssekretærkomiteen
- Dialognettverket for ordførere «Bærekraftige byer»



Tysklands organisering av arbeidet med bærekraftsmålene

eget treårige arbeidsprogram. I den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling refereres det eksplisitt til at regjeringen følger rådene fra forumet i omorganisering av bærekraftsarbeidet⁶ og evaluering fra forumets tidligere medlemmer viser flere seire.⁷

Arbeidsform og sekretariat

Det nasjonale forumet holder lukkede møter og innholdet er hemmelig. Forumet tilstreber enstemmige vedtak og konsensus, men har også avstemninger med flertall og mindretall.⁹ Det legges stor vekt på konsensus, men i noen tilfeller har forumet slitt med å finne felles løsninger, som for eksempel når det gjelder energipolitikk. Dette oppleves som et nederlag ifølge tidligere medlemmer.⁷ Forumets medlemmer kan sette ned arbeidsgrupper som kommer med forslag til løsninger som er mer gjennomarbeidede for å unngå lange konfliktfylte diskusjoner. De mindre arbeidsgruppene har ikke den samme bredden av aktører representert, men anbefalingene blir behandlet i plenum av forumet.⁸ Forumet opererer med detaljerte tre-årige arbeidsprogram hvor forumets posisjon i sentrale hendelser og politikkområder i den kommende perioden skisseres.

”

Forumet opererer med detaljerte tre-årige arbeidsprogram hvor forumets posisjon i sentrale hendelser og politikkområder i den kommende perioden skisseres.

Forumet har et eget kontor med et sekretariat på 22 personer fordelt på tre avdelinger og har egne prosjekter innenfor bærekraft, som et kulturfond og regionale kontorer. Disse prosjektene skal sikre den sosiale dialogen om bærekraftig utvikling, som innebærer å skape engasjement og hente innspill i befolkningen og blant ulike samfunnsaktører om arbeidet med bærekraftsmålene. Av logistiske og administrative årsaker ble sekretariatet plassert i utviklingsdepartementet (GIZ), og sekretariatet er dermed også enkelt koblet på den internasjonale dimensjonen av bærekraftig utvikling. Denne plasseringen innebærer at sekretariatet og forumet ikke er påkoblet dag-til-dag-arbeidet med bærekraft i kanslerens kontor, men de har gode samarbeidsrutiner. Blant annet deltar representanter fra kanslerens kontor på forumets møter, i tillegg til at den formelle relasjonen som følger av at kanslerens kontor finansierer forumets arbeid.⁸

Samstemthet

- Den nasjonale strategien spenner over mange politikkområdet for å sørge for samstemthet.
 - Alle nye lover og reguleringer må vurderes ut fra deres påvirkning på bærekraft.⁵
 - Det nasjonale forumet fikk gjennomslag for seks prinsipper for bærekraftig utvikling som er helhetlige og overordnet for bærekraftsarbeidet.⁸
-

○ FINLAND

I Finland ledes implementeringen av bærekraftsmålene av statsministerens kontor og er integrert i finnenes nasjonale utviklingsplan, samt en egen plan for implementering av 2030-agendaen.⁷ Finnene omtales som «*considered to be international references in terms of their institutional arrangements*».¹¹ Finlands nasjonale forum er et slags «mini-Finland» og inkluderer mange aktører.¹²

Mandat og organisering

Den nasjonale kommisjonen for bærekraftig utvikling, heretter omtalt som det nasjonale forumet, er omtalt i den langsiktige utviklingsstrategien og ledes av statsministeren. Forumet har eksistert i mer enn 25 år og er blitt en veletablert institusjon som inkluderer statlige og ikke-statlige aktører til et slags «mini-Finland». Det nasjonale forumet har ni medlemmer fra næringslivet, tre fra fagbevegelsen, 14 fra sivilsamfunn samt representanter fra kommuner, regioner, kirker og forskningsmiljøer.¹³ I tillegg deltar både medlemmer fra regjeringen, parlamentet. Representanter fra embetsverket deltar som observatører. Forumet er et «mini-Finland» i den forstand at omtrent alle samfunnsaktører har en plass og slik blir svært mange synspunkter inkludert i arbeidet, og aktørene bidrar også selv til implementering av bærekraftsmålene. Arbeidet til forumet går ut på å integrere strategiske målsetninger for bærekraftig utvikling i all politikk, og inkluderer informasjonsdeling, kapasitetsbygging og koordinering. Det nasjonale forumet har lyktes i å skape en felles forståelse og konsensus som har hindret deadlock-situasjoner i arbeidet med Agenda 2030.¹⁰

Forumets generalsekretær tilhører statsministerens kontor og statsministeren leder forumet sammen med finans- og klimaministrene. I tillegg til det nasjonale forumet har statsministerens kontor også ledelsen for et interministerielt nettverk for å koordinere arbeidet internt i regjeringen.¹⁰ I dette nettverket sitter de samme representantene fra embetsverket som deltar som observatører i forumet.¹²

”

Forumet er et «mini-Finland» i den forstand at omtrent alle samfunnsaktører har en plass og slik blir svært mange synspunkter inkludert i arbeidet, og aktørene bidrar også selv til implementering av bærekraftsmålene.

Relasjon til andre institusjoner

Det finske parlamentet følger opp politikken for bærekraftig utvikling gjennom:

- En utviklingspolitisk komité som skal følge opp fra et utviklingspolitisk ståsted.
- Implementeringen av bærekraftsmålene som helhet rapporteres på i parlamentet årlig i regjeringens statusrapport, hvor alle departementer bidrar inn.
- Fast system med en større debatt og gjennomgang av arbeidet med Agenda 2030 hvert fjerde år, arbeidet med strategi og VNR er påkoblet denne syklusen.¹²

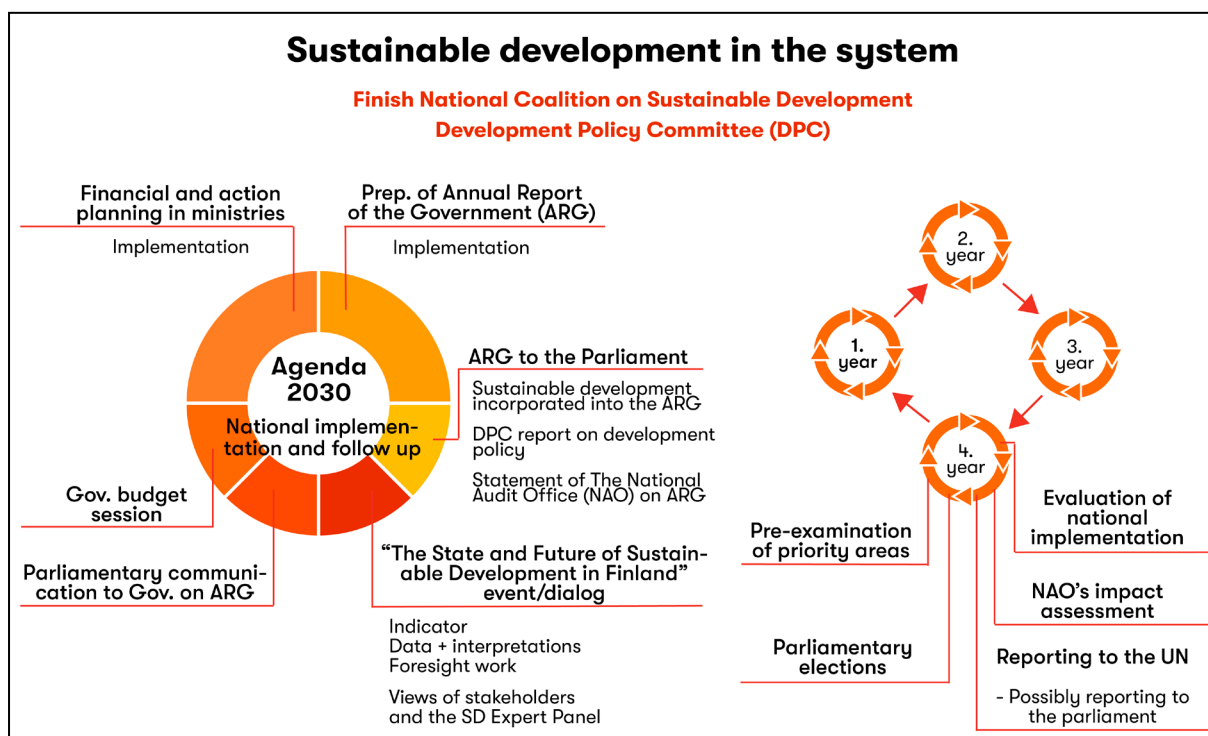
Finland bruker en rekke metoder for å sikre innspill til og evaluering av politikken som føres:¹⁰

- Innspill fra tenketanker, vitenskapelige paneler, innbyggerdeltakelse og et aktivt sivilsamfunn.
- Det utføres regelmessig uavhengige vurderinger av bærekraftsarbeidet.

Arbeidsform og sekretariat

Forumet møtes 2-3 ganger i året og har som mål å sikre samarbeid for å nå bærekraftsmålene og å integrere bærekraft i nasjonal politikk, administrasjon og sosial praksis.¹³ I tillegg til de ordinære møtene skjer svært mye av arbeidet i forberedelsen av møtene, hvor alle medlemmene kan delta og mange deltar aktivt. Mye er dermed forberedt i forkant av møtene, noe som hindrer høyt konfliktnivå på selve møtet.¹²

Forumet har en sekretariatsfunksjon i statsministerens kontor og et koordineringsnettverk med medlemmer fra departementene for å forberede arbeidet. Sekretariatet består kun av tre personer, og fordi forumet har en sterk kultur og aktiv deltakelse fra medlemmene bidrar også disse til å gjennomføre enkelte sekretariatsfunksjoner samt representasjon utad.¹² Forumet kan også nedsette arbeidsgrupper som utarbeider forslag til posisjoner på spesifikke temaer.



Finlands organisering av arbeidet med bærekraftsmålene

Samstemthet

- Den nasjonale utviklingsplanen inneholder eksplisitte forpliktelser til å føre en samstemt politikk for bærekraftig utvikling.
- Den utviklingspolitiske komiteen i parlamentet jobber med å følge opp samstemthet fra et utviklingspolitisk perspektiv
- Med 2030-agendaen har samstemthet blitt et felles ansvar for hele regjeringen.¹⁰
- Det nasjonale forumet mener arbeidet med samstemthet er for lavt prioritert og ønsker at arbeidet får økt politisk prioritet og sentres i regjeringen, i motsetning til i dag hvor det ligger til utviklingsministeren.¹²

MEXICO

Mexicos president proklamerte i 2016 under FNs generalforsamling at implementeringen av Agenda 2030 var en «forpliktelse for staten» og leder selv det nasjonale rådet for 2030-agendaen som koordinerer innsatsen.¹⁰

Mandat og organisering

Det nasjonale rådet for 2030-agendaen, heretter omtalt som det nasjonale forumet, ble opprettet i tilknytning til presidentens kontor og består av ledere for alle departementer, sivilsamfunn, akademisk og privat sektor (de siste tre som observatører). Forumet ble opprettet ved presidentordre i 2017 og har et mandat som beskriver arbeidsmåte og oppgaver.¹⁴ Forumet har som hovedmål å «koordinere innsatsen for utarbeidelsen, implementeringen og evalueringen av politiske tiltak for å oppfylle 2030-agendaen». Mexico har også laget en ny nasjonal strategi for implementering av Agenda 2030. Forumet skal forbedre nasjonal planlegging med en strategisk visjon.¹⁰ Selv om sivilsamfunn i utgangspunktet er integrert i arbeidet med bærekraftsmålene i Mexico er situasjonen deres krevende, og rommet for påvirkning er dessverre blitt mindre siden forumets oppstart.¹⁵

I forbindelse med restrukturering av regjeringen ble sekretariatet for det nasjonale forumet flyttet til finansdepartementet i slutten av 2020 for å styrke arbeidet med planer og budsjettering.¹⁶ Forumet ble opprettet i et prosjekt med støtte fra det tyske utviklingsdepartementet GIZ i samarbeid med den meksikanske regjeringen¹⁷, og hadde dermed «ekstern stabilisering». Selv om mandat og organisering er godt på plass har forumet fått en mindre viktig rolle etter 2020 og spesielt med korona-krisen, og det er nå lite aktivitet.⁸ Likevel er forumet et godt eksempel på at det er mulig å skape et velfundert, representativt nasjonalt forum uten noe eksisterende å bygge på.

”

Forumet har som hovedmål å «koordinere innsatsen for utarbeidelsen, implementeringen og evalueringen av politiske tiltak for å oppfylle 2030-agendaen».

Relasjon til andre institusjoner

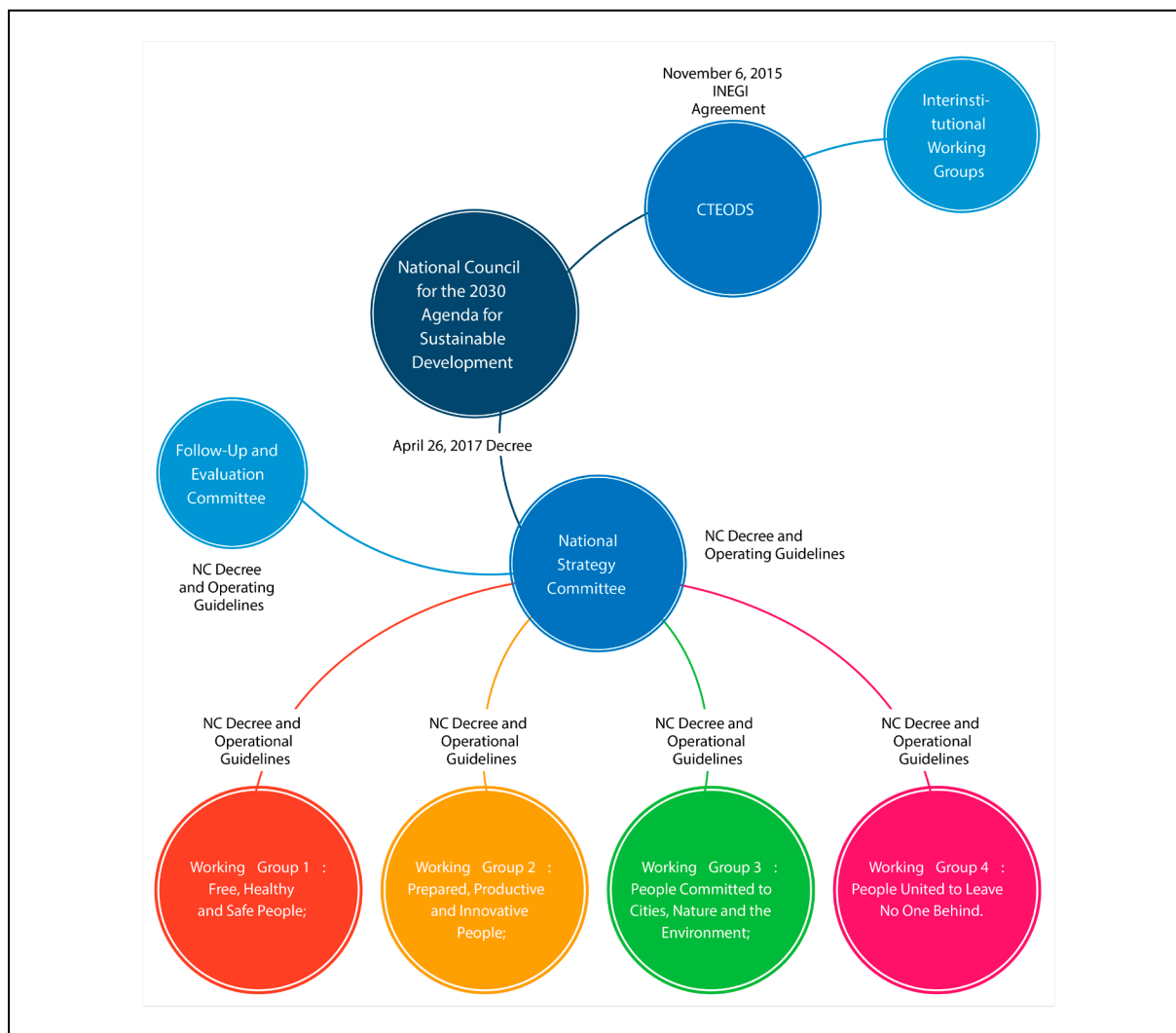
Det meksikanske senatet følger opp bærekraftsarbeidet gjennom:

- En arbeidsgruppe med 34 underkomiteer for å følge opp regjeringens innsats.
- En omfattende plan for senatets arbeid med Agenda 2030 hvor mulige lovendringer for å oppnå bærekraftsmålene er blitt kartlagt. Planen er basert på analyser fra senatet selv, men også fra akademia og internasjonale aktører.¹⁸

Arbeidsform og sekretariat

I Mexico har tverr-departemental koordinering og innspill fra ikke-statlige aktører blitt samlet i ett forum, som dermed er organisert under statsministerens kontor. I forumet har de ikke-statlige aktørene kun observatørstatus mens regjeringsmedlemmene har full status. Dette påvirker arbeidsformen og gjør det mindre presserende å sørge for konsensus mellom alle deltakere. Forumet skal møtes minst en gang i året, men kan møtes oftere. Beslutninger tas ved votering og presidentens stemme avgjør i tilfeller med stemmelikhet.¹⁹

Generalsekretær for forumet er direktøren for presidentens kontor. Forumet opererer med en årlig aktivitetsplan som generalsekretæren forbereder før godkjenning fra presidenten. Sekretariatet til forumet tilhørte først presidentens kontor, og ble i 2021 flyttet til finansdepartementet for å sikre den tverr-departementale og flerdimensjonale karakteren ved arbeidet og sikre kontinuitet i arbeidet med Agenda 2030.²⁰ Dessverre har korona-krisen og endringer i regjering påvirket forumets arbeid og det har siden 2020 svært lite aktivitet.⁸



Det nasjonale forumet for 2030 Agendaens struktur i Mexico

Samstemthet¹⁰

- Bærekraftsmålene er integrert i nasjonal planlov og innlemmet i retningslinjer for budsjettering.
- Proaktiv prosess hvor hensynet til bærekraftsmålene vurderes i forkant av prosjekter og budsjetter, som en integrert del av prosessen.

NORGES ARBEID MED BÆREKRAFTSMÅLENE

Selv om Norge har en stolt tradisjon med trepartssamarbeid og med det tett samarbeid mellom regjering og ikke-statlige samfunnsaktører, har det ikke lyktes forfatteren å finne et norsk nasjonalt samarbeidsorgan med en bred deltakelse fra både ikke-statlige aktører og politiske myndigheter.

Agenda 2030-deklarasjonen slår fast at det kreves et revitalisert partnerskap mellom myndigheter og andre samfunnsaktører for å sikre god implementering.²¹ Regjeringen Solberg lanserte rett før valget et nasjonalt forum for bærekraftsmålene som skulle ledes av statsministeren selv og inkludere en rekke ikke-statlige aktører samt sentrale departementer i arbeidet med bærekraftsmålene. Når denne briefen skrives er det uklart hva som er status for dette forumet etter regjeringsskiftet.

I arbeidet med denne briefen har erfaringer fra NOU-arbeid og erfaringene fra det tidligere samstemthetsforumet blitt brukt for å utforske hva som har fungert godt og hva som ikke har fungert. Ingen av de to nevnte organene ligner veldig på forumet som ble lansert av regjeringen Solberg eller på den typen forum denne briefen skisserer, men de byr likevel på nyttige erfaringer.

I 2021 la Norge frem sin andre frivillige rapport om arbeidet med bærekraftsmålene (VNR) i FN. I utarbeidelsen av rapporten fikk sivilsamfunn, kommunene, privat næringsliv og academia bidra med sine vurderinger av arbeidet med bærekraftsmålene de siste fire årene. Denne prosessen viste verdien av å sikre involvering av sivilsamfunn og andre aktører. Samtidig manglet det en samlet arena der aktørene kunne diskutere sine innspill og det ble ikke satt av ekstra ressurser for å gjennomføre et såpass omfangsrikt arbeid med å samle innspill. VNR-prosessen viste at mange aktører har et stort engasjement til å bidra til oppnåelsen av bærekraftsmålene, noe som bør videreføres i et nasjonalt forum.

Hvilken funksjon skal et nasjonalt forum for bærekraftsmålene ha?

Et sentralt spørsmål er hvilken funksjon et slikt forum skal ha. I litteraturen pekes det på behovet for et forum som kan ha diskusjoner om kontroversielle temaer og komme frem til konsensusbaserte løsninger.^{18 25} Dette krever rom for konstruktiv diskusjon, samt forpliktende mekanismer for oppfølging av anbefalinger. Forumet skal samle aktører som ikke alltid vil ha like interesser,

Agenda 2030 - Erklæringen
Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development inneholder FNs 17 bærekraftsmål og er et rammeverk for internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling.

Voluntary National Review (VNR): Dette er en prosess hvor landene gjennomgår og presenterer framgangen i arbeidet med bærekraftsmålene. Målet med VNR-ene er å gi et innblikk i landenes arbeid med å implementere målene, og akselerere framgangen gjennom å dele erfaringer, identifisere gap og gode eksempler på hva som fungerer, samt bygge partnerskap.

Samstemthetsforumet²²

Det var positivt at det ble initiert et forum for å ta tak i samstemthetsutfordringer i norsk politikk fra regjeringens side, men erfaringene fra forumet var delte. Forumet skulle i forbindelse med ny arbeidsdeling flyttes fra UD til KMD i 2020, men har ikke hatt møter siden 2019.

Følgende erfaringer fra samstemthetsforumet bør tas med i et nytt nasjonalt forum:

- Forumet opplevdes mer som et innspillsmøte enn et forum.
- Forumet ga ikke tydelige politiske utslag.
- Det manglet et tydelig mandat med klare målsetninger og mekanismer for oppfølging
- Det var ikke lagt opp til kontinuitet eller noen tydelig arbeidsplan, hvert møte var enkeltstående.
- Gruppen var for stor for gode diskusjoner tross bruken av Chatham House-regler (diskusjoner kan siteres, men ikke med navn).
- Møtene endte uten felles eller forpliktende resultat.
- Manglet deltakelse fra politisk ledelse med beslutningsmakt.

Norske offentlige utredninger (NOUer)^{23 24}

NOUer er gode arenaer for ekspertinnspill, men har ikke som mål å være direkte påkoblet politiske prosesser og inkluderer ikke politikere med beslutningsmakt. De arbeider tidsbegrenset og leverer ett resultat én gang, uten oppfølgingsmekanisme og relasjon til Stortinget.

Erfaringer som kan være verdt å dra på:

- Måten NOUer arbeider for å nå konsensus.
- Bruk av eksterne ressurser for å starte diskusjoner.
- Sekretariatsforberedelse av tøffe diskusjoner.
- Lande på konkrete anbefalinger, men også skissere andre muligheter.
- Bruk av lukkede møter, men med åpne innspillkanaler.
- Større innspillsmøter underveis i arbeidet for å sikre bredde i innspillene.

men som alle er sentrale i å finne løsningene som trengs for å nå bærekraftsmålene. Det må derfor skapes tillit og rom for gode diskusjoner som kan lede frem til reelle politiske kompromisser. Det er viktig at arbeidet er systematisk og strukturert, og at forumet arbeider etter en plan (som de gjerne utvikler selv) som skisserer temaer og skaper forutsigbarhet for alle deltakere.²⁶

Det er viktig at aktørene i forumet har legitimitet og kan konsultere sine nettverk/medlemmer, og det anbefales å samarbeide med institusjonaliserte aktører.¹⁶ Norge har velorganiserte aktører som har lang erfaring med koordinering og er gode til å samarbeide, og som også har interne mekanismer for å hente innspill fra brede lag av befolkningen organisert i representative organer. Dette er en styrke for legitimering av, og oppslutning om, politikken som føres. Forumet bør også søke å skape politisk engasjement rundt arbeidet med bærekraftsmålene.

Mandat og organisering

For å sikre eierskap og gjennomføring bør arbeidet med bærekraftsmålene ligge i sentrum av regjeringen og på det øverste nivået. Det nasjonale forumet bør også høre hjemme der. Dette er den beste måten å sikre koordinering over flere departementer og det gir arbeidet den nødvendige politiske tyngden. For Norge vil dette innebære å knytte forumet til Statsministerens kontor (SMK), slik det er blitt gjort i Tyskland, Finland og Mexico. I Tyskland er forumet uavhengig, men ressursene og mandatet kommer fra kansleren. I Finland ledes forumet av statsministeren og er tett koblet på regjeringen. Bakgrunnen for at arbeidet med bærekraftsmålene i Tyskland er lagt til kanslerens kontor er deres store viktighet og at politikken må være helhetlig og tverrgående.⁵ I Mexicos tilfelle bidro plasseringen i presidentens kontor til å jobbe mot silo-tenkning i de ulike departementene og heller legge helhetlige planer. Nå er det flyttet til finansdepartementet for å spille inn i plan- og budsjetteringsarbeid.¹⁶

Riksrevisjonen påpekte i 2020 at oppfølgingen av Agenda 2030 er kompleks og krever helhetlig oppfølging og god koordinering, samt overordnet styring og tydelig ansvar.¹ Solberg-regjeringen valgte en sektorinndeling for arbeidet med bærekraftsmålene, hvor de ble tilordnet forskjellige departementer, men fra start har det sviktet i den overordnede oppfølgingen. Frem til 2020 hadde ingen enhet i regjeringen koordinerende, overordnet ansvar. Deretter fikk Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) overordnet ansvar for oppfølging, men lite taler for at dette departementet er tungtveiende nok til å sikre at hele regjeringen føler ansvar og eierskap for arbeidet, selv om de har en viktig rolle i å sikre lokal

”

Forumet skal samle aktører som ikke alltid vil ha like interesser, men som alle er sentrale i å finne løsningene som trengs for å nå bærekraftsmålene.

”

For å sikre eierskap og gjennomføring bør arbeidet med bærekraftsmålene ligge i sentrum av regjeringen og på det øverste nivået.

I november 2020 la Riksrevisjonen frem rapporten «Undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av FNs bærekraftsmål». Riksrevisjonen mente at flere av funnene var sterkt kritikkverdig, blant annet manglende koordinering, planlegging og kartlegging av status for oppnåelse av bærekraftsmålene.

implementering. Det er også en risiko for at den nasjonale og den internasjonale innsatsen frakobles hverandre ved å dele det opp i ulike departementer. Rapportering på bærekraftsmålene er fordelt mellom Finansdepartementet for rapporten vedlagt statsbudsjettet, mens rapporteringen til FN gjennom VNR-prosessen ligger til Utenriksdepartementet. Begge disse departementene må også kobles tett på arbeidet, men hovedansvaret bør ligge hos SMK for å sikre den helhetlige oppfølgingen av bærekraftsmålene som kreves. I den nasjonale handlingsplanen for bærekraftsmålene som skal legges frem for Stortinget i 2022, er det foreslått at alle departement skal rapportere på arbeidet med bærekraftsmålene årlig, men form og omfang av rapporteringen er fremdeles ikke klart.

Mandat

For at det nasjonale forumet skal ha legitimitet og forutsigbare arbeidsrammer er det viktig at det får et tydelig vedtatt mandat. Dette bør gi forumet mulighet til å komme med bestillinger til departementene, og til å kunne bruke eksterne ressurser. Det bør også lages en arbeidsplan med temaer og en tydeliggjøring av hvordan anbefalinger fra forumet skal følges opp. I FNs «best practices» for innspillmekanismer fremheves det at arbeidet bør være langsiktig og regelmessig, og at det er viktig å sikre kontinuitet.²⁶ Nasjonale forum lykkes bedre hvis det offisielle mandatet inkluderer henvisning til spesifikke politiske prosesser eller dokumenter det kan gis innspill til¹⁶, som i mange land er de nasjonale utviklingsplanene. I Tyskland, Finland og Mexico har de forskjellige forumene alle en direkte kobling til den nasjonale utviklingsplanen, som i en norsk kontekst potensielt kan tilsvare handlingsplanen for bærekraftsmålene. I Tyskland har forumet også fastlagt i de tre-årige arbeidsplanene hvilke politiske prosesser de skal fokusere på. Samstemthetsforumet manglet et tydelig mandat og opplevdes som lite effektivt.

Det er uklart hvilket mandat det lanserte nasjonale forumet fra regjeringen Solberg skulle ha, men utgangspunktet var å «å få fart på bærekraftsarbeidet på tvers av sektorer».²⁷ Mandatet bør gi forumet i oppgave å gi innspill og råd i nasjonale politiske prosesser relatert til Agenda 2030 og hvordan sikre en mer samstemt politikk, ta opp saker på eget initiativ, produsere kunnskap om Agenda 2030 og mobilisere befolkningen i arbeidet med bærekraftsmålene. Mandatet bør også inneholde mekanismer for at anbefalingene blir fulgt opp og rapportert på.



Nasjonale forum lykkes bedre hvis det offisielle mandatet inkluderer henvisning til spesifikke politiske prosesser eller dokumenter det kan gis innspill til.

Hvem skal være representert, arbeidsform og sekretariat

Representasjon

Det er viktig at forumet har god representasjon og at relevante aktører har en plass. Størrelse er ikke det viktigste, men forumet bør ikke blir for stort for å sikre gode arbeidsformer og effektivitet. Det at forumet i seg selv bør ha et begrenset antall medlemmer gjør det desto viktigere å sikre reell og meningsfylt deltakelse fra alle medlemmer. Det må vurderes om representanter i forumet har nødvendige ressurser til å administrere innspill og representasjon fra sine undergrupper og nettverk. Eventuelle asymmetrier i styrkeforhold i representasjon kan veies opp med ressurser. Det foreslåtte forumet fra Solberg-regjeringen består stort sett av større nettverks- og medlemsorganisasjoner, mens enkelte grupper mangler representasjon. For å sikre bred representasjon av forskjellige samfunnsaktører kan FNs Major Groups-inndeling²⁸ være en god referanse, og i det foreslåtte forumet mangler representanter for kvinner, bønder, ungdom og urfolk, samtidig som næringsliv for eksempel er svært godt representert. Nettverkene i Finland og Tyskland har oftest hatt representasjon fra de fleste Major Groups.

Arbeidsform

Arbeidsformen til nasjonale forum varierer, noen er konsensus-baserte mens andre voterer. Det som er essensielt, spesielt om forumet skal bidra til samstemthet, er en åpen og ærlig dialog hvor man søker å finne løsninger på komplekse og betente politiske saker. En studie av nasjonale fora som blant annet fokuserte på Portugal og Belgia trekker frem konsensusbygging som det som gjør forumene legitime og effektive, men viser også til at det har vært tilnærmet umulig i noen betente saker for eksempel knyttet til konfliktlinjen mellom klima og næringsliv.¹⁶ Konsensusløsninger kan være svært krevende også i norsk kontekst, da noen politikkområder som omfattes av bærekraftsmålene er svært polariserte. I det tyske forumet er det nettopp målet om konsensus som gjør arbeidet krevende, men også det som gir vekt til anbefalingene.¹⁶ Fra norsk kontekst går det an å trekke på erfaringene med vektingen mellom konsensusløsninger og dissenser fra NOU-arbeid. På noen områder vil det være umulig å komme frem til helhetlige konsensusløsninger på, og da kan det være en mulighet å søke så mange felles løsninger som mulig for deretter å skissere en flertalls- og mindretallsanbefaling der konsensus er umulig.

Arbeidet i forumet bør forplikte både myndighetene og de andre

- Forumet bør ha bred representasjon etter FNs Major Groups-inndeling, men ikke bli så stort at det hindrer effektivitet.
- Målet for forumet bør være å finne konsensusløsninger der det er mulig, men med mulighet for dissens.
- Arbeidet i forumet må forplikte deltakere og myndigheter, og det må lages mekanismer for å følge opp anbefalinger fra forumet.
- Forumet trenger et sekretariat med tilstrekkelige ressurser som kan støtte medlemmene i deres arbeid.

deltakerne i forumet²⁶, slik som det gjør i Finland hvor alle representanter i forumet også ser på seg selv som implementerende aktører. Forumet må også ha reell betydning for norsk politikk, og det krever mekanismer for oppfølging av forumets arbeid. Der samstemthetsforumet var diskusjonsbasert uten konkrete resultater og anbefalinger fra møtene, bør dette forumet søke å lande på konkrete (om ikke alltid unisone) anbefalinger som kan følges opp. Dette er nybrottsarbeid i norsk politisk forstand. Selv om møtene i forumet bør være konfidensielle, bør så mye informasjon som mulig deles før, under og etter prosessen. Det er viktig å sikre at arbeidet er åpent, transparent og at målet med arbeidet er tydelig. Det kan derfor være en idé å ha lukkede møter som hovedregel, men for eksempel offentliggjøre anbefalinger og ha enkelte større åpne innspillmøter som også er en arbeidsmåte brukt av NOUer.

Arbeidsgrupper kan bidra til bedre utnyttelse av ekspertise fra de forskjellige aktørene i forumet, og gi mulighet til å bidra til spesifikke temaer. De gir også mer rom for dialog siden de er mindre. I Tyskland har arbeidsgruppene en nøkkelrolle i å finne forslag til løsninger i saker hvor medlemmene ikke er enige.⁸ I Finland bidrar arbeidsgrupper til at alle blir hørt i prosessen.¹²

Sekretariat

For å kunne levere på oppgavene sine trenger forumet et sekretariat med tilstrekkelige ressurser og myndighet. Sakskomplekset er enormt og om forumet skal ha den legitimiteten det trenger for å bidra er det viktig å sikre kvalitet i saksbehandling og forberedelser. I samstemthetsforumet var sekretariatsfunksjonen utlyst eksternt og ble fylt av Fafo. En ekstern sekretariatsfunksjon kan være verdifull for å sikre upartisk saksgrunnlag og gode diskusjoner²², men kan samtidig hindre at arbeidet «eies» av regjeringen og at forumets arbeid har effekter på dag-til-dag-politikk. Dette er tilfellet i Tyskland hvor et stort og selvstendig sekretariat sikrer kvalitetsarbeid. Sekretariatet er i Finlands tilfelle lite og lener seg på medlemmenes bidrag. Det er plassert hos statsministerens kontor og dermed koblet tett på regjeringens arbeid. I NOUer er sekretariatet på utlån fra et departement, og det finnes nyttige erfaringer fra arbeidsformer og rolleforståelse å trekke på her.²⁴

Ressursene til forumet må være i overenstemmelse med mandatet, både i form av sekretariat, men også i form av ressurser tilgjengeliggjort for representantene for at de kan skjøtte sine verv skikkelig. Sistnevnte var en problemstilling i Tyskland hvor medlemmene i forumet hadde tilgang på forskjellige typer ressurser⁸, mens i Finland har representanter tatt på seg flere og større oppgaver.¹²

Samstemthet

Norsk arbeid med samstemt politikk for bærekraftig utvikling har stort forbedringspotensiale. Avtroppende regjering flyttet i 2021 samstemthetsrapportering ut av Stortinget med begrunnelse i at dette ble dekket i Norges VNR, men en slik praksis vil svekke den demokratiske kontrollen over dette området.²⁹ Riksrevisjonen påpekte i 2020 at mangelen på overordnet og helhetlig styring hindrer en samstemt politikk, ved at målkonflikter ikke oppdages eller håndteres, og det prioriteres ikke mellom mål der det er nødvendig.¹

Det er viktig å sikre at dette kommer inn i det praktiske arbeidet til forumet:

- Samstemthet må være et bakteppe for alt arbeidet med bærekraftsmålene, og må gjennomsyre organiseringen og arbeidsformen til forumet.
- Alle saker som tas opp må svare på målkonflikter og dilemmaer.

Samstemthet og samsvar med bærekraftsmålene er lagt inn som konkrete mekanismer i lov og budsjett Mexico. For å sikre bedre samstemthet og implementering ble ansvaret flyttet til finansdepartementet.²¹ I Norge kan samstemthet sikres i stortingsbehandlingen og utredningsinstruksen.

○ ForUM anbefaler:

- Det nasjonale forumet bør ha et tydelig mandat som inkluderer å gi innspill på politiske saker som er relevante for Agenda 2030 samt mekanismer for at disse følges opp
- Forumet bør ha representasjon basert på FNs major groups, men ikke bli så stort at det svekker effektiviteten
- Forumet bør ha som mål å finne løsninger på politiske dilemmaer knyttet til Agenda 2030
- Arbeidet med bærekraftsmålene og et nasjonalt forum bør tilknyttes statsministerens kontor
- Forumet bør ha et eget sekretariat og et budsjett som sikrer kvalitet i arbeidet
- Samstemt politikk for bærekraftig utvikling bør være grunnlaget for alt arbeidet i forumet

Referanser:

- ¹Riksrevisjonen, 2020. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/styring-av-og-rapportering-pa-den-nasjonale-oppfolgingen-av-barekraftsmalene.pdf>
- ²SDG Index, Norway, 2021. <https://dashboards.sdgindex.org/profiles/norway>
- ³SDG Index, Spillover-rankings 2021. <https://dashboards.sdgindex.org/rankings/spillovers>
- ⁴Bachmann, Günther. The role of RNE. 2019 https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2019/11/20191114_Bachmann_The_role_of_RNE_Think_piece_for_Friends_of_Governance_on_SD.pdf
- ⁵Tysklands regjering, German Sustainable Development strategy. 2021. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1940716/1c63c8739d10011eb116fda1aecb61ca/german-sustainable-development-strategy-en-data.pdf?download=1>
- ⁶Tysklands regjering, German Sustainable Development Strategy. 2018. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1588964/1b24acbed2b731744c2ffa4ca9f3a6fc/2019-03-13-dns-aktualisierung-2018-englisch-data.pdf?download=1>
- ⁷RNE, 15 years of RNE reflection excerpt for Peer Review. 2017. https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2017/11/20170911_15_years_RNE_reflection_exzerpt_for_Peer_Review.pdf
- ⁸Intervju med sekretariatsmedlem i det tyske forumet
- ⁹RNE, Rules of procedure 2020. 2020. https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2020/03/RNE_Rules_of_procedure_2020.pdf
- ¹⁰OECD, Policy coherence for sustainable development. 2018. <https://www.oecd.org/about/sge/policy-coherence-for-sustainable-development-2018-9789264301061-en.htm>
- ¹¹UNDESA, Public sector report 2021. 2021. <https://publicadministration.un.org/en/Research/World-Public-Sector-Reports>
- ¹²Intervju med medlem i det finske forumet
- ¹³Den finske kommisjonens nettside: <https://kestavakehitys.fi/en/commission>
- ¹⁴Mexicos regjering, Lineamientos de Consejo Nacional de la Agenda 2030. 2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334034/7a1_Lineamientos_Consejo_Nacional_de_la_Agenda_2030.pdf
- ¹⁵UNDESA, Mexico partnership landscape assessment. 2021. <https://sdgs.un.org/publications/mexico-partnership-landscape-assessment-34352>
- ¹⁶Global Forum for National SDG Advisory Bodies, Pathways for National Sustainability Development Advisory Bodies. 2021. https://sdg-advisorybodies.net/wp-content/uploads/2021/05/Study_Pathways_for_MSP-advisory_bodies_2021.pdf
- ¹⁷GIZ, The 2030 Agenda: Mexico is making progress. <https://www.giz.de/en/worldwide/60361.html>
- ¹⁸Mexicos regjering, Estrategia Legislativa para la Agenda 2030. 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/573730/Estrategia_Legislativa_para_la_Agenda_2030_VF_comp.pdf
- ¹⁹Mexicos regjering, Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 2017. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=54807596-fecha=26/04/2017
- ²⁰Mexicos regjering, Mexico Voluntary National Review 2021. 2021. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654347/INV2021_web__1_.pdf

²¹FN, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. 2015. <https://sdgs.un.org/2030agenda>

²²Intervju med representant fra Samstemthetsforumet

²³Intervju med NOU-leder

²⁴Regjeringen 2021, Veileder for utvalgsarbeid i staten. 2021. https://www.regjeringen.no/contentassets/793636d2e55a4236b82e632897f96d50/h-2440-b_utvalgsarbeid-i-staten_oppdattert-01-09-2021.pdf

²⁵Hemmati, Minu, Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict. Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability. Routledge, 2002.

²⁶UNDESA, Stakeholder engagement & the 2030 Agenda, a practical guide. 2020. <https://sustainabledevelopment.un.org/StakeholdersGuide>

²⁷Regjeringen 2021, Statsministeren leder innsatsgruppe for bærekraftsmålene. 2021 <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kmd/pressemeldinger/2021/statsministeren-leder-innsatsgruppe-for-barekraftsmalene/id2871064/>

²⁸FN, UN major groups. <https://sustainabledevelopment.un.org/mgos>

²⁹Forum 2021, Solberg-regjeringens siste budsjett svikter bærekraftsmålene. 2021 <https://www.forumfor.no/nyheter/2021/solberg-regjeringens-siste-budsjett-svikter-barekraftsmalene>

Illustrasjoner:

1. Tyskland: German sustainable development strategy 2021, s. 73 <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1940716/1c63c8739d10011eb116fda1aecb61ca/german-sustainable-development-strategy-en-data.pdf?download=1>
2. Finland: fra presentasjon om Finlands bærekraftskommisjon
3. Mexico: VNR 2018 s. 25 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/345549/VOLUNTARY_NATIONAL_REPORT.pdf

Nasjonale forum for bærekraftsmålene

For å nå bærekraftsmålene innen 2030, må hele samfunnet bidra og alle politikkområder må dra i samme retning. Flere land har opprettet nasjonale forum for bærekraftsmålene for å støtte opp om denne målsetningen.

Denne briefen samler erfaringer fra nasjonale forum for bærekraftsmålene i Tyskland, Finland og Mexico og inneholder konkrete forslag til hvordan et slikt forum kan organiseres i Norge og hva som kreves for å etablere et effektivt forum for implementeringen av bærekraftsmålene.

Publikasjonen er utgitt med støtte fra Norad, november 2021.

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

Design: Kord AS

Layout: Forum for utvikling og miljø

Forsidebilde: Paul Talbot, Unsplash

Forum for utvikling og miljø
Storgata 11, 0155 Oslo

forumfor@forumfor.no

Twitter: @ForumNorway

Facebook: @ForumNorway

Instagram: @forumforutviklingogmiljo

www.forumfor.no