



STORTINGET

Innst. 199 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:3 (2020–2021)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene

Til Stortinget

1. Sammendrag

Norge har sammen med alle andre medlemsland i FN sluttet seg til resolusjonen A/RES/70/01 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2030-agendaen). 2030-agendaen med de 17 bærekraftsmålene er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Agendaen utgjør dermed det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største nasjonale, regionale, og globale utfordringer.

Resolusjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling i september 2015. 2030-agendaen omfatter 17 bærekraftsmål og 169 delmål med virkning fra 1. januar 2016. Av 2030-agendaen framkommer det at målene og delmålene vil ha betydning for alle lands beslutninger de kommende 15 år. Ifølge 2030-agendaen er målene og delmålene universelle og vil involvere alle verdens land, både industrielle land og utviklingsland. De er integrerte, udelelige og balanserer de tre dimensjonene ved bærekraftig utvikling: den økonomiske, sosiale og miljømessige. For måling av status og framdrift har FN utviklet et indikatorsett for alle delmålene.

De universelle bærekraftsmålene med tilhørende delmål er av tverrsektoriell karakter og gjensidig forbundet med hverandre. At bærekraftsmålene og delmå-

lene er integrerte, innebærer eksempelvis at delmål relatert til et mål i enkelte tilfeller også gjelder under andre mål, at delmål under et mål støtter realiseringen av andre delmål, og at noen delmål er forutsetninger for å nå andre delmål. I andre tilfeller kan to delmål påvirke hverandre slik at avveininger mellom ulike hensyn og politiske prioriteringer må foretas.

Av 2030-agendaen framgår det at det enkelte lands regjering er ansvarlig for å følge opp og sørge for gjennomføring på nasjonalt, regionalt og globalt nivå. Dette innebærer at det enkelte lands regjering skal tilpasse bærekraftsmålene til nasjonale forhold gjennom å identifisere særskilte utfordringer, fastsette egne nasjonale delmål i tillegg til de globale og integrerte målene i nasjonal politikk, planer og strategier.

Arbeidet med å tilrettelegge for styring, implementering og rapportering på 2030-agendaen med bærekraftsmålene forutsetter en nasjonal, helhetlig tilnærming. Det forutsetter videre horisontal og vertikal koordinering for samstemt gjennomføring, både innen statlig sektor og mellom statlig sektor og øvrige deler av samfunnet. For oppfølging av bærekraftsmålene er det også forutsatt at de nasjonale statistikkbyråene skal ha en sentral rolle, fordi data og statistikk er avgjørende for måling av utviklingen og rapporteringen om status på alle nivåer. Norge har sluttet seg til 2030-agendaen, og regjeringen har forpliktet seg til årlig rapportering til Stortinget om oppfølgingen av bærekraftsmålene.

Utenriks- og forsvarskomiteen ga sin tilslutning til 2030-agendaen ved behandlingen av Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk, jf. Innst. 440 S (2016–2017). Komiteen pekte blant annet på at bærekraftsmålene forplikter alle land. I meldingen vises det til at resultatrapportering er et viktig prinsipp i 2030-agenda-

en, og at tilgang på etterprøvbare statistikk er en forutsetning for å kunne måle framdriften på delmålene og indikatorne til de 17 hovedmålene i agendaen. I Innst. 440 S (2016–2017) gir komiteens flertall uttrykk for at de ser det som positivt at Norge rapporterer til FN om norsk oppfølging av bærekraftsmålene, men forutsetter at regjeringen også forelegger Stortinget en plan for hvordan Norge vil gjennomføre bærekraftsmålene, også nasjonalt.

Revisjon av bærekraftsmålene er en tverrgående prioritering i strategisk plan for verdenssammenslutningen av riksrevisjoner, International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), for perioden 2017–2022. Riksrevisjonene er som kontrollorganer ansett som sentrale aktører for å følge opp og rapportere om landenes oppfølging av 2030-agendaen nasjonalt. For revisjoner av 2030-agendaen med bærekraftsmålene skilles det dermed mellom revisjoner som omhandler tilrettelegging (preparedness) og revisjoner om gjennomføring (implementation). Denne revisjonen omhandler den nasjonale tilretteleggingen for å implementere, følge opp og rapportere på framdrift og resultater for bærekraftsmålene. Det er en systemrevisjon som hovedsakelig omfatter organisatoriske virkemidler.

INTOSAI Development Initiative (IDI) utarbeidet i 2018 et rammeverk for revisjon av nasjonenes tilrettelegging for gjennomføring av bærekraftsmålene, *Auditing Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals – A Guidance for Supreme Audit Institutions*. I utformingen av denne revisjonen er det tatt utgangspunkt i dette rammeverket med tilpasninger i tråd med nasjonale forhold.

1.1 Målet for undersøkelsen

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere regjeringens styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Undersøkelsen omfatter perioden 2016 til årsskiftet 2019/2020.

Rapporten ble forelagt Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Utenriksdepartementet ved brev 20. mai 2020. Utenriksdepartementet har i brev 17. august 2020 gitt kommentarer til rapporten. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet har i brev 11. september 2020 gitt sine kommentarer til rapporten. Kommentarene fra departementene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dokumentet fra Riksrevisjonen.

Undersøkelsen omfatter perioden 2016–2019 og tar blant annet utgangspunkt i følgende FN-resolusjoner og vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- A/RES/70/1 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolusjon

vedtatt av FNs generalforsamling 25. september 2015.

- A/RES/71/313 Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolusjon vedtatt av FNs generalforsamling 6. juli 2017.
- Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.
- Innst. 440 S (2016–2017) Innstilling fra forsvars- og utenrikskomiteen om Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.
- Meld. St. 1 (2016–2017) – (2018–2019) Nasjonalbudsjettet for henholdsvis 2017, 2018 og 2019.
- Innst. 2 S (2016–2017) – (2018–2019) Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet for henholdsvis 2017, 2018 og 2019 og forslaget til statsbudsjett for henholdsvis 2017, 2018 og 2019.
- Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.
- Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.

1.2 Konklusjoner

- Den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene har ikke vært godt nok koordinert
- Norge mangler en helhetlig plan for gjennomføring av 2030-agendaen med bærekraftsmålene
- Det har vært mangelfull involvering av Statistisk sentralbyrå i arbeidet med bærekraftsmålene
- Rapporteringen gir ikke god nok informasjon til Stortinget om status og framdrift for den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene

1.3 Utdyping av konklusjoner

1.3.1 Den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene har ikke vært godt nok koordinert

Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at arbeidet med den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene de fire første årene ikke har vært koordinert på en måte som ivaretar 2030-agendaens forventninger om en helhetlig og tverrsektoriell tilnærming. Organiseringen har resultert i en stykkevis og delt oppfølging, og det har tatt lang tid før det er blitt lagt til rette for nasjonal implementering av bærekraftsmålene i samsvar med 2030-agendaen.

Med virkning fra 2020 har kommunal- og moderniseringsministeren fått ansvaret for koordinering av regjeringens arbeid med bærekraftsmålene. Dette er gjort for å sikre en sterkere koordinering av den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene for at målene følges opp i sammenheng i sterkere grad enn det som er blitt gjort fram til 2020.

Ifølge 2030-agendaen er målene og delmålene universelle og vil involvere alle verdens land. 2030-agendaen anerkjenner at de tre forskjellige dimensjonene ved bærekraftig utvikling; den økonomiske, sosiale og miljømessige, er forbundet med hverandre og forplikter til en integrert og balansert tilnærming for å oppnå bærekraftig utvikling. At målene og delmålene er gjensidig forbundet med hverandre, viser kompleksiteten og de tverrsektorielle aspektene ved 2030-agendaen og bærekraftsmålene.

Oppfølging av bærekraftsmålene nasjonalt legger opp til en helhetlig, balansert tilnærming der mål og delmål må ses i sammenheng. FNs indikatorsett er et sentralt utgangspunkt for oppfølging av bærekraftsmålene på alle nivåer.

Av agendaen framgår at det enkelte lands regjering er ansvarlig for å følge opp og sørge for gjennomføring på nasjonalt, regionalt og globalt nivå. I Innst. 440 S (2016–2017), jf. Meld. St. 24 (2016–2017), pekte utenriks- og forsvarskomiteen på at bærekraftsmålene forplikter alle land. 2030-agendaen legger ikke føringer for hvordan landene skal organisere arbeidet med den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Men siden

2030-agendaen er kompleks og sektorovergripende, krever oppfølgingen av agendaen en helhetlig tilnærming som ser bærekraftsmålene i sammenheng slik at de tre dimensjonene for bærekraftig utvikling, den sosiale, økonomiske og miljømessige, kan bli ivaretatt på en god og balansert måte. Det er derfor viktig at den valgte organiseringen ivaretar en slik helhetlig oppfølging, og det er nødvendig at arbeidet blir styrt på et overordnet nivå med tydelig ansvar og tilstrekkelig koordinering.

Regjeringen besluttet i 2016 at sektorprinsippet skulle ligge til grunn for organiseringen av den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. De 17 bærekraftsmålene ble fordelt på 12 departementer som hver fikk koordineringsansvar for ett eller flere bærekraftsmål, og dette framkommer i tabell 1. Ansvar til de koordinerende departementene inkluderer å samordne oppfølgingen av de enkelte hovedmålene og trekke inn andre departementer som er involvert. Regjeringen la vekt på at oppfølgingen ikke skulle medføre nye og ressurskrevende prosesser, og at bærekraftsmålene skulle være integrert i den ordinære politikkutformingen framfor å følge et separat spor.

Tabell 1 Koordineringsansvarlige departementer for hvert av de 17 bærekraftsmålene per 31. desember 2019

Nr.	Bærekraftsmål	Koordinerende departement
1	Utrydde alle former for fattigdom i hele verden	Arbeids- og sosialdepartementet
2	Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk	Landbruks- og matdepartementet
3	Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder	Helse- og omsorgsdepartementet
4	Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle	Kunnskapsdepartementet
5	Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling	Kulturdepartementet
6	Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle	Klima- og miljødepartementet
7	Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til en overkommelig pris for alle	Olje- og energidepartementet
8	Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle	Finansdepartementet
9	Bygge solid infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og bidra til innovasjon	Nærings- og fiskeridepartementet
10	Redusere ulikhet i og mellom land	Finansdepartementet
11	Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
12	Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre	Klima- og miljødepartementet
13	Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem	Klima- og miljødepartementet
14	Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling	Nærings- og fiskeridepartementet
15	Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av arts mangfold	Klima- og miljødepartementet

Nr.	Bærekraftsmål	Koordinerende departement
16	Fremme fredelige og inkluderende samfunn med sikte på bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer	Justis- og beredskapsdepartementet
17	Styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling	Utenriksdepartementet

Kilde: Finansdepartementet

Regjeringen har koordineringsansvaret for alle deler av sin politikk, inkludert arbeidet med bærekraftsmålene. I den valgte modellen er det ingen av departementene eller noen annen dedikert enhet som fram til 2020 har hatt et overordnet, helhetlig ansvar for styring og koordinering av den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Ut fra arbeidsdelingen som ble forelagt Stortinget i nasjonalbudsjettet for 2017, har de eneste koordinerende elementene fram til 2020 vært at Finansdepartementet har sammenstilt rapporteringen om oppfølgingen av bærekraftsmålene i nasjonalbudsjettet, og opprettelsen av et interdepartementalt forum. Finansdepartementet har ut over dette ikke hatt, eller tatt, et ansvar for overordnet nasjonal styring og oppfølging. Utenriksdepartementet har ansvaret for koordinering av oppfølgingen internasjonalt, inkludert rapporteringen til FN.

I 2018 ble det etablert et interdepartementalt forum for bærekraftsmålene i regi av Utenriksdepartementet i samarbeid med Finansdepartementet. Forumet møtes to ganger årlig og tar hovedsakelig for seg temaer av praktisk art, som rapportering, indikatorer og statistikk. Forumet har imidlertid ikke fungert som et overordnet organ for beslutninger om strategier og koordinering. Det er også etablert et annet forum, Samstemthetsforum, der bærekraftsmålene er sentrale. Samstemthetsforumet ble etablert av regjeringen i 2018 og ledes av Utenriksdepartementet. Dette forumet arbeider med samstemt politikk for utvikling relatert til bistand og ikke med nasjonal oppfølging av bærekraftsmålene.

Organiseringen har medført at hvert av de 12 departementene med koordineringsansvar har hatt ansvar for å følge opp alle aspekter for sine bærekraftsmål. Det at 2030-agendaen i en tidlig fase ble oppfattet bare å gjelde utviklingsland og utviklingspolitikk, samt at det ikke har vært noe departement som har hatt et overordnet koordineringsansvar, har medført sen og varierende forankring av 2030-agendaen blant departementene. Slik arbeidet har vært organisert fram til 2020, kan det ikke forventes at det enkelte departement har hatt en helhetlig, strategisk tilnærming til 2030-agendaen.

Det at det ikke er noe departement eller dedikert enhet som har hatt ansvaret for helheten og sammenhengen mellom bærekraftsmålene, innebærer at alle

beslutninger om arbeidet med bærekraftsmål er overlatt til det enkelte departement eller til regjeringen. Selv om enkeltdepartementer har arbeidet godt med bærekraftsmål som de har ansvar for, har det ikke vært noen som vurderer, analyserer eller følger opp betydningen av enkeltresultater for helheten. Fraværet av overordnet og helhetlig styring medfører at målkonflikter ikke blir identifisert og håndtert for å få en samstemt gjennomføring av bærekraftsmålene, og at det ikke legges tilstrekkelig vekt på framdrift, resultater og måloppnåelse totalt sett. Videre vil det være risiko for at det ikke prioriteres mellom bærekraftsmål for å oppnå det beste resultatet samlet sett.

1.3.2 Norge mangler en helhetlig plan for gjennomføring av 2030-agendaen med bærekraftsmålene

2030-agendaen innebærer at alle land er å regne som utviklingsland, og forplikter hvert enkelt land til å følge opp bærekraftsmålene med bakgrunn i nasjonalt utviklingsnivå og nasjonale forhold. Etter Riksrevisjonens vurdering er det sterkt kritikkverdig at det er flere mangler i tilpasningen av agendaen til nasjonale forhold. Undersøkelsen viser at:

- Det ikke er utarbeidet en egen nasjonal plan for oppfølging av bærekraftsmålene, slik Stortinget har forutsatt.
- Det mangler en klargjøring av hvilke ambisjoner Norge har for bærekraftsmålene, og hvilke prioriteringer som må gjøres.
- Stortinget ikke har blitt informert om hvilke mål som er særlig utfordrende for Norge, og hvordan disse følges opp.
- Det ikke er utarbeidet nasjonale delmål.
- Bærekraftsmålene ikke er tydelig nok integrert i den ordinære budsjettprosessen slik organiseringen av den nasjonale oppfølgingen legger opp til.

I Innst. 440 S (2016–2017), jf. Meld. St. 24 (2016–2017), gir utenriks- og forsvarskomiteens flertall uttrykk for at den ser det som positivt at Norge rapporterer til FN om norsk oppfølging av bærekraftsmålene, men forutsetter at regjeringen forelegger Stortinget en plan for hvordan Norge vil gjennomføre bærekraftsmålene, også nasjonalt. Undersøkelsen viser at det ikke er utarbeidet noen egen plan eller strategi for den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Finansdeparte-

mentet viser til at regjeringen har utarbeidet mange handlingsplaner på områder som omhandler bærekraftsmålene. En gjennomgang av et utvalg strategier og policy-dokumenter viser stor variasjon mellom departementene med hensyn til hvordan de henviser til aktuelle bærekraftsmål, eller hvorvidt de er knyttet opp til nasjonale mål. Når dette ikke gjøres eksplisitt, blir det vanskelig å se sammenhengen mellom strategiene og bærekraftsmålene eller de ønskede konsekvensene nye tiltak vil ha for oppnåelse av målene.

De globale bærekraftsmålene, delmålene og indikatorene utgjør rammen for landenes nasjonale oppfølging, men 2030-agendaen skal tilpasses nasjonale forhold og utviklingsnivå. I 2030-agendaen er det en forventning om at hvert enkelt land skal fastsette egne nasjonale delmål og ambisjonsnivå for å øke den nasjonale relevansen av agendaen, blant annet ved å identifisere hvilke områder som bør prioriteres særskilt nasjonalt. Ingen av de koordinerende departementene har utviklet egne nasjonale delmål for sine bærekraftsmål.

Undersøkelsen viser at det tidlig i 2016 ble identifisert mål og delmål som er særlig utfordrende for Norges oppfølging av 2030-agendaen på nasjonalt nivå. Oversikten over utfordringene i den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene ble presentert i Norges frivillige rapportering til FN i 2016, men er ikke blitt forelagt Stortinget. Ikke alle departementene ga innspill til denne listen av mål og delmål. Departementene opplyser dessuten at det er flere delmål enn de som er på listen som ble rapportert til FN, som de anser som særlig viktige å følge opp nasjonalt. Det er opp til hvert enkelt koordinerende departement til enhver tid å definere hva som anses som krevende delmål. Det har ikke vært noen tverrgående og helhetlig diskusjon om disse målene, verken da oversikten ble utarbeidet, eller i etterkant. De har ikke blitt fulgt opp, og Stortinget er heller ikke blitt orientert om disse utfordrende målene.

Det er det enkelte koordinerende departements ansvar å knytte allerede eksisterende nasjonale mål som er fastsatt av Stortinget, opp til bærekraftsmålene. Flere av departementene opplyser at dette ikke er gjort, selv om enkelte departementer viser til at nasjonale mål på flere politikkområder sammenfaller med de globale bærekraftsmålene. Det har ikke vært noen prosess for å synliggjøre denne sammenhengen og sammenstille de nasjonale målene med bærekraftsmålene.

Slik arbeidet har vært organisert i Norge, legges det til grunn at oppfølgingen av bærekraftsmålene skal være integrert i de ordinære politiske prosessene. Undersøkelsen viser likevel at bærekraftsmålene bare i varierende grad er synliggjort i budsjettdokumenter og stortingsmeldinger. Bærekraftsmålene blir sjelden eksplisitt vist til, eller integrert i, departementenes ordinære strategier og planer. Utenriksdepartementet er det

eneste departementet som har startet prosesser med å knytte budsjettposter til de enkelte delmålene.

2030-agendaen legger ikke føringer for hvordan landene skal organisere arbeidet med den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Landene har valgt ulike løsninger for organisering og oppfølging, og det er arbeidet på ulike måter med koordinerende tiltak, nasjonale planer og egne delmål.

1.3.3 Mangelfull involvering av Statistisk sentralbyrå i arbeidet med bærekraftsmålene

Indikatorbasert rapportering er en fundamental del av 2030-agendaen, og tilgang til etterprøvbar statistikk er en forutsetning for å kunne måle framdriften på delmålene og indikatorene til de 17 hovedmålene. Dette blir framhevet av FN i en påfølgende resolusjon til 2030-agendaen på data, statistikk og indikatorer. I Norge er Statistisk sentralbyrå (SSB) den sentrale myndigheten for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeidet med utvikling av indikatorer har tatt lang tid, og at SSB ikke har blitt involvert som forutsatt i arbeidet med bærekraftsmålene. Undersøkelsen viser at:

- SSB burde vært inkludert i større grad og på et tidligere tidspunkt.
- En tettere involvering av SSB i arbeidet med indikatorer og statistikk på et tidligere tidspunkt kunne ha ført til raskere tilrettelegging for måling av den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene og gitt indikatorer og statistikk en tiltenkt, sentral plass i den nasjonale gjennomføringen.
- Flere departementer ikke har tatt initiativ til å følge opp SSBs kartlegging av indikatorer og statistikk for bærekraftsmålene.

Av 2030-agendaen framgår det at landene skal ha en systematisk oppfølging og gjennomgang av implementeringen av agendaen. Det forventes at implementeringen av bærekraftsmålene og delmålene nasjonalt blir fulgt opp gjennom en vedvarende langtidsoorientering, kritiske suksessfaktorer, utfordringer, avvik og identifisering av måloppnåelse. Mål og delmål skal ifølge 2030-agendaen følges opp globalt gjennom de 232 indikatorene som er utviklet av FN. Grunntanken i 2030-agendaen med det globale indikatorsettet er at statistikk på indikatornivå skal bygge på foreliggende statistikk og eksisterende rapportering. De globale indikatorene gir mulighet for å analysere nærmere hvor langt Norge er kommet for å nå målsettingene i 2030-agendaen og bærekraftsmålen sammenlignet med andre land. De globale indikatorene fra FN vil bli komplementert med medlemslandenes nasjonale indikatorer og frivillig nasjonal rapportering, Voluntary National Review (VNR). Ifølge 2030-agendaen forventes det at de

nasjonale statistikkbyråene skal ha en sentral rolle ved utarbeidelse av statistikk for å kunne måle utviklingen og rapportere om status i oppfølgingen av bærekraftsmålene.

Undersøkelsen viser at Finansdepartementet ikke har gitt SSB et klart mandat for arbeidet med bærekraftsmålene. Selv om Finansdepartementet i sin budsjettproposisjon har rapportert til Stortinget at SSB skal støtte opp om bærekraftsmålene og 2030-agendaen, kommer ikke dette fram i den formelle styringsdialogen. Det er ikke tildelt midler for at etaten skal kunne arbeide særskilt med bærekraftsmålene. SSB må derfor få egne oppdrag dersom arbeid med bærekraftsmålene ikke skal fortrenge annen produksjon i virksomheten. Av regjeringens ansvarsfordeling følger det at det er opp til de enkelte koordinerende departementene å utarbeide indikatorer og statistikk for sine bærekraftsmål. Finansdepartementet har i dialogen med departementene og SSB henvist til at det er opp til de koordinerende departementene å engasjere SSB i arbeidet med statistikk og indikatorer for bærekraftsmålene. Departementenes involvering av SSB om bærekraftsmålene har vært begrenset til tre enkeltoppdrag.

Ett av oppdragene som SSB har fått, er å kartlegge de indikatorene som Norge kan rapportere på. Rapporten fra januar 2018 konkluderte med at det er hull i indikatorsettene, og kom med forslag til nasjonal statistikkansvarlig for de enkelte globale indikatorene. Undersøkelsen viser at det ikke er gjort forsøk på å utvikle flere globale indikatorer ut over ett oppdrag til SSB fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. De fleste av de andre departementene viser til at de får data fra underliggende etater, men at de ikke har arbeidet med dette siden kartleggingsrapporten kom. Indikatorbasert rapportering om status og framdrift er helt sentralt for oppfølging av bærekraftsmålene på alle nivåer.

Det tredje oppdraget som er gitt til SSB om bærekraftsmålene, gjelder utarbeidelse av en plattform for rapportering på indikatorer. Selv om SSB tok initiativ til dette i 2017, og andre departementer har vist til at andre land lenge har hatt tilsvarende plattformer, har denne prosessen tatt lang tid, først og fremst fordi det ikke ble enighet mellom departementene før i 2019 om finansieringen med 1,2 mill. kroner til plattformen. SSB fikk i november 2019 i oppdrag å utvikle en rapporteringsplattform for et utvalg indikatorer, som ble lansert 1. april 2020. Den videre finansieringen av utvikling og drift av plattformen etter 2020 er ikke avklart.

I arbeidet med rapporteringsplattformen har SSB bedt hvert departement om å komme med innspill til indikatorer for de enkelte bærekraftsmålene. Flere av departementene opplyser at SSB har gitt dem beskjed om å bruke indikatorer for nasjonale mål dersom de globale indikatorene ikke passer eller er utviklet. De koordinerende departementene har allerede fått mulighe-

ten til å gjøre dette innenfor rammen av 2030-agendaen. Departementene har imidlertid ikke selv sett på muligheten for å bruke eksisterende indikatorer for nasjonale mål før SSB gjorde dem oppmerksomme på denne muligheten.

1.3.4 Rapporteringen gir ikke god nok informasjon til Stortinget om status og framdrift for den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene

Svakheter i rapporteringen i nasjonalbudsjettene og i budsjettproposisjonene, samt manglende overordnede analyser, har ført til at Stortinget ikke har fått tilfredsstillende informasjon om den samlede statusen for Norges oppfølging av bærekraftsmålene. Det er ikke gitt god nok informasjon om utfordringer, prioriteringer, sammenhengen med nasjonale mål, status og framdrift. Det er ikke utarbeidet en samlet rapportering for oppfølging av bærekraftsmålene. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette kritikkverdig.

De generelle kravene for mål- og resultatstyring i staten gjelder også for regjeringens oppfølging av bærekraftsmålene nasjonalt. Dette omfatter blant annet krav til resultatrapporteringen til Stortinget. Alle departementene skal derfor rapportere om oppfølgingen av bærekraftsmålene som de har ansvar for, i sine budsjett-dokumenter, og Finansdepartementet skal sammenstille hovedpunktene i nasjonalbudsjettet etter innspill fra de koordinerende departementene. Finansdepartementet har gitt føringer for departementenes innspill til rapporteringen på bærekraftsmålene i nasjonalbudsjettet, som å legge vekt på de mest utfordrende målene og delmålene, og siden 2018 gitt føringer om større bruk av indikatorer. Undersøkelsen viser at Finansdepartementet ikke har fulgt opp føringene videre overfor departementene eller i egen rapportering til Stortinget. Finansdepartementet har i liten grad gitt tilbakemeldinger til departementene på innholdet i rapporteringen, bare på lengden på mottatte tekstbidrag.

Rapporteringen i nasjonalbudsjettet om oppfølgingen av det enkelte bærekraftsmål er i stor grad en tekst med beskrivelse av tiltak, satsinger og generell omtale av departementets arbeid med bærekraftsmålet. Det er lite omtale av utfordringer, målsettinger, resultater, status og framdrift. Rapporteringen gjelder det enkelte bærekraftsmål og har ikke omfattet noen overordnede analyser eller sett målene i sammenheng. I rapporteringen for noen bærekraftsmål har indikatorbruken økt etter at Finansdepartementet ga føringer om dette i 2019, men for de fleste målene er det ingen rapportering på indikatornivå. Rapporteringen i nasjonalbudsjettene fram til 2020 vurderes heller ikke å ha vært i samsvar med kravene til indikatorbasert rapportering i 2030-agendaen. Rapporteringen oppfyller heller ikke de generelle nasjonale kravene som gjelder for resultatrapportering for forvaltningen. Rapporteringen på bære-

kraftsmålene i budsjettproposisjonene har generelt de samme svakhetene som rapporteringen i nasjonalbudsjettet. Undersøkelsen viser videre at det ikke er gjennomført noen helhetlige analyser av status og utvikling for den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Konsekvensen er at Stortinget ikke har fått informasjon om den samlede statusen for Norges oppfølging av bærekraftsmålene.

1.4 Anbefalinger

Riksrevisjonen merker seg at kommunal- og moderniseringsministeren fra 1. januar 2020 har fått ansvaret for å koordinere det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene. Riksrevisjonen anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet å:

- Følge opp Stortingets forventning om en helhetlig plan for gjennomføring av det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene.
- Sørge for at Stortinget får helhetlig informasjon om status, resultater og framdrift i Norges arbeid med bærekraftsmålene.
- Sikre en indikatorbasert resultatrapportering som er godt samordnet med annen statistikk.
- Sikre at det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene er godt nok koordinert mellom departementene.
- Tilpasse agendaen til nasjonale forhold, blant annet gjennom å vurdere hvilke delmål som bør fastsettes, å tydeliggjøre hvilke mål som er utfordrende for Norge å nå, og å prioritere.

1.5 Departementets oppfølging

Kommunal- og moderniseringsministeren viser til at Finansdepartementet og Utenriksdepartementet også er omfattet av undersøkelsen. I svaret til Riksrevisjonen er derfor synspunkter fra Finansdepartementet innarbeidet. Utenriksdepartementet har ikke hatt ytterligere kommentarer.

Statsråden understreker at bærekraftsmålene er det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største globale og nasjonale utfordringer, og at Norge ifølge OECD er blant de landene som ligger best an til å kunne nå målene innen 2030.

I brevet vises det til at Finansdepartementet koordinerte det nasjonale arbeidet fram til årsskiftet 2019/2020. Finansdepartementet peker på at det er regjeringen som kollegium som har det overordnede koordineringsansvaret for sin politikk, herunder hvordan bærekraftsmålene oppfylles. Regjeringen har derfor lagt vekt på at arbeidet med bærekraftsmålene er en del av regjeringens ordinære arbeid, og at det ikke følger et eget spor. Regjeringens plan for gjennomføringen av 2030-agendaen har bestått av de planene som legges i de enkelte budsjettproposisjonene, nasjonalbudsjettet og i andre dokumenter som fremmes for Stortinget. Finans-

departementet peker på at delegeringen av oppfølgingsansvar til det enkelte fagdepartement har bidratt til at vurderinger, rapporteringer og utarbeidelse av innspill utføres med god faglig innsikt, og at tiltak koordineres og prioriteres på linje med andre politikktiltak i regjeringen.

Når det gjelder rapportering til Stortinget, opplyser statsråden at Finansdepartementet har utformet en sammenfatning av oppfølgingen i et eget kapittel i nasjonalbudsjettet, som finanskomiteen ikke har hatt merknader til.

Statsråden viser til at departementene, under ledelse av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, arbeider sammen om en nasjonal handlingsplan for bærekraftsmålene. Som ledd i dette arbeidet er det gjennomført en rekke innspillmøter. Departementet vil våren 2021 legge fram handlingsplanen som en melding til Stortinget.

Ifølge statsråden vil gjennomføringen av den nasjonale handlingsplanen bli fulgt opp i årene framover. Det kan bli nødvendig å revidere planen etter hvert som utfordringene endres. Stortinget informeres om framdriften med en samlet omtale i nasjonalbudsjettet og gjennom omtaler i departementenes budsjettproposisjoner. Arbeidet med bærekraftsmålene vil også bli omtalt i stortingsmeldinger der dette er relevant.

Statsråden viser til at Statistisk sentralbyrå (SSB) i januar 2018 publiserte en oversikt over relevant og tilgjengelig statistikk på oppdrag fra Finansdepartementet. De koordineringsansvarlige departementene ga deretter SSB i oppdrag å utvikle en portal med norske tall for de globale indikatorene for bærekraftsmålene. Portalen ble åpnet i april 2020. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga sommeren 2020 SSB i oppdrag å utvikle indikatorer som kan følge utviklingen for de nasjonale målene. Indikatorene vil bygge på eksisterende statistikk. De vil bli publisert på SSBs bærekraftsportal etter hvert som de blir klare.

Statsråden framhever at bærekraftsmålene blir oversatt til norske forhold i den kommende stortingsmeldingen om den nasjonale handlingsplanen. Utfordrende delmål identifiseres og settes i sammenheng. Meldingen vil drøfte virkemidler for å håndtere problemstillinger som går over sektor- og forvaltningsgrenser, og som omfatter både offentlig og privat sektor. Forsterket koordinering mellom departementene er en del av dette.

Statsråden er enig i Riksrevisjonens påpekning av behovet for et helhetlig perspektiv i arbeidet med bærekraftsmålene. Riksrevisjonens rapport er ifølge statsråden nyttig for den videre oppfølgingen av bærekraftsmålene i Norge.

1.6 Sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Solveig Horne, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Terje Breivik, og uavhengig representant Ulf Isak Leirstein, viser til at arbeidet med de såkalte bærekraftsmålene, å innfri verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og redusere klimaudringene innen 2030, er en av vår tids store utfordringer. Norge har sammen med FNs øvrige medlemsland sluttet seg til resolusjonen A/RES/70/01 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Statsministeren har dessuten som medlem av FNs generalsekretærs pådrivergruppe påtatt seg en særlig forpliktelse.

Av 2030-agendaen for bærekraftig utvikling fremgår det at det er de nasjonale regjeringene som har ansvaret for å følge opp og sørge for gjennomføringen. Komiteen har forståelse for at arbeidet med 17 bærekraftsmål og 169 delmål vil være arbeidskrevende og foregå over tid.

Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen har foretatt en vurdering av regjeringens styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene i perioden 2016 til årsskiftet 2019/2020. En slik helhetlig gjennomgang er helt avgjørende for at Stortinget skal kunne vurdere om vedtatte politiske forutsetninger er fulgt opp.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens konklusjoner. Den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene har ikke vært godt nok koordinert, Norge mangler en helhetlig plan for gjennomføringen av 2030-agendaen, Statistisk sentralbyrå har ikke vært tilfredsstillende involvert i arbeidet, og Stortinget har ikke fått god nok informasjon om status og fremdrift for arbeidet med oppfølgingen av bærekraftsmålene.

Komiteen viser til Stortingets behandling av Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk, jf. Innst. 440 S (2016–2017), hvor det ble forutsatt at regjeringen skulle legge fram en nasjonal plan for gjennomføringen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser også til statsministerens tale under Nordisk råds sesjon i København 1. november 2016, hvor hun uttalte at «[v]ed å følge opp hjemme sikrer vi troverdighet i vår innsats internasjonalt for å bøte på årsakene til vedvarende fattigdom,

konflikter og ekstremisme, migrasjon og klimautfordringer». At Norge som eneste nordiske land i 2020 fortsatt ikke har vedtatt en handlingsplan for oppfølgingen – Sverige, Finland og Danmark vedtok alle sine handlingsplaner i 2017 – viser med all tydelighet regjeringens, med lederen av FNs pådrivergruppe i spissen, manglende prioritering av dette viktige arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og uavhengig representant Ulf Isak Leirstein vil påpeke at rapporten reviderer arbeidet med bærekraftsmålene i perioden frem til årsskiftet 2019/2020, før det overordnede ansvaret for disse ble lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Under ledelse av KMD arbeider departementene sammen om en nasjonal handlingsplan for bærekraftsmålene. Denne legges frem for Stortinget våren 2021. Flere av svakhetene rapporten har identifisert, ble fulgt opp av KMD under utarbeidelsen av rapporten. Sommeren 2020 fikk SSB i oppdrag fra KMD å utvikle indikatorer som kan følge utviklingen for de nasjonale bærekraftsmålene. Disse vil løpende bli publisert i SSBs bærekraftsportal, åpent tilgjengelig for alle.

Disse medlemmer vil påpeke at det er gjort mye godt arbeid i de respektive departementene, også frem til årsskiftet 2019/2020, som har gitt fagkunnskap inn i handlingsplanen som skal presenteres våren 2021. Disse medlemmer ønsker å fremheve at det til tross for en noe forsinket handlingsplan, sammenlignet med nabolandene, ikke er noe som indikerer at dette har gjort at Norge ligger dårligere an til å nå de fastsatte klimamålene. Ifølge OECD er Norge tvert imot blant de landene som ligger best an til å kunne nå målene innen 2030.

Komiteen registrerer Riksrevisjonens vurdering av at det er sterkt kritikkverdig at det er flere mangler i tilpassingen av agendaen til nasjonale forhold. Manglende klargjøring av hvilke ambisjoner Norge har for bærekraftsmålene, og hvilke prioriteringer som må gjøres, er blant Riksrevisjonens eksempler. Komiteen noterer imidlertid at kommunal- og moderniseringsministeren vil legge fram en handlingsplan i form av en melding til Stortinget våren 2021.

Komiteen understreker at en helhetlig plan for Norges oppfølging av FNs bærekraftsmål må bygge på en vurdering av hva målene innebærer konkret for norsk politikk nasjonalt og internasjonalt. Denne vurderingen må komme tydelig fram i den varslede handlingsplanen som legges fram for Stortinget våren 2021, og følges opp med målrettet og effektiv styring og rapportering tilbake til Stortinget.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har vurdert det som kritikkverdig at den nasjonale oppføl-

gingen av bærekraftsmålene ikke har vært organisert helhetlig og tverrsektorielt. Tvert om har organiseringen resultert i en stykkevis og delt oppfølging. I 2016 fordelte regjeringen de 17 bærekraftsmålene på 12 departementer, men uten at noe departement fikk et helhetlig ansvar eller en koordinerende rolle. Først fra 2020, da kommunal- og moderniseringsministeren overtok ansvaret for koordinering av innsatsen, legges det grunnlag for en mer systematisk oppfølging.

Riksrevisjonen viser til at Stortinget ikke har fått god nok informasjon om status og fremdrift for den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Det mangler rapportering om utfordringer, prioriteringer og sammenheng mellom målene.

Rapporteringen oppfyller heller ikke de generelle kravene som gjelder for resultatrapportering for forvaltningen. Ingen har vurdert, analysert eller fulgt opp betydningen av enkeltresultater for helheten, og potensielle konflikter mellom de ulike bærekraftsmålene er ikke løst. Manglende informasjon om utviklingen har gjort at Stortinget ikke har kunnet holde seg orientert om den samlede status for gjennomføringen av bærekraftsmålene.

Statistisk sentralbyrå har en viktig rolle å spille i arbeidet for å nå bærekraftsmålene. Etterprøvbar og sammenliknende statistikk er en forutsetning for at det skal være mulig å følge utviklingen i arbeidet over tid.

Komiteen deler derfor Riksrevisjonens vurdering av at det er kritikkverdig at SSB ikke har vært inkludert i en større grad og på et tidligere tidspunkt, og at en tettere involvering av SSB i arbeidet med indikatorer og statistikk kunne ha ført til en raskere tilrettelegging for måling av den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. At flere departementer ikke har tatt initiativ til å følge opp SSBs kartlegging av indikatorer og statistikk på dette området, viser at arbeidet ikke er godt nok koordinert.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og uavhengig representant Ulf Isak Leirstein vil fremheve at flere departementer har tilrettelagt for måling av og rapportering på bærekraftsmålene.

Disse medlemmer viser til at Finansdepartementet som etatsstyrer av Statistisk sentralbyrå (SSB) i august 2017 ga SSB i oppdrag å utrede indikatorer for FNs bærekraftsmål. I mai 2019 fulgte Kommunal- og moderniseringsdepartementet opp med en bestilling av indikatorer til bærekraftsmålet om bærekraftige byer og samfunn. Senere samme år fikk SSB i oppgave av Finansdepartementet og Utenriksdepartementet, på vegne av de på det tidspunktet tolv koordinerende departementene, å opprette en plattform med utvalgte indikatorer for FNs bærekraftsmål. SSB fikk bevilget midler til etablering, men det er behov for å avklare en finansier-

ingsform for videre drift av plattformen og tydeligere beskrivelse av ansvarsforholdene for bærekraftsmålene, for eksempel gjennom tildelingsbrevene til etaten.

Disse medlemmer forutsetter at styringsdialog og finansiering følges opp på en måte som sikrer fremdriften i utvikling og vedlikehold av relevante indikatorer for bærekraft.

Disse medlemmer vil også trekke frem at mange av indikatorene etableres gjennom internasjonal omforent metodikk, siden landene skal sammenligne data, og at SSB møter i disse foraene og derigjennom har et ansvar for å få dette implementert i det norske arbeidet med bærekraftsmålene og rapporteringen på disse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til Riksrevisjonens påpekning av at SSB i januar 2018 konkluderte med at det er hull i indikatorsettene, og at departementene selv ikke har sett på muligheten for å bruke eksisterende indikatorer for nasjonale mål før SSB gjorde dem oppmerksomme på denne muligheten. Flertallet understreker at målrettet og effektiv rapportering til Stortinget bør bygge på mest mulig gjenbruk av eksisterende indikatorer som grunnlag for å rapportere tilbake til Stortinget om gjennomføring av målene.

Komiteen viser til at bærekraftsmålene er svært ambisiøse mål, og er med unntak av klimamålene i seg selv, kanskje de mest ambisiøse politiske målsettingene staten Norge har forpliktet seg til, og som det er bred politisk oppslutning rundt. Komiteen mener derfor at Riksrevisjonens funn er svært viktige, og at det bør stilles tydelige krav til den nasjonale handlingsplanen.

Komiteen forutsetter at regjeringen følger opp Riksrevisjonens anbefaling og utarbeider en helhetlig handlingsplan for gjennomføring av det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti peker på følgende kriterier for at en slik plan skal lykkes:

- Tilstrekkelige ressurser som reflekteres i statsbudsjettet med langsiktig og forutsigbar finansiering.
- Handlingsplanen må prioritere Norges utfordringer i form av konkrete tiltak og indikatorer for evaluering av måloppnåelse.
- Handlingsplanen må skille mellom eksisterende tiltak og nye eller forsterkede tiltak.
- En helhetlig handlingsplan som fremmer samstemthet ved å se bærekraftsmålene samt nasjonal og internasjonal måloppnåelse i sammenheng, krever en omfattende struktur. Hvert av de 17 bærekraftsmålene bør ha et eget kapittel som inneholder
 - bakgrunn og politiske prioriteringer med overordnede globale og nasjonale tiltak

- relevante nasjonale indikatorer med tilhørende målsettinger og konkrete tiltak
- Den årlige statusgjennomgangen for hvert enkelt bærekraftsmål må styrkes med mer informasjon og flere konkrete tall og statistikk med involvering og forankring av SSB.
- Legge til rette for en bred prosess som inkluderer sivilsamfunnet, næringslivet og andre viktige aktører.
- Handlingsplanen må spesifisere hva som skal oppnås innen hvilket år, med milepæler, for at man skal kunne måle fremgang, stillstand og tilbakegang.
- Sikre god og tilgjengelig informasjon og inkluderende og gjennomsluktige prosesser i arbeidet med bærekraftsmålene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at regjeringen med fordel kan se på hvordan andre land som fremholdes som gode eksempler, har valgt å organisere oppfølgingen av målene, slik som Tyskland, der forbundskansleren har ansvaret for å lede arbeidet. Disse medlemmer mener det hadde vært en fordel om Statsministerens kontor ledet arbeidet i Norge.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens påpeking av svakheter i rapporteringen i nasjonalbudsjettene og budsjettproposisjonene, noe som har ført til at Stortinget ikke har fått god nok informasjon om status og framdrift for den nasjonale oppfølgingen av målene.

Komiteen slutter seg til kritikken av regjeringens oppfølging av bærekraftsmålene og stiller seg bak Riksrevisjonens anbefalinger om å:

- Følge opp Stortingets forventning om en helhetlig plan for gjennomføring av det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene
- Sørge for at Stortinget får helhetlig informasjon om status, resultater og framdrift i Norges arbeid med bærekraftsmålene
- Sikre en indikatorbasert resultatrapportering som er godt samordnet med annen statistikk
- Sikre at det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene er godt nok koordinert mellom departementene.
- Tilpasse agendaen til nasjonale forhold, blant annet gjennom å vurdere hvilke delmål som bør fastsettes, å tydeliggjøre hvilke mål som er utfordrende for Norge å nå, og å prioritere.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å fatte følgende

vedtak:

Dokument 3:3 (2020–2021) – Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 2. februar 2021

Dag Terje Andersen

leder og ordfører

