

Organisera för hållbar utveckling

*Betänkande av
Nationella samordnaren för Agenda 2030*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:14

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0578-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0579-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Romina Pourmokhtari

Regeringen beslutade den 20 februari 2020 att tillsätta en särskild utredare, som ska fungera som nationell samordnare och stödja regeringen i arbetet med att genomföra Agenda 2030 och FN:s globala mål för hållbar utveckling nationellt (dir. 2020:17).

I direktiven anges att samordnaren bland annat ska stärka, främja och fördjupa de olika aktörernas arbete med att genomföra agendan genom att samverka med kommuner och regioner, regionala och lokala aktörer, näringsliv och det civila samhället respektive samverka med myndigheter, universitet och högskolor. Samordnaren ska också verka för att det, vid behov, tas fram underlag för nya relevanta initiativ och åtgärder som stärker de olika aktörernas arbete och som bidrar till att förbättra måluppfyllelsen.

Som särskild utredare förordnades Gabriel Wikström fr.o.m. den 20 februari 2020. Som huvudsekreterare anställdes Emma Sterky fr.o.m. den 3 april 2020. Som utredningssekreterare anställdes Malin Forssell fr.o.m. den 10 augusti 2020 t.o.m. den 8 november 2020, fr.o.m. den 1 februari 2021 t.o.m. den 31 december 2021, fr.o.m. den 1 januari 2022 t.o.m. den 31 januari 2022, samt fr.o.m. den 1 mars 2021 t.o.m. den 30 juni 2021. Som utredningssekreterare anställdes David Collste fr.o.m. den 15 augusti 2020, tjänstledig fr.o.m. den 7 september 2021 t.o.m. den 31 juli 2022, och entledigades fr.o.m. den 5 november 2022. Som utredningssekreterare anställdes Hanna Zetterberg fr.o.m. den 17 augusti 2020. Som utredningssekreterare anställdes Leila El-Sherif Wollheim den 19 augusti 2020 t.o.m. den 13 november 2020, fr.o.m. den 14 november 2020 t.o.m. den 31 december 2020, fr.o.m. den 1 januari 2021 t.o.m. den 28 februari 2021, fr.o.m. den 1 mars 2021 t.o.m. den 31 maj 2021, fr.o.m. den 1 juni 2021 t.o.m. den 31 december 2021, samt fr.o.m. den 1 januari

2022. Som utredningssekreterare anställdes Matts-Åke Belin fr.o.m. den 23 augusti 2021 och entledigades fr.o.m. den 1 december 2021. Som utredningssekreterare anställdes Kristin Gunnarsson fr.o.m. den 15 september 2021 t.o.m. den 30 november 2021 samt fr.o.m. den 1 december 2021 t.o.m. den 30 juni 2022. Som utredningssekreterare anställdes Matilda Ardenfors fr.o.m. den 9 maj 2022 t.o.m. den 31 december 2022. Som utredningssekreterare anställdes Matilda Jonung fr.o.m. den 1 september 2022 och entledigades fr.o.m. den 1 mars 2023. Som utredningssekreterare anställdes Emma Wallin fr.o.m. den 1 september 2022 t.o.m. den 28 februari 2023. Som assistent anställdes Tilde Krusberg fr.o.m. den 1 november 2022.

Utredningen har antagit namnet Nationell samordnare för Agenda 2030. I enlighet med direktiven överlämnades en delredovisning av arbetet den 1 mars 2022, *Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen*.

Härmed överlämnas på eget initiativ betänkandet *Organisera för hållbar utveckling* (SOU 2023:14).

Stockholm den 13 april 2023

Gabriel Wikström

/Emma Sterky
Matilda Jonung
Tilde Krusberg
Emma Wallin
Leila El-Sherif Wollheim
Hanna Zetterberg

Innehåll

Förord	9
Sammanfattning	11
1 Inledning	13
1.1 Syfte	13
1.2 Frågeställningar och avgränsningar.....	13
1.3 Utgångspunkter	14
1.4 Metod och genomförande	16
1.5 Betänkandets disposition.....	17
2 Styrning och organisering av hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030	19
2.1 Riksdagen har beslutat om genomförandet.....	20
2.2 Regeringen styr arbetet.....	21
2.2.1 Den interna ansvarsfördelningen har varierat över tid	23
2.2.2 Flera initiativ har tagits för att stimulera arbetet med att genomföra agendan	24
2.2.3 Regeringen rapporterar löpande om genomförandet.....	25
2.3 Genomförandet av agendan är alla aktörers ansvar.....	25
2.3.1 Flera myndigheter har specifika uppdrag.....	26
2.3.2 Länsstyrelserna ska verka för genomslag i länen	27

2.3.3	Universitet och högskolor ska bidra med kunskap.....	28
2.3.4	Vissa har fått särskilda samverkansuppdrag	28
2.3.5	Flera samarbeten är egeninitierade.....	29
2.3.6	Regioner och kommuner omsätter agendan i praktiken.....	29
2.3.7	Näringslivet driver på för en hållbar utveckling	30
2.3.8	Civilsamhället är utförare och har en pådrivande roll.....	30
2.4	EU har antagit agendan och driver på arbetet	31
2.5	Samordnarens iakttagelser – behov av en långsiktig styrning	32
3	Behov av stöd och långsiktiga spelregler.....	33
3.1	Ökad samordning mellan politikområden	33
3.2	Tydligare riktning och legitimitet	36
3.3	Ökad långsiktighet	39
3.4	En motor som driver på	40
3.5	En utvärderande funktion som belyser utvecklingsområden	40
3.6	En samordnande roll som är komplementär.....	41
3.7	En kunskapsplattform för näringslivet som stärker konkurrenskraften.....	42
3.8	Lokalt och regionalt stöd	42
3.9	Samordnarens bedömning – organiseringen behöver stärka förutsättningarna och möta behoven	44
4	Olika organisationslösningar möter olika behov	45
4.1	Styrning och politisk förankring	45
4.1.1	En parlamentarisk beredning för hållbar utveckling	46

4.2	Genomförande	51
4.2.1	En nationell samordnare	51
4.2.2	Ett centrum för hållbar utveckling	55
4.2.3	En grupp myndigheter med huvudansvar	58
4.2.4	Ett tydligare ansvar för hållbar utveckling för länsstyrelserna.....	60
4.3	Analys och utvärdering.....	63
4.3.1	Ett råd för social hållbarhet.....	64
4.4	Samordnarens bedömning – en organisationsstruktur snarare än en funktion	68
5	Samordnarens förslag	71
5.1	En organisationsstruktur för att stödja regeringen	71
5.2	En parlamentarisk beredning för hållbar utveckling tillsätts	73
5.3	Samordnarfunktionen förlängs och uppdraget preciseras	75
5.4	Länsstyrelsen får ett tydligare uppdrag	79
5.5	Förstärkt och breddad utvärdering av arbetet för hållbar utveckling	83
5.6	Samordnarens avslutande reflektioner – det krävs en politisk vilja	85
6	Konsekvensanalys.....	89
6.1	Öka takten i omställningen till hållbar utveckling.....	89
6.2	Flera alternativ på organisering har analyserats under arbetets gång.....	90
6.3	Att inte göra mer blir kostsamt.....	91
6.4	Nyttor och kostnader med förslagen	93
6.4.1	Stora nyttor med förslagen	94
6.4.2	Förslagen innebär vissa kostnader	95
6.4.3	Förslagen påverkar alla samhällets aktörer	99

6.5	Jämställdhet, miljö och integration påverkas positivt	102
6.6	Det kommunala självstyret, sysselsättningen och offentlig service påverkas inte.....	103
6.7	Genom att stärka arbetet med Agenda 2030 stärker vi vårt åtagande i EU	103
6.8	Förslagen kräver information, förankring och utvärdering.....	103
Referenser.....		105
Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:17.....	111

Förord

Det krävs ett omfattande förändringsarbete för att Sverige ska lyckas ställa om till hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030. Jag har i mitt uppdrag valt att betona agendans fokus på *omställning* eller *transformation*. För att lyckas uppfylla agendans mål och kunna hantera de komplexa utmaningar vi möter, så räcker det inte bara att arbeta inom ramen för nuvarande system. Vi måste gå bortom dessa, ändra spelreglerna om man så vill, för att kunna tillämpa helt nya lösningar än hittills. En av de största anledningarna till detta är den knappa tid vi har till förfogande. 2030 är inte enbart ett politiskt satt årtal utan även det år då utsläpp av växthusgaser måste ha halverats för att vi ska ha en rimlig chans att nå 1,5-gradersmålet. Genomgripande förändringar måste med andra ord ske på mycket kort tid och för att lyckas kräver det ett tydligt politiskt ledarskap.

En av mina viktigaste insikter som nationell samordnare är att arbetet med att ställa om till en hållbar samhällsutveckling tar tid och kräver långsiktighet och uthållighet. Under de nästan tre år som gått sedan jag fick uppdraget har jag träffat många olika samhällsaktörer som arbetar med att ställa om till ett mer hållbart samhälle. Min bedömning är att det finns ett stort engagemang inom flera sektorer och på olika samhällsnivåer, men komplexiteten i arbetet är hög och utvecklingen går för långsamt. Många kommuner, regioner, företag och civilsamhällsorganisationer ligger långt före statsförvaltningen i arbetet med hållbar utveckling och efterfrågar ett större engagemang för agendan på nationell nivå.

För att öka takten i omställningen måste politiken och staten på ett helt annat sätt än i dag ta ett övergripande ansvar som ger en tydlig riktning och långsiktiga spelregler för genomförandet av den transformation som agendan syftar till. Under mitt uppdrag har jag flera gånger pekat på att dagens styrning och organisering behöver utvecklas för att hantera de komplexa samhällsfrågor som behöver

lösas för att lyckas med omställningen. Många av de problem som agendan lyfter fram är inte nya, varken när det gäller sakfrågor eller styrningsfrågor. För att Sverige ska lyckas ställa om till ett hållbart samhälle behöver vi ta ett större grepp kring den nationella styrningen och organiseringen av arbetet med hållbar utveckling i enlighet med agendan. Att fortsätta arbeta på samma sätt som tidigare kommer inte att räcka. Tiden är knapp. FN har uppmanat sina medlemmar, under rubriken ”*Decade of Action*”, att accelerera omställningen om vi ska ha möjlighet att nå målen. När mitt förordnande tar slut behöver andra strukturer ta vid. Därför lämnar jag i det här betänkandet ett förslag på hur den nationella styrningen och organiseringen kan stärkas för att vi ska kunna öka takten i omställningen till hållbar utveckling.

Gabriel Wikström
Nationell samordnare för Agenda 2030

Sammanfattning

Arbetet med omställningen till hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030 fortsätter även efter att den nationella samordnaren för Agenda 2030:s uppdrag upphör i mars 2024. I syfte att öka takten i omställningen lämnas i detta betänkande förslag om en organisationsstruktur som bygger såväl på att stärka redan existerande strukturer som att bygga upp funktioner som i dag saknas.

För att ställa om till hållbar utveckling krävs långsiktighet och kontinuitet. Dessutom behöver arbetet ha en stark legitimitet och drivas sammanhållet och med en tydlig riktning. I de samtal den nationella samordnaren har fört med olika aktörer på lokal, regional och nationell nivå har det framkommit att staten behöver stödja det praktiska genomförandet av arbetet med omställningen även i framtiden. Det är även den nationella samordnarens bedömning utifrån den kunskap och de erfarenheter uppdraget har givit sedan uppdraget gavs i mars 2020. Det finns ett stort engagemang inom flera sektorer och på olika samhällsnivåer men komplexiteten i arbetet är hög och arbetet går för långsamt.

För att öka takten i omställningen krävs ett strategiskt grepp kring genomförandet och en tydlig organisationsstruktur. Det innebär åtgärder utöver arbete via ordinarie strukturer. Detta också för att bättre möta den behovsbild som samhällets aktörer ger uttryck för. Strukturen behöver skapa förutsättningar för:

- en samlad politisk vilja som ger legitimitet, tydlighet och långsiktighet,
- ett förstärkt stöd för genomförandet som består av dels en motor som driver på utvecklingen och fungerar samordnande, dels
- en ökad statlig samordning och stöd på lokal och regional nivå samt

- en utvärderande funktion som kan uppmärksamma brister och bidra med analysunderlag inför beslut.

I betänkandet lämnas förslag om en mer långsiktig myndighetsstruktur som beaktar dessa förutsättningar. Förslaget är att regeringen inrättar en parlamentarisk beredning för hållbar utveckling som kan ge arbetet en tydlig riktning och legitimitet och som kan hålla över lång tid; förlänger samordnarfunktionen som utifrån ett nationellt helhetsperspektiv på agendan ska bidra med att samordna och främja andra aktörers arbete; ger länsstyrelserna ett tydligare uppdrag att bidra till ett mer samordnat och verksamhetsnära statligt stöd till lokal och regional nivå; etablerar ett råd för social hållbarhet som kan bidra både direkt genom att bistå regeringen med bra underlag inför beslut och genom utvärdering belysa utvecklingsområden samt ger det Klimatpolitiska rådet ett samordningsansvar för utvärderingen av politiken för hållbar utveckling i enlighet med agendan.

För att arbetet ska bli framgångsrikt är det – oavsett vilka organisationslösningar som väljs – helt avgörande att det finns en tydlig politisk vilja att genomföra omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan.

1 Inledning

Agenda 2030 (härefter agendan) och de 17 globala målen för hållbar utveckling utgör den plan för omställning som världens länder enades om 2015. Sverige spelade en aktiv roll för tillkomsten av agendan och har sedan den antogs haft en uttalat hög ambitionsnivå för genomförandet, såväl globalt som nationellt. För att stödja regeringen i arbetet utsågs i februari 2020 en särskild utredare, en nationell samordnare (fortsättningsvis Samordnaren), med uppdrag att stärka, främja och fördjupa olika samhällsaktörers arbete med att nå målen för hållbar utveckling. Uppdraget upphör den 31 mars 2024. I detta betänkande lämnar Samordnaren, på eget initiativ, förslag om hur den nationella styrningen och organiseringen av arbetet med omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan kan utvecklas.

1.1 Syfte

Syftet med betänkandet är att lämna förslag om vilken typ av funktion som skulle vara bäst lämpad att stödja regeringen i arbetet med att öka takten i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan efter att Samordnarens uppdrag har upphört i mars 2024.

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

För att besvara den övergripande frågeställningen *Vilken typ av funktion kan stödja regeringen i arbetet med att öka takten i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan?* har Samordnaren utgått från tre underfrågor:

1. Hur styrs och organiseras arbetet med agendan i dag?
2. På vilket sätt kan organiseringen utvecklas för att öka takten i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan?
3. Vilken typ av funktion skulle kunna stödja regeringen i arbetet med att öka takten i omställningen?

Regeringskansliet ska bereda regeringsärenden och biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.¹ I det här betänkandet beskriver Samordnaren en del av de utmaningar som finns med Regeringskansliets organisering och arbetssätt och hur det påverkar arbetet med agendan. Regeringskansliets interna arbetssätt och eventuella behov av att utveckla det för att bidra till att öka takten i omställningen har Samordnaren dock valt att inte utreda. Detta då Regeringskansliets utmaningar att hantera tvärspektoriella frågor och att styra sammanhållet är väl kända sedan tidigare och har påpekats i flera statliga utredningar och rapporter. I Samordnarens delredovisning till regeringen pekade Samordnaren också på behovet av att se över organiseringen av regeringens arbetssätt för att skapa bättre förutsättningar för samordning, helhetssyn och långsiktighet i beslutsfattandet. Denna rekommendation till regeringen kvarstår. En sådan översyn skulle även omfatta Regeringskansliets arbete med agendan.²

Detta betänkande fokuserar på det nationella genomförandet av agendan och berör i mindre utsträckning den internationella samverkan som sker inom ramen för agendan. Anledningen är att Samordnarens uppdrag är avgränsat till det nationella arbetet.

1.3 Utgångspunkter

Samordnaren utgår från en allmänt vedertagen definition som innebär att hållbar utveckling är *en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov*.³ Definitionen lanserades av den så kallade Brundtlandkommissionen i en FN-rapport 1987. Begreppet inbegri-

¹ Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

² En nationell samordnare för Agenda 2030, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen", 2020 s. 73.

³ Brundtlandkommissionen, "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future", 1987.

per såväl ekonomiska som sociala, kulturella och miljömässiga aspekter. Man brukar därför tala om tre dimensioner av hållbar utveckling; miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet.

Agendan och de globala målen för hållbar utveckling är världens handlingsplan för en hållbar utveckling. Agendan omfattar samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling och målen i agendan är integrerade och odelbara vilket innebär att inget mål kan uppnås på bekostnad av ett annat. En av agendans viktiga principer är att ingen ska lämnas utanför.⁴

Samordnaren har i sitt arbete valt att utgå från att det viktigaste agendan förmedlar är att vi behöver ställa om samhället till en hållbar utveckling. För att lyckas med det behöver vi utgå från de sociala, miljömässiga och ekonomiska dimensionerna av hållbar utveckling och hur de påverkar varandra. Förutom att nå de globala målen till 2030 innebär det att Sveriges ambition måste vara att på allvar initiera den samhällstransformation som agendan syftar till.⁵ Det handlar om att utifrån insikten om att våra resurser är begränsade bygga ett samhälle som förmår hushålla med resurserna, utan att äventyra den värld vi lever i, eller den värld vi lämnar över till kommande generationer.

Enligt regeringens bedömning har Sverige en god måluppfyllelse, men också fortsatta utmaningar när det gäller att genomföra agendan.⁶ Arbetet behöver, enligt regeringen, intensifieras både nationellt och i det globala samarbetet. Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av agendan och att Sverige ska gå i täten i omställningen till ett hållbart samhälle.⁷

Samordnaren gjorde i sin delredovisning till regeringen i mars 2022 bedömningen att det behöver finnas ett starkare och tydligare politiskt ledarskap för att lyckas ställa om samhället till hållbar utveckling på den korta tid som är kvar till 2030. Samordnaren konstaterade också att det behöver finnas en mer operativ funktion, som kompletterar regeringens strategiska styrning och ledning av arbetet. För

⁴ Prop. 2019/20:188.

⁵ Samhällstransformation innebär ett djupgående perspektiv-/paradigmskifte. Agenda 2030-transformation är per definition samhällsomfattande, men transformationsprocesser kan finnas i mindre skala, exempelvis på lokal/regional nivå. (Linnér, B-O. och Wibeck. V. "Conceptualising variations in societal transformations towards sustainability". Environmental Science and Policy 106, 2020, refererad i En nationell samordnare för Agenda 2030, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen", 2020 s. 11.)

⁶ Skf. 2021/22:247.

⁷ Prop. 2022/23:1.

att undvika att det blir en paus i arbetet när Samordnarens uppdrag upphör, utlovade Samordnaren därför att i början av 2023 återkomma till regeringen med förslag om en särskild funktion för att fortsatt stödja regeringens genomförande av agendan och FN:s globala mål för hållbar utveckling nationellt. I detta betänkande lämnas ett sådant förslag.

1.4 Metod och genomförande

Beskrivningen av nuvarande styrning och organisering av arbetet med agendan utgår från tidigare studier, statliga utredningar och skrivelser om genomförandet av agendan. Samordnaren har även studerat regeringens styrning genom regleringsbrev och instruktioner. För att kunna besvara frågan om hur organiseringen kan utvecklas för att öka takten mot ett hållbart samhälle har Samordnaren bedömt den nuvarande förvaltningsstrukturen för genomförandet av agendan. Det har gjorts utifrån de många samtal och intervjuer Samordnaren haft med olika aktörer där de bland annat efterfrågat olika typer av stöd. Bedömningen grundar sig också på övriga erfarenheter Samordnaren gjort i genomförandet av sitt uppdrag och de slutsatser som dragits. Samordnaren har också beaktat tidigare studier av genomförandet av agendan.

Samordnaren har därtill genomfört särskilda intervjuer med anledning av detta betänkande i syfte att ta del av olika aktörers reflektioner kring styrning och organisering av arbetet med agendan. Dessa intervjuer har genomförts med ett urval av företrädare för statliga myndigheter, kommuner, näringsliv, civilsamhälle och forskare som på olika sätt berörs av den nationella styrningen och organiseringen av arbetet. Sammanlagt har ett 30-tal personer intervjuats.

För att dra lärdom av tidigare erfarenheter av att arbeta med komplexa samhällsutmaningar görs vissa jämförelser med jämställdhetspolitiken. Detta är ett centralt område i arbetet med att ställa om till hållbar utveckling i enlighet med agendan. Jämställdhet är en tvärssektoriell fråga där det, utöver målen i agendan, finns ett riksdagsbundet mål och där regeringen också har en uttalad ambition att styrningen ska integreras i ordinarie processer. Men här har regeringen valt ett annat sätt att styra och organisera arbetet. Samordnaren gör även en mindre internationell utblick över hur arbetet med

agendan har organiserats i Finland. Finland är ett av de länder som anses ligga långt fram i implementeringen av agendan.

1.5 Betänkandets disposition

Efter detta inledande kapitel följer fem kapitel:

- Kapitel 2: En nulägesbeskrivning av styrning och organisering av arbetet med agendan i Sverige
- Kapitel 3: En analys av hur organiseringen av genomförandet av omställningen i enlighet med agendan kan utvecklas baserat på olika aktörers behov
- Kapitel 4: Presentation och analys av olika sätt att organisera arbetet med hållbar utveckling i enlighet med agendan
- Kapitel 5: Samordnarens förslag
- Kapitel 6: Konsekvensanalys

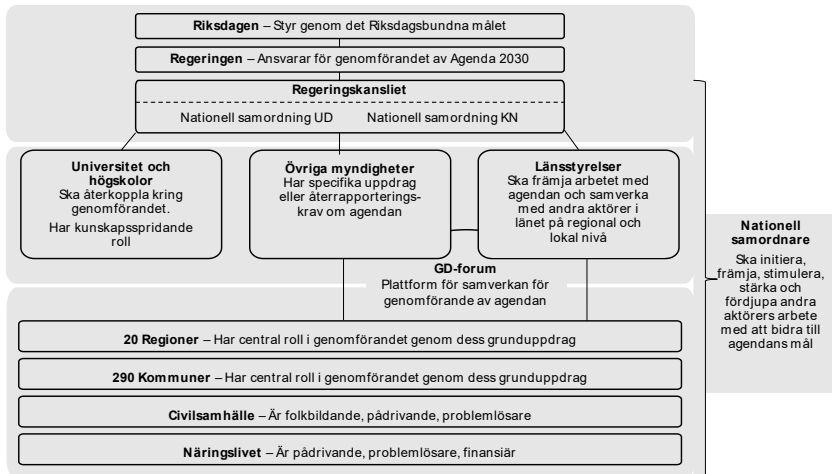
2 Styrning och organisering av hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030

En viktig del av regeringens styrning är att skapa en organisatorisk infrastruktur som har förmågan att påverka utvecklingen i önskvärd riktning. Genom organiseringen kan regeringen skapa en förvaltning som kan uppmärksamma och hantera olika problem. Det innebär att vissa perspektiv byggs in, men inte andra.¹ Syftet med betänkandet är att lämna förslag om vilken typ av organisering som skulle behövas för att stödja regeringen i det fortsatta arbetet med att genomföra agendan i Sverige. För att Samordnaren ska kunna bedöma hur en framtida funktion för att stödja omställningen till hållbar utveckling kan se ut behöver analysen ta sin utgångspunkt i hur arbetet med agendan är organiserat i Sverige. I det här kapitlet beskriver Samordnaren hur styrningen och organiseringen av agendan ser ut i dag och hur den har utvecklats över tid. Samordnaren reflekterar även över styrkor och svagheter i den nuvarande styrningen.

I korthet finns ett övergripande ramverk med ett riksdagsbundet mål redan på plats. Tanken är att agendan ska genomföras inom ramen för ordinarie processer. Vissa myndigheter har dessutom haft särskilda, tidsbegränsade uppdrag som har kompletterat den ordinarie styrningen. Vartannat år ska regeringen återkomma till riksdagen med en uppföljning av arbetet. Figuren nedan ger en översiktlig bild över hur ansvaret för styrningen ser ut på nationell nivå och hur roller och ansvar i genomförandet fördelas mellan nationell, regional och lokal nivå.

¹ Jacobsson, "Går det att styra? – konsten att förverkliga politik", 2016.

Figur 2.1 Schematisk bild över olika roller och ansvar i genomförandet av agendan



2.1 Riksdagen har beslutat om genomförandet

Det finns ett övergripande ramverk med ett riksdagsbundet mål för arbetet med hållbar utveckling som omfattar såväl den miljömässiga och sociala som den ekonomiska dimensionen. Det riksdagsbundna målet handlar om att Sverige ska genomföra Agenda 2030 för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling genom en samstämmig politik nationellt och internationellt. Genomförandet ska präglas av agendans princip om att ingen ska lämnas utanför.² Motivet till att ha ett riksdagsbundet mål var att förankra och tydliggöra Sveriges åtagande och verka för att genomföra agendan såväl nationellt som internationellt. Det var också ett sätt att tydligt involvera riksdagen i arbetet.³ Vartannat år ska regeringen i en skrivelse rapportera till riksdagen hur arbetet med agendan fortskrider.⁴ Budgetlagen (2011:203) ställer särskilda krav på återrapportering av riksdagsbundna mål i budgetpropositionen. Regeringens samlade arbete med agendan redovisas till riksdagen i en särskild bilaga till budgetpropositionen minst en gång per mandatperiod. Det riksdagsbundna målet ger även grund för riksdagens granskningsmyndighet

² Prop. 2019/20:188, bet. 2020/21:FiU28, rskr. 2020/21:154.

³ Prop. 2019/20:188 s. 13.

⁴ Prop. 2019/20:188, bet. 2020/21:FiU28.

Riksrevisionen att utvärdera det svenska genomförandearbetet i förhållande till uppsatta mål.⁵

Av propositionen framgår att Sveriges genomförande av agendan ska integreras i ordinarie styrning och processer så att regeringen kan föra en mer samstämmig politik för hållbar utveckling. Det gäller såväl mellan utgiftsområden som mellan lokal, regional, nationell och internationell nivå.⁶ Enligt den genomgång av riksdagsbundna mål som Agenda 2030-delegationen gjorde 2018 motsvarar Sveriges riksdagsbundna mål inom olika politikområden i de flesta fall vad som uttrycks i agendans delmål. Inom flera politikområden är Sveriges riksdagsbundna mål till och med mer ambitiösa än agendans delmål. De riksdagsbundna målen saknar dock ofta formuleringar som uttrycker hållbar utveckling i agendans breda bemärkelse.⁷

2.2 Regeringen styr arbetet

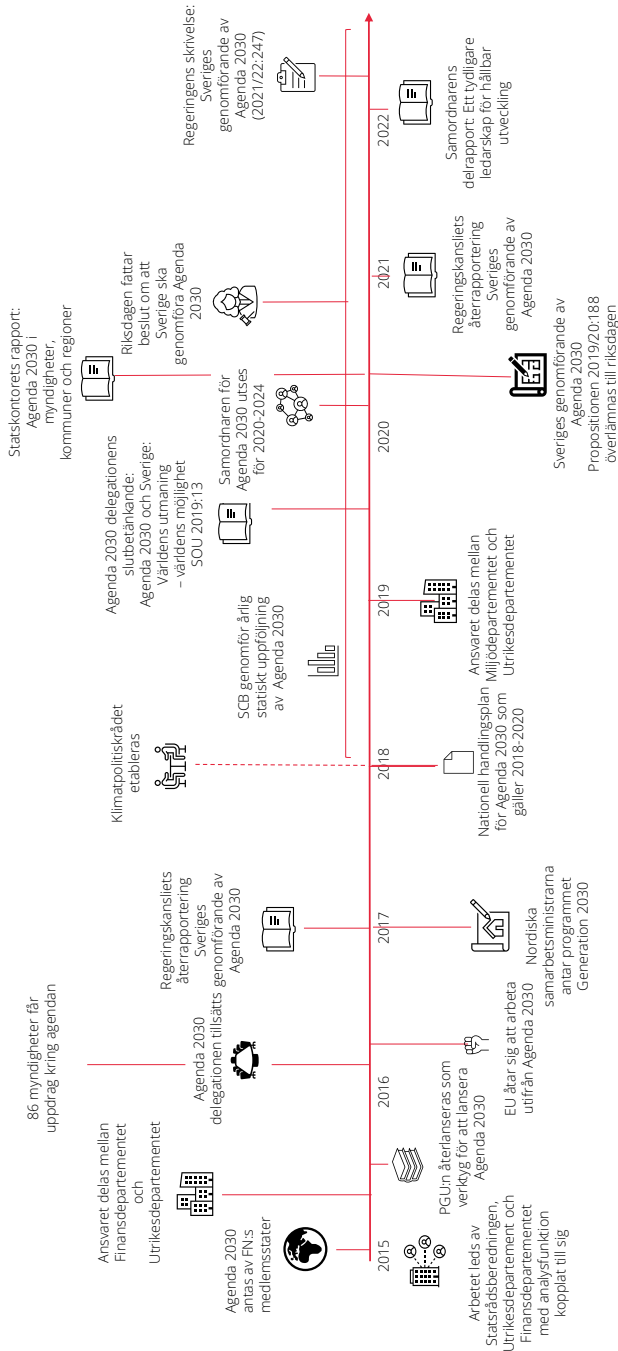
Genom sin styrning och organisering skapar regeringen förutsättningar och prioriteringar för övriga aktörer i samhället. Hur regeringen har arbetat med agendan har förändrats över tid. En tidslinje över viktiga händelser i regeringens arbete med agendan framgår av figur 2.2.

⁵ Prop. 2019/20:188 s. 22.

⁶ Prop. 2019/20:188.

⁷ SOU 2019:13 s. 16.

Figur 2.2 Utveckling av arbetet med Agenda 2030 i Sverige



2.2.1 Den interna ansvarsfördelningen har varierat över tid

Den interna ansvarsfördelningen i regeringen och organiseringen av arbetet i Regeringskansliet har betydelse för möjligheterna att genomföra agendan. Ansvaret för att samordna arbetet med agendan har legat på olika departement genom åren. Inledningsvis delades ansvaret för agendan mellan Utrikesdepartementet, Statsrådsberedningen (Framtidskansliet) och Finansdepartementet. Under en kort period fanns en särskild minister med ansvar för strategi- och framtidsfrågor. Efter att den statsrådsposten avvecklats renodlades arbetet inom Regeringskansliet. Finansdepartementet fick ansvar för samordningen av det nationella genomförandet och Utrikesdepartementet för det internationella genomförandet.

För det interdepartementala arbetet fanns de första åren två interdepartementala arbetsgrupper (IDA-grupper), en under ledning av Utrikesdepartementet och en under ledning av Finansdepartementet. Dessa slogs 2018 samman till en gemensam IDA-grupp med växlande ledarskap mellan Finansdepartementet och Utrikesdepartementet.

Under 2016 formades också en inre samordningsgrupp där Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Miljödepartementet och Näringsdepartementet ingick. Denna utökades något år senare med Socialdepartementet. Under 2019 övergick samordningsansvaret för det nationella genomförandet från Finansdepartementet till Miljödepartementet. Ett argument för detta var att miljöministern också var vice statsminister.

Från den 1 januari 2023 ligger det nationella ansvaret på Klimat- och näringslivsdepartementet sedan Miljö- och näringslivsdepartementen slagits ihop. Arbetet som rör den övergripande internationella samordningen av genomförandet samordnas på Utrikesdepartementet. Varje statsråd ansvarar för genomförandet av agendan inom sina ansvarsområden. Regeringskansliets arbete samordnas fortfarande i IDA-gruppen. Avsikten är att implementeringen av agendan ska ske integrerat och samstämmigt.⁸

Från 2015 återlanserades politiken för global utveckling (PGU) – som ett av de främsta verktygen i implementeringen av agendan.⁹ PGU bygger på idén att samtliga politikområden är relevanta och har ansvar för den globala utvecklingen.¹⁰ I propositionen om Sveriges

⁸ Prop. 2019/20:188.

⁹ Skf. 2017/18:146 s. 7.

¹⁰ Prop. 2019/20:188, s. 4.

genomförande av agendan presenterades ett förslag till ett nytt gemensamt mål för agendan och PGU:n och en samlad inriktning för arbetet med att genomföra och följa upp agendan, det vill säga det mål som nu gäller för Sveriges arbete med agendan.¹¹

Det finska genomförandet av agendan är strukturerat på ett annat sätt på nationell nivå än det svenska. Där koordineras det nationella genomförandet av statsministerns kansli. Vid kansliet finns ett samordningssekretariat som planerar, bereder, samordnar och säkerställer det nationella genomförandet av agendan. I samordningssekretariatet finns företrädare för statsrådets kansli, utrikesministeriet och kommissionens generalsekretariat för hållbar utveckling. Därtill finns ett samordnande nätverk där företrädare för alla ministerier ingår.

2.2.2 Flera initiativ har tagits för att stimulera arbetet med att genomföra agendan

Regeringen har under de senaste åren tagit flera initiativ utöver styrningen genom ordinarie processer för att på olika sätt stimulera arbetet med agendan och för att samordna olika aktörer. I mars 2016 tillsatte regeringen en delegation inom det statliga utredningsväsendet, Agenda 2030-delegationen, med uppgift att stödja och stimulera arbetet med agendan. En av uppgifterna för Agenda 2030-delegationen var att ta fram en nationell handlingsplan för det fortsatta arbetet med att implementera agendan. Regeringen antog senare en handlingsplan som gällde under två år, 2018–2020.¹²

Därefter (2020) utsåg regeringen en nationell samordnare för agendan i form av en särskild utredare i det statliga utredningsväsendet. Samordnaren ska stödja regeringen i arbetet med att genomföra de globala målen för hållbar utveckling nationellt. I korthet handlar uppdraget om att stärka, främja och fördjupa aktörers arbete med agendan genom att främja samverkan och partnerskap mellan olika samhällsaktörer.¹³ Uppdraget sträcker sig över fyra år.

Samordnaren har valt att fokusera på agendans tre dimensioner, det vill säga den sociala, miljömässiga och ekonomiska, samt deras ömsesidiga beroenden. Därmed har Samordnaren valt att i sitt arbete inte prioritera eller särskilt arbeta med de enskilda målen. Tidigt valde Sam-

¹¹ Prop. 2019/20:188, s. 4.

¹² ”Handlingsplan Agenda 2030 2018-2020”, Fi 2018:3.

¹³ Dir. 2020:17.

ordnaren att koncentrera sina aktiviteter till fem prioriterade områden; (1) Ledarskap för samhällstransformation, (2) En hållbar ekonomisk utveckling, (3) Transformation på lokal och regional nivå, (4) Data för hållbar utveckling och (5) Hållbar konsumtion och produktion. Under 2022 lämnade Samordnaren en delredovisning av sitt arbete.¹⁴

2.2.3 Regeringen rapporterar löpande om genomförandet

Riksdagen har uppmanat regeringen att lämna en skrivelse till riksdagen vartannat år om hur arbetet med att genomföra agendan fortskrider. Regeringen lämnade den första skrivelsen 2022 i enlighet med riksdagens beslut.¹⁵ Regeringen har också rapporterat om arbetet med agendan till riksdagen i en proposition 2020.¹⁶ Sverige har även rapporterat till FN om genomförandet av agendan vid två tillfällen (2017 och 2021).

2.3 Genomförandet av agendan är alla aktörers ansvar

En av grundtankarna bakom agendan är att den omfattar alla samhällsaktörer och att alla aktörer har ett ansvar att arbeta mot ett hållbart samhälle. I Agenda 2030-delegationens slutbetänkande underströks samma sak, att agendan var en angelägenhet för hela samhället, och att det var viktigt att det fanns ett brett ägarskap hos alla aktörer i samhället.¹⁷ I propositionen om Sveriges genomförande av agendan betonade regeringen att agendan ska integreras i ordinarie processer. Samtliga statliga myndigheter har därmed en roll att fylla i arbetet med att bidra till de globala målen.¹⁸ Förutom staten ska kommuner och regioner, näringslivet, arbetsmarknadens parter, civilsamhällets organisationer och forskarsamhället vara med och bidra.

I följande avsnitt beskrivs de centrala samhällsaktörerna i genomförandet av agendan. Syftet är inte att vara heltäckande, utan att ge en bakgrund till olika aktörers roller och ansvar.

¹⁴ En nationell samordnare för Agenda 2030, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen", 2020.

¹⁵ Skr. 2021/22:247.

¹⁶ Prop. 2019/20:188.

¹⁷ SOU 2019:13.

¹⁸ Statskontoret, "Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020, s. 55.

2.3.1 Flera myndigheter har specifika uppdrag

Agendan omfattar hela statsförvaltningen. Regeringen har i sin proposition uttryckt att agendan ska integreras i ordinarie processer.¹⁹ Det är därmed alla myndigheters ansvar att bidra i genomförandet av agendan. Sverige har i hög utsträckning lagstiftning och riksdagsbundna mål och delmål som väl motsvarar agendan.²⁰ När det gäller regeringens myndighetsstyrning är grundtanken att den långsiktiga styrningen framför allt ska ske via myndigheternas instruktioner, medan uppdrag som anges i regleringsbrev ska ha en kortare tids-horisont.²¹

Som exempel på myndigheter som arbetar med agendan i sitt ordinarie arbete kan nämnas ett antal expertorgan som utvärderar politiken eller följer upp genomförandet. Finanspolitiska- respektive Klimatpolitiska rådet utvärderar regeringens samlade politik inom sina respektive områden. Naturvårdsverket har samordningsansvar för arbetet med Sveriges miljömål. Folkhälsomyndigheten ansvarar för att följa upp de riksdagsbundna folkhälsopolitiska målen. Det nyinrättade institutet för mänskliga rättigheter följer, undersöker och rapporterar hur de mänskliga rättigheterna respekteras och förverkligas i Sverige.²²

Några myndigheter har skrivningar om agendan i sina instruktioner. Förutom Naturvårdsverket handlar det enbart om myndigheter som sorterar under Utrikesdepartementet.

Utöver den mer övergripande målstyrningen och inriktningen utifrån regeringens proposition för Agenda 2030 liksom särskilda skrivningar i instruktioner, har regeringen valt att ge specifika uppdrag eller återrappporteringskrav till vissa myndigheter via regleringsbrev. Som exempel kan nämnas Länsstyrelserna som enligt sitt regleringsbrev bland annat ska främja arbetet med agendan samt redovisa utvecklingen i respektive län. En kartläggning av myndigheternas regleringsbrev visar att regeringen 2016 gav 86 myndigheter uppdrag rörande agendan. 2020 gav regeringen 25 myndigheter återrappporteringskrav rörande agendan (utöver länsstyrelserna) och omkring 48 myndigheter 2021. För 2022 hade runt 40 myndigheter (utöver länsstyrelserna) återrappporteringskrav eller andra uppdrag kopplade till agendan. Motsvarande siffra var runt 30 myndigheter 2023. Denna kartläggning

¹⁹ Prop. 2019/20:188 s. 1 och s. 28.

²⁰ Prop. 2019/20:188.

²¹ Prop. 2008/09:1 och prop. 2009/10:175.

²² Lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter.

visar också att integreringen av hållbarhetsperspektiv i myndighetsstyrningen varierar mellan olika departement. Myndigheter under vissa departement har inga återrapporteringskrav kring agendan, detta gäller till exempel Försvarsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet.

Ett antal myndigheter har fått särskilda uppdrag. Statistiska centralbyrån har fram till och med 2022 haft i uppdrag att samordna den statistiska uppföljningen av agendan. Det är dock i nuläget oklart om myndigheten kommer att ha ett fortsatt uppdrag kring den statistiska samordningen. Ett annat exempel på ett särskilt uppdrag är Statskontoret som har haft ett tidsbegränsat uppdrag från regeringen att följa upp och analysera hur agendan påverkar myndigheters, kommuners och regioners hållbarhetsarbete.

På jämställdhetsområdet, där regeringen också har en uttalad ambition om att styrningen ska integreras i ordinarie processer, har styrningen utvecklats från tillfälliga uppdrag till att allt fler myndigheter fått skrivningar om jämställdhetsintegrering i sina instruktioner.²³

2.3.2 Länsstyrelserna ska verka för genomslag i länen

Länsstyrelserna har en viktig roll när det gäller att genomföra agendan lokalt och regionalt, tillsammans med kommuner, regioner och andra aktörer i samhället.²⁴ Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion verka för att nationella mål får genomslag i länet. De ska också arbeta sektorsövergripande utifrån ett statligt helhetsperspektiv. Länsstyrelserna ska främja att kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet samverkar. De har dessutom ett särskilt ansvar för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska föreslå åtgärder för att förbättra miljöarbetet om det behövs.²⁵ Länsstyrelserna har sedan flera år tillbaka ett uppdrag i regleringsbrevet att arbeta med agendan. Till en början var uppdraget allmänt formulerat och gick ut på att arbeta med agendan och bistå Finansdeparte-

²³ Utvecklingsprogrammet Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) startade 2013 och omfattar i dag 54 myndigheter.

²⁴ Prop. 2019/20:188.

²⁵ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

mentet i arbetet.²⁶ Formuleringarna i regleringsbrevet har utvecklats över tid och enligt det senaste regleringsbrevet ska länsstyrelserna främja arbetet med agendan och, i samverkan med andra aktörer i länen, bidra till att genomföra FN:s globala mål för hållbar utveckling på en regional och lokal nivå. Länsstyrelsen ska dessutom redovisa utvecklingen i respektive län till regeringen.²⁷

2.3.3 Universitet och högskolor ska bidra med kunskap

Forskningen har en viktig roll när det gäller att sprida kunskap, hitta lösningar på samhällsutmaningar och skapa innovativa partnerskap.²⁸ Under 2022 hade svenska universitet och högskolor i uppgift i sitt gemensamma regleringsbrev att redovisa hur de utvecklat sina processer för att främja en hållbar utveckling (1 kap. 5 § högskolelagen). Lärosätena skulle även redogöra för hur relevanta delar av arbetet med att främja en hållbar utveckling har kopplats till bland annat agendan. I redovisningen skulle det även framgå hur lärosätet avser att arbeta under kommande år för att ta ytterligare steg för att stärka arbetet med att främja en hållbar utveckling. I 2023 års regleringsbrev nämns inte hållbar utveckling eller agenda 2030.²⁹

2.3.4 Vissa har fått särskilda samverkansuppdrag

Samverkan är ett centralt verktyg för att lyckas med omställningen. Det finns exempel på regeringsuppdrag om myndighetssamverkan med uppgifter som bidrar till omställningen till hållbar utveckling enligt agendan. Ett sådant exempel är *Rådet för hållbara städer*. Forumet består av elva statliga myndigheter utöver länsstyrelserna samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Rådet har i uppgift att stödja kommuner i arbetet med mål 11. Ett annat exempel är en nationell samordnare för arbetet med att Sverige ska bli fossilfritt. *Fossilfritt Sverige* bedrivs i form av en statlig utredning och samlar aktörer såsom företag, kommuner, regioner och organisationer som ställer sig

²⁶ Regeringsbeslut, Fi2018/03796/RS, ”Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende länsstyrelserna”.

²⁷ Regeringsbeslut, Fi2022/02803, Fi2022/02837 ”Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna”.

²⁸ Prop. 2019/20:188.

²⁹ Regeringsbeslut, U2023/00413, ”Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende universitet och högskolor”.

bakom deklARATIONEN om att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer.³⁰

2.3.5 Flera samarbeten är egeninitierade

Det finns många exempel på samarbeten mellan den nationella nivån och andra aktörer i samhället som initierats på eget initiativ och med bäring på omställningen till hållbar utveckling. Det handlar om samarbeten mellan myndigheter, akademien och näringslivet men också med kommuner, regioner och civilsamhällets organisationer.

Nätverket *GD-Forum* bildades 2016 av ett antal myndighetschefer. Nätverket har antagit en gemensam avsiktsförklaring som bland annat anger att de tillsammans ska verka för ökad samverkan mellan myndigheter och att de enskilt ska integrera de tre dimensionerna av hållbarhet i sina respektive verksamheter för att bidra till genomförandet av agendan.³¹ I oktober 2022 hade runt 90 myndigheter undertecknat avsiktsförklaringen.³²

Viable cities (2017–2030) är ett annat exempel och är ett av de strategiska innovationsprogrammen som fokuserar på omställningen till klimatneutrala och hållbara städer. I strategiska innovationsprogram identifierar och definierar aktörer själva områden där de ser behov av en svensk kraftsamling och gemensamma insatser. Inom ramen för *Viable cities* samverkar näringslivet, akademien, kommuner och civilsamhället.

2.3.6 Regioner och kommuner omsätter agendan i praktiken

Stora delar av agendan omsätts i praktisk handling på lokal och regional nivå. I kommunernas och regionernas grunduppdrag ingår till exempel vård, skola, omsorg och samhällsplanering. Dessa relaterar direkt eller indirekt till agendan. Regionerna ansvarar också för den regionala utvecklingsstrategin.³³

Många regioner och kommuner använder agendan i sin verksamhet. Arbetet ger avtryck både i de regionala utvecklingsstrategierna och i samordning av insatser för att genomföra strategierna med nya

³⁰ Dir 2016:66.

³¹ Statskontoret, "Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020, s. 47 f.

³² Folkhälsomyndigheten, "GD-forum", hämtad 2022-10-10.

³³ Prop. 2019/20:188.

arbetsätt och samverkansformer.³⁴ En stor del av kommunerna bedriver ett systematiskt arbete med agendan, genom att till exempel inkludera agendan i ordinarie mål, budgetprocesser och uppföljningssystem. Däremot varierar ambitionsnivån ofta beroende på hur resursstarka kommunerna är.

Det har skapats olika samverkansnoder mellan regioner och kommuner kring agendan. Ett exempel är *Glokala Sverige* som är ett kommunikations- och utbildningsprojekt med syfte att stärka kunskap och engagemang för agendan bland politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner. Projektet är ett samarbete mellan Svenska FN-förbundet, SKR och Internationellt Centrum för Lokal Demokrati (ICLD). *Glokala Sverige* upphör dock i sin nuvarande form under våren 2023.

2.3.7 Näringslivet driver på för en hållbar utveckling

Näringslivet är, enligt regeringen, en motor i arbetet med hållbar utveckling. Potentialen är extra stor när det gäller utmaningar inom miljö, klimat och energi.³⁵ Näringslivet var också en aktiv part i framtagandet av agendan. Hållbart företagande handlar om att driva företag på ett ansvarsfullt sätt för att bidra till en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar samhällsutveckling. Arbetet omfattar bland annat mänskliga rättigheter, anständiga arbetsvillkor, hänsyn till miljö och klimat, antikorrupktion, jämställdhet, barnrättsperspektivet och mångfald.³⁶ Många svenska företag ligger i framkant vad gäller hållbara och innovativa lösningar.³⁷ Det finns också många goda exempel på samverkan mellan näringslivet och andra aktörer i samhället kring agendan.

2.3.8 Civilsamhället är utförare och har en pådrivande roll

Det civila samhället gör många insatser med tydlig koppling till agendan. Det kan handla om insatser mot segregation, ensamhet eller stöd för barn och unga. Civilsamhället utgörs av en mängd olika organisationer som består av både innovatörer, kunskapsförmedlare och

³⁴ Tillväxtverket, "Regionalt utvecklingsarbete 2021. Sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser", 2022, s. 31.

³⁵ Prop. 2019/20:188 s. 34 f.

³⁶ Skr. 2021/22:247 s. 14.

³⁷ Prop. 2019/20:188.

pådrivare. Ett stort antal civilsamhällsorganisationer i Sverige är engagerade i att genomföra agendan såväl lokalt och regionalt som nationellt och globalt.³⁸ Civilsamhället fungerar som en granskande kraft. Civilsamhällets organisationer fungerar som kanaler för engagemang, sakkunskap och politisk påverkan. Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och civilsamhället (NOD) har haft konsultationer om civilsamhällets roll i arbetet med agendan. Även plattformen CONCORD granskar och påverkar civilsamhället i Sveriges internationella arbete med agendan och hållbar utveckling. Regeringen har uttryckt att det är positivt att civilsamhället medverkar till nya partnerskap mellan civilsamhället och kommuner, regioner, statliga myndigheter, näringslivet och forskarsamhället.³⁹

2.4 EU har antagit agendan och driver på arbetet

EU har antagit agendan och har uttryckt att unionen ska vara ledande i genomförandet av agendans tre dimensioner av hållbarhet.⁴⁰ Sedan agendan antogs har EU tillsatt en rådsarbetsgrupp för Agenda 2030 som har som uppgift att följa upp, övervaka och granska genomförandet av agendan både vad gäller interna och externa processer inom EU:s politikområden. Rådsarbetsgruppens tillsättning kan ses som startskottet för implementeringsfasen för agendan inom EU. Tillsättningen möjliggör för EU:s medlemsländer att mötas och utbyta information och erfarenheter kring det nationella genomförandet för att se hur det kan flätas samman med genomförandet på EU-nivå. Samarbetet mellan medlemsländerna skapar även ett sammanhållet EU inför internationella möten, vilket driver på den internationella implementeringen. Arbetet på EU-nivå präglas av både medlemsländernas nationella ambitioner och EU institutionernas dito. På så vis färgar implementeringen av agendan på EU-nivå det nationella genomförandet och vice versa.

³⁸ Prop. 2019/20:188.

³⁹ Prop. 2019/20:188.

⁴⁰ Europeiska rådet, "*EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development – a sustainable European future*", <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/20/agenda-sustainable-development/>. Hämtad 2023-02-27.

2.5 Samordnarens iakttagelser – behov av en långsiktig styrning

Arbetet med hållbar utveckling innebär att hitta lösningar på svåra samhällsutmaningar vilket är tidskrävande och kräver insatser från många aktörer. Regeringens genomförande av agendan har så här långt framför allt fokuserat på att integrera hållbarhetsfrågorna i ordinarie styrprocesser. Samtidigt finns det enligt Samordnarens bedömning inget samlat grepp kring hur integreringen av hållbarhet i enlighet med agendan ska genomsyra myndighetsstyrningen. När det gäller styrningen genom instruktioner är det nästan uteslutande myndigheter med internationell inriktning som har skrivningar om agendan. Styrningen genom regleringsbrev tycks variera över tid utan tydlig strategi. Liknande kritik har riktats från Statskontoret som menar att det är svårt att urskilja något genomgående mönster i regeringens styrning av myndigheternas arbete med agendan.⁴¹ Statskontoret föreslog till exempel i sin rapport 2020 att regeringen borde peka ut några myndigheter som är mer centrala i genomförandet av agendan, men detta har inte gjorts.

Utgångspunkten för regeringens styrning är visserligen att hållbarhetsarbete inte ska ses som något tillfälligt projekt, vid sidan av den ordinarie verksamheten. Samtidigt är offentliga verksamheter, liksom de ordinarie processerna för att styra dem, i regel organiserade i stuprör, vilket försvårar samverkan över förvaltningsgränser och med andra samhällsaktörer. Samordnaren bedömer att avsaknaden av helhetsperspektiv i den ordinarie styrningen slår igenom i arbetet med agendan. Detta har en negativ påverkan på måluppfyllelsen och omställningstakten.

Regeringen har tagit flera initiativ till samordning för att komplettera de ordinarie strukturerna och överbrygga stuprören. Gemensamt för de kompletterande funktioner som inrättats är dock att de har varit tidsbegränsade men utan koppling till slutdatumet 2030.

⁴¹ Statskontoret, "Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020.

3 Behov av stöd och långsiktiga spelregler

Behovet av att arbeta med omställningen till hållbar utveckling fortsätter även efter att Samordnarens uppdrag är över. I de samtal Samordnaren har fört med olika aktörer på lokal, regional och nationell nivå har det framkommit att staten på olika sätt behöver stödja arbetet även i framtiden. Samordnaren ser att det finns ett stort engagemang inom flera sektorer och på olika samhällsnivåer men att komplexiteten i arbetet är hög och att arbetet går för långsamt. Behovet av stöd och förslag på förändringar i styrningen har också uppmärksamrats i flera olika rapporter och utvärderingar.

För att en framtida organisering av regeringens arbete med hållbar utveckling i enlighet med agendan ska bli ändamålsenlig behöver den hantera de problem som finns med nuvarande styrning och organisering och beakta de olika behov som finns. I det här kapitlet ger Samordnaren därför en överblick av hur behovsbilden ser ut, och på vilket sätt organiseringen skulle kunna utvecklas, för att öka takten i omställningen till hållbar utveckling.

3.1 Ökad samordning mellan politikområden

Genomförandet av agendan ställer krav på att regeringens styrning är sammanhållen, det vill säga att styrningen utgår från ett helhetsperspektiv, och beaktar såväl den sociala och miljömässiga som den ekonomiska dimensionen av hållbarhet. Målkonflikter och målsynergier mellan och inom olika politikområden behöver synliggöras och hanteras för att kunna öka takten i omställningen till ett hållbart samhälle. Något som Samordnaren tog upp redan i sin delredovisning. Vikten av samstämmighet och samordning mellan olika politikområden lyftes också fram av riksdagen i samband med behandlingen

av regeringens skrivelse om genomförandet av agendan.¹ Flera av de aktörer Samordnaren haft kontakt med påpekar också att det finns ett stort behov av att regeringen förmår att se till helheten och att styra därefter. Många är kritiska mot bristen på samordning och styrning från regeringen och Regeringskansliet. Aktörer som arbetar operativt med agendan menar att det är svårt att jobba i enlighet med agendan när uppdragen från regeringen fortsätter att komma i stuprör. Framför allt små kommuner upplever att de drabbas hårt av detta och att myndigheterna ställer krav som krockar med kommunernas verklighet. De upplever även att myndigheterna inte är koordinerade med varandra. Detta har även till exempel Länsstyrelsen i Uppsala län pekat på i sitt underlag till regeringen inför en ny klimathandlingsplan, liksom behovet av bättre samordning mellan myndigheter som är relevanta för arbetet med klimatet och vikten av att identifiera synergier och undvika målkonflikter. Det faktum att ansvaret för frågorna över tid har flyttats mellan olika departement i Regeringskansliet har troligtvis bidragit till extra stora utmaningar i styrningen.

Flera av de problem som agendan pekar på behöver lösas är tvärssektoriella. Begreppet tvärssektoriella frågor används ofta för att beskriva frågor som kräver insatser inom flera olika verksamhetsområden och regelkomplex.² Svårigheterna att hantera tvärssektoriella problem uppstår ofta på grund av att den svenska förvaltningen är sektoriserad. Det innebär att både Regeringskansliet och de statliga myndigheterna är uppdelade och organiserade i olika sektorer och sakområden. Tvärssektoriella frågor ställer krav på att regeringens styrning är sammanhållen, det vill säga att styrningen utgår från ett helhetsperspektiv, snarare än utifrån enskilda sakfrågor eller specifika myndigheter.³

Flera tidigare studier visar att regeringen har särskilt svårt att styra i tvärssektoriella frågor. Tillitsdelegationen, som under 2016–2019 hade i uppdrag att bidra till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet, pekade bland annat på frånvaron av helhetsperspektiv i staten, bristande samordning mellan politikområden samt regeringens svårigheter att hantera komplexa samhällsfrågor och lämnade förslag

¹ Bet. 2022/23:FiU7 s. 20 f.

² Statskontoret, "Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter", 2022.

³ Statskontoret, "Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter", 2022.

för att utveckla styrningen.⁴ Tillitsdelegationen lämnade även förslag om en gemensam utbildning för alla statsanställda som bland annat syftade till att stärka förståelsen för det gemensamma uppdraget respektive stärka vikten av och förmågan till helhetsperspektiv och samverkan.⁵ Vikten av förstärkt samverkan i tvärsektoriella frågor lyftes nyligen också fram av till exempel kommittén för samordnad och accelererad policyutveckling (KOMET).⁶ Kommittén betonar att det behövs mer helhetsperspektiv för att regeringen ska kunna hantera svåra komplexa samhällsproblem och även att det kräver viss kompetensuppbyggnad både i Regeringskansliet och statsförvaltningen i övrigt.⁷ Flera utredningar och rapporter bekräftar den här problembilden och understryker att regeringens styrning behöver bli mer helhetsinriktad och sammanhållen.⁸

Hållbar utveckling i enlighet med agendan är både ett övergripande mål och ett medel för att nå framgång i förverkligandet av målen. Agendan består av en sammanhållen målstruktur som förenar ett stort antal perspektiv, både tvärgående perspektiv och sakfrågeperspektiv.⁹ På det sättet utgör agendan en struktur för såväl sakfrågor som andra tvärsektoriella frågor.

Det är en utmaning att agendan består av både klassiskt tvärsektoriella frågor och mer traditionellt sektoriella frågor. Det är helt enkelt ett omfattande målbatteri som rymmer flera olika sorters frågor. Enskilda, komplexa frågor som till exempel jämställdhet eller klimat ingår i agendan men är alltså bara delar av arbetet med omställningen till hållbar utveckling vilket gör agendan mer sammansatt och svårare att skapa tydlighet kring.

En ytterligare utmaning för att åstadkomma en styrning utifrån helheten är att det finns en tendens att i styrningen av omställningen till hållbar utveckling särskilja sådana områden som kräver en egen samordning. Det gäller till exempel både klimatet och jämställdhet. Det görs då utan att i styrningen beakta helheten för hållbarhetsarbetet eller tydliggöra hur agendan kan användas som verktyg för arbetet. Regeringen har angett att agendan är färdplanen för omställningen till hållbar utveckling och att en sammanhållen och effek-

⁴ SOU 2019:43 och SOU 2018:47.

⁵ SOU 2020:40.

⁶ SOU 2022:68.

⁷ SOU 2022:68 s. 16.

⁸ Se exempelvis Statskontoret, "Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet – En analys av hinder och förslag på lösningar", 2022.

⁹ SOU 2019:13 s. 95.

tiv statlig styrning ger goda förutsättningar för andra aktörers arbete med att genomföra agendan. Det betyder att det ömsesidiga beroendet mellan de tre dimensionerna behöver beaktas för att nå framgång även i de olika delarna. Klimatet kan då exempelvis inte hanteras som en enskild fråga då den har starka kopplingar till andra miljöfrågor såsom biologisk mångfald liksom till de sociala och ekonomiska frågorna. Det är enligt Samordnarens bedömning nödvändigt att enskilda, prioriterade utmaningar, sakfrågor eller tvärspektoriella frågor drivs i egen ordning för att uppnå resultat. Men om styrningen av frågor som klimat och jämställdhet sker utan koppling till omställningen i stort kan regeringen få svårigheter att ta ett samlat långsiktigt grepp om styrningen av arbetet för hållbar utveckling. Därför finns ett behov av att frågor som exempelvis klimat och jämställdhet, som är centrala för arbetet med att uppnå de globala utvecklingsmålen, samordnas med det övergripande arbetet med omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan.

3.2 Tydligare riktning och legitimitet

Det är viktigt att arbetet med agendan har legitimitet för att säkerställa att en omställning till ett hållbart samhälle faktiskt sker. I de interjuver Samordnaren haft med olika samhällsaktörer inför detta betänkande har det framkommit att det framför allt är tre områden som uppfattas som centrala i styrningen och organiseringen för att skapa legitimitet; tydlighet i styrningen, parlamentarisk förankring och samhällsinvolvning. Detta överensstämmer med den bedömning Samordnaren också gjort med utgångspunkt i arbetet hittills.

Tydlighet i styrningen

Det främsta verktyget för att skapa legitimitet är genom tydlig styrning. Genomförandet av agendan ställer, som tidigare visats, särskilda krav på regeringens styrning. Samordnaren lyfte fram detta i sin delredovisning liksom vikten av politiskt ledarskap, men det har också uppmärksammat tidigare av bland andra Statskontoret.¹⁰ Lärdomar från annan styrning bekräftar också vikten av politiskt ledar-

¹⁰ Statskontoret, "Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020, s. 8.

skap. I genomförandet av den svenska jämställdhetspolitiken är en av de viktigaste orsakerna till framgång just det politiska trycket. Behovet av tydlig politisk vilja och styrning har även framkommit i studier av klimatpolitiken, där det har beskrivits som helt avgörande för att uppnå målen.¹¹

Under den tid Samordnaren arbetat har den finska modellen för styrning av genomförandet av agendan ofta lyfts som inspiration. Den sammanhållna styrningen sker i Finland från statsministerns kansli. Vid kansliet finns även ett samordningssekretariat som planerar, bereder, samordnar och säkerställer det nationella genomförandet av agendan.

Avståndet till politiken är en central komponent att beakta i bedömningen av organiseringen av arbetet med agendan. Politiker kan använda sig av strategier som är antingen ”hands-on” eller ”hands-off”.¹² Resonemanget kring för- och nackdelar med att ligga nära politiken har intressant nog varierat i de intervjuer som Samordnaren gjort kopplade till detta betänkande. Det finns ett par aktörer som lyfter fram att det, för att skapa tryck och kunna påverka, kan krävas en funktion för genomförandet som är placerad nära den politiska nivån. Det kan visa och möjliggöra politisk handlingskraft. I Finland har statsministern det yttersta ansvaret vilket bidrar till att frågan får hög status. De som förespråkar en mer centraliserad styrning betonar just att tydligt ägarskap kan skapa tyngd i genomförandet. Att i stället lägga ansvaret på en myndighet eller en samordnare utanför Regeringskansliet kan uppfattas som ett sätt att ”outsourca” frågan utan att lösa uppgiften ”på riktigt”. Andra har påpekat det motsatta, att det är viktigt för en framtida funktion att fungera som en kritisk röst och lyfta frågor som är fristående från politiken. En annan grupp av intervjuade betonar att det är viktigare att ligga närmre den lokala och regionala nivån än Regeringskansliet, då det är i kommuner och regioner som den verkliga implementeringen av agendan sker.

Parlamentarisk förankring

Det andra området, som berörs i de intervjuer som gjorts särskilt för detta betänkande, är behovet av att säkerställa parlamentarisk förankring för att skapa legitimitet i arbetet. I sin delredovisning pekade

¹¹ Mickwitz m.fl., *“Mainstreaming Climate Policy and Policy Coherence”*, Background report for the Government foresight report on climate and energy, 2020.

¹² Jacobsson, *“Går det att styra? – konsten att förverkliga politik”*, 2016.

Samordnaren också på behovet av fortsatt dialog med riksdagspartierna om agendan.¹³ När regeringens skrivelse om genomförandet av agendan behandlades i riksdagen lyfte utrikesutskottet fram att regeringens parlamentariska förankring av arbetet med agendan varit svag.¹⁴ Samtidigt präglas den allmänna politiska debatten av en tilltagande polarisering. Partisystemet har blivit mer fragmenterat och motsättningarna mellan partierna kan vara stora. I nuläget finns förvisso ett riksdagsbundet mål för genomförandet av agendan och en återrapporering av regeringen vartannat år om hur arbetet fortskrider, men det finns exempelvis ingen parlamentarisk beredningsgrupp såsom det finns för miljöfrågorna där frågor förankras parlamentariskt genom Miljömålsberedningen¹⁵ eller på försvarsområdet i Försvarsberedningen¹⁶. I båda fallen är syftet med den parlamentariskt sammansatta gruppen att bereda frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar. Miljömålsberedningen ska till exempel kunna hantera frågor där det finns behov av strukturella förändringar och frågor av särskild betydelse, som inte kan lösas på myndighetsnivå. Det finns inte heller någon särskild funktion i riksdagen som bevakar agendan, i jämförelse med exempelvis Finland, där det så kallade framtidsutskottet har ett utpekat ansvar för agendan.

Samhällsinvolvering

Det tredje området rör en bredare samhälllig förankring bland medborgare, civilsamhällesorganisationer och företag. Att involvera hela samhället i omställningen är en av grunderna i agendan. Såväl regering som riksdag har i olika sammanhang pekat på att de utmaningar världen står inför kräver bred sektorsövergripande samverkan mellan relevanta samhällsaktörer.¹⁷ Här har samhället utanför det politiska systemet en viktig roll. Om dessa aktörer inte involveras finns det en risk att den kapacitet som dessa besitter inte kommer att nyttjas.¹⁸ Detta var också någonting som Samordnaren lyfte i sin delredovisning. Den genomgripande omställningen av samhället som agendan

¹³ En nationell samordnare för Agenda 2030, ”Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen”, 2020.

¹⁴ Bet. 2022/23:FiU7 s. 16.

¹⁵ Dir. 2010:74.

¹⁶ Fö 1992:B.

¹⁷ Rskr. 2021/22:257, bet. 2022/23:FiU7 s 16.

¹⁸ Jacobsson, *Går det att styra? – konsten att förverkliga politik*, 2016.

syftar till kommer att vara omöjlig att uppnå utan ett brett folkligt stöd och engagemang. Människors direkta möjligheter till dialog och delaktighet är absolut avgörande. Det är också nödvändigt att ta vara på de idéer och erfarenheter som människor kan bidra med för att lyckas öka takten. Sådana dialoger har förts strukturerat i flera andra länder och även på EU-nivå. Någoting som Samordnaren anser behöver genomföras även i Sverige. I Finland har regeringen även arbetat med så kallade ”samhälleliga åtaganden” för hållbar utveckling. Ett åtagande kan komma från alla samhällsaktörer och innebär att man operativt förbinder sig att genomföra åtgärder för att bidra till en mer hållbar utveckling utifrån den egna verksamheten. Åtagandena har blivit en central del i genomförandet av agendan i Finland. Arbetet leds av ”Kommissionen för hållbar utveckling” som i sin tur också involverar en bredd av aktörer i samhället och leds av statsministern.

3.3 Ökad långsiktighet

Behovet av långsiktighet i styrningen av genomförandet av agendan är tydligt.¹⁹ Den kritik som lyfts mot samordnarrollen i de intervjuer som särskilt genomförts för detta betänkande handlar just om bristen på långsiktighet i styrningen. Företrädare för såväl myndigheter som civilsamhälle, näringsliv och akademi efterfrågar långsiktighet i såväl politiska beslut som styrning och organisering av arbetet. Det tar bland annat tid att bygga relationer och den förståelse och tillit som krävs för goda samarbeten, särskilt sådana som inte bygger på att medel tillförs, och där kortsiktigheten i organiseringen kan skapa en känsla av att politiken inte riktigt menar allvar.

Ansvar för omställningen till hållbar utveckling fortsätter även efter 2030. Flera av de initiativ som tagits när det gäller organisering och styrning av agendan har varit tillfälliga och kortsiktiga. Det gäller både delegationen för Agenda 2030 som hade ett kort uppdrag 2016–2019, den nationella samordnaren 2020–2024 och styrningen av myndigheter genom regleringsbrev. Även handlingsplanen för agendan var tidsbegränsad och omfattade bara två år (2018–2020).

¹⁹ En nationell samordnare för Agenda 2030, ”Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen”, 2020.

3.4 En motor som driver på

Det finns en relativt samstämmig bild av att det behövs en funktion som arbetar främjande och fungerar som motor i utvecklingen mot ett hållbart samhälle. Detta framgår av de intervjuer som genomförts men också i bakgrunden till att en nationell samordnare tillsattes. Det efterfrågas framför allt ur ett regionalt och lokalt perspektiv, en funktion med flexibilitet, som kan agera snabbt och kan ställa om utifrån de olika aktörernas behov av stöd. En aktör som kan inspirera, driva på och fungera som en katalysator för att få saker och ting att hända. Att funktionen också samlar olika aktörer beskrivs som centralt. Detta inkluderar såväl aktörsdialog som utåtriktat arbete. Regeringens bedömning är att Samordnarens arbete har stärkt och främjat genomförandet av agendan, framför allt på lokal och regional nivå.²⁰

3.5 En utvärderande funktion som belyser utvecklingsområden

Utvärdering, uppföljning och granskning är viktiga verktyg för att driva på utveckling inom politiken. I de dialoger och intervjuer som Samordnaren genomfört betonar samhällsaktörerna att det skulle behövas en funktion som utvärderar politiken och på det sättet kan driva på politiken genom att belysa områden som behöver stärkas. Det handlar om en funktion som utifrån en vetenskaplig grund kan fungera pådrivande genom att belysa styrkor och svagheter i genomförandet av agendan.

Det har tidigare funnits ett vetenskapligt råd för hållbar utveckling. Rådet inrättades 2015 och skulle fungera som en arena för dialog mellan regeringen och vetenskapssamhället. Rådet skulle bidra till regeringens arbete med långsiktiga och strategiska hållbarhetsrelaterade frågor.²¹ Sedan 2019 är rådet vilande.²² I dag finns det inget råd eller någon annan aktör som utvärderar politiken utifrån samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling.

Ett exempel på befintliga funktioner med utvärderande uppdrag är de roller som det Klimatpolitiska rådet och det Finanspolitiska

²⁰ Prop. 2022/23, s. 55.

²¹ Tilläggsdirektiv 2015:78.

²² Statens offentliga utredningar, "Vetenskapligt råd för hållbar utveckling", hämtad 2023-02-27.

rådet har inom klimat- respektive finanspolitiken. Rådets områden speglar delvis den miljömässiga och ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling i enlighet med agendan. Det finns dock ingen motsvarande funktion som utvärderar den sociala hållbarheten. Det fanns ett Socialt råd under perioden 2008–2010. Rådet bestod av forskare och uppdraget var att belysa relevanta forskningsrön inom det sociala området. I rådet ingick även generaldirektörer för Socialstyrelsen och Försäkringskassan. Tanken var att rådet skulle agera som rådgivare till regeringen i hälso- och sjukvårdsfrågor och i sociala frågor samt förse regeringen med relevant kunskap för utformningen av välfärdspolitiken inom Socialdepartementets områden.

På myndighetsnivå finns återkommande uppföljning och utvärdering utifrån olika ramverk och mål. Till viss del följs genomförandet av agendan i sin helhet upp på nationell nivå genom de av SCB sammanställda indikatorerna för hållbar utveckling som tagits fram i relation till målen i agendan. Finansieringen av SCB:s uppföljning har lösts på årsbasis. För budgetåret 2023 har dock finansiering och uppdrag uteblivit. När det gäller den sociala dimensionen har till exempel Folkhälsomyndigheten i uppdrag att följa upp folkhälsopolitiken och Institutet för mänskliga rättigheter, som är nyligen inrättat, ska följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och förverkligas i Sverige.²³

Samordnarens erfarenhet är att den sociala dimensionen av hållbarhet ofta förbises. Under de senaste decennierna har utvecklingen av viktiga faktorer för social hållbarhet gått åt fel håll. Detta inbegriper bland annat växande ekonomiska klyftor, segregation och gängrelaterad kriminalitet. Coronapandemin blottade de stora skillnader i hälsa som finns mellan olika grupper i det svenska samhället. Bristande social hållbarhet minskar också samhällets möjligheter att kunna möta stora och komplexa samhällsutmaningar.

3.6 En samordnande roll som är komplementär

Det råder relativt stor enighet bland de intervjuade, för detta betänkande, om att det behöver finnas en funktion som samlar en bredd av aktörer och skapar nätverk, det vill säga stimulerar samverkan. Detta var också bakgrunden till att regeringen tillsatte en nationell

²³ Lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter.

samordnare. Flera av de Samordnaren talat med ser ett stort värde i att Samordnaren nu kompletterar andra samverkansinitiativ. Det finns i dag flera samordnade projekt inom och utanför statsförvaltningen som berör agendan. Det finns också exempel på initiativ som tas på lokal och regional nivå. Ett par intervjuade poängterar att oavsett vilken organisatorisk lösning regeringen väljer att fortsätta med är det viktigt att säkerställa att den just är komplementär. Funktione- nen ska inte stävja den förändringskraft och samverkan som uppstått organiskt.

3.7 En kunskapsplattform för näringslivet som stärker konkurrenskraften

Näringslivet har en central roll i att driva på genomförandet av agendan. Samordnaren har under uppdragstiden på olika sätt haft dialog med näringslivet. Utifrån dessa samtal är företagets roll i genomförandet av agendan tydlig, inte minst i att ta fram lösningar på de utmaningar som samhället står inför. Att arbeta utifrån ett hållbarhetsperspektiv är ett krav för att säkerställa den internationella konkurrenskraften. Samordnaren ser behov av långsiktiga spelregler och goda förutsättningar för de aktörer som ska genomföra agendan, vilket särskilt näringslivet lyft fram och som kopplar an till behovet av ökad långsiktighet. Mer konkret uttrycker företagen också önskemål om en plattform för kunskapsdelning för att höja kunskapen kring omställningen. De poängterar även att det är viktigt att diskutera de konflikter som uppstår mellan målen i agendan och hur dessa konkret kan hanteras, exempelvis lyfts energiförsörjningen och processen kring miljötillståndsärenden.

3.8 Lokalt och regionalt stöd

Kommuner och regioner efterfrågar ett nära och praktiskt stöd i genomförandet av agendan. Ett återkommande önskemål är att gå från ”vad till hur”. I de samtal Samordnaren har haft över tid med kommun- och regionföreträdare uttrycker flera en svårighet att arbeta långsiktigt inom nuvarande processer. Det framkommer att det är svårt att prioritera ett hållbarhetsarbete som ger resultat på lång sikt när det finns mer akuta behov som också måste tillgodoses. Generellt

efterlyser emellertid kommuner och regioner stöd och svar på hur omställningen ska gå till. Det inkluderar vilka metoder som ska användas, vilka prioriteringar som bör göras och vilken data som bör samlas in. Kommuner och regioner lägger i dag exempelvis ner mycket tid på att identifiera och utveckla lokala och regionala data. Och det finns även viktiga områden där det saknas data.²⁴ Kommuner önskar stöd i arbetet med omställningen men också arenor och kanaler för dialog och samverkan respektive kunskapsproduktion och kunskapsspridning. De har liksom näringslivet uttryckt behov av plattformar för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Behovet av utbildning av såväl förtroendevalda som tjänstepersoner har också ofta lyfts. Ett samarbetsprojekt mellan civilsamhället och regionernas samverkansorganisation understryker också att det finns ett stort intresse för utbildning. Statskontoret, som 2020 följde upp hur agendan påverkar hållbarhetsarbetet i kommuner och regioner, drog en liknande slutsats; många kommuner och regioner vill ha konkret stöd i hur de kan arbeta med agendan.²⁵

Många utmaningar med det praktiska hållbarhetsarbetet är beroende av hur långt en kommun eller region har kommit i arbetet med hållbar utveckling. En kommun i början av processen möter inte samma utmaningar som en kommun som kommit en bit, och behovet av hjälp och stöd påverkas i hög grad av detta. En slutsats är därför att stödet behöver vara flexibelt, praktiskt och verksamhetsnära.²⁶

Samordnaren konstaterar att kommuner och regioners förutsättningar för att arbeta aktivt med agendan ser mycket olika ut. Precis som Statskontoret bedömer Samordnaren att det finns en risk för att de ökande skillnaderna i förutsättningar mellan resursstarka och resurssvaga kommuner och regioner blir det som avgör vilka som arbetar med agendan.²⁷

²⁴ Se exempelvis Länsstyrelsen i Södermanlands län, "Förstudie om verktyg och visualisering av A2030-data", 2022, samt Länsstyrelsen i Uppsala län, "Lokal och regional klimatomställning. Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023", 2022.

²⁵ Statskontoret, "Agendan 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020, s.10.

²⁶ En nationell samordnare för Agenda 2030, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen", 2020.

²⁷ Statskontoret, "Agendan 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020, s. 11.

3.9 Samordnarens bedömning – organiseringen behöver stärka förutsättningarna och möta behoven

Det är viktigt att den grundläggande organisering som finns inom ett område skapar goda förutsättningar för att förverkliga de politiska ambitionerna. Med utgångspunkten att regeringen behöver öka takten i omställningen till hållbar utveckling bedömer Samordnaren att den grundläggande organiseringen av arbetet med agendan behöver styra mot:

- Ökad samordning mellan politikområden
- Tydligare riktning och legitimitet
- Ökad långsiktighet

För att öka takten i omställningen behöver regeringen underlätta för de aktörer som arbetar operativt med genomförandet. Det är tydligt att olika aktörer har olika behov av stöd. Samordnaren har identifierat några olika funktioner som på olika sätt skulle kunna öka takten i arbetet:

- En motor som driver på
- En utvärderande funktion som belyser utvecklingsområden
- En kunskapsplattform som stärker konkurrenskraften
- En samordnande roll som är komplementär
- Förbättrat lokalt och regionalt stöd

Detta stöd kan ges genom att stärka nuvarande struktur och eventuellt inrätta nya funktioner. Det handlar alltså både om att stärka det övergripande ramverket för omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan och att erbjuda operativt stöd till de aktörer som har det huvudsakliga ansvaret för genomförandet.

4 Olika organisationslösningar möter olika behov

Analysen i det här kapitlet utgår från de förutsättningar Samordnaren bedömer är avgörande för att arbetet med omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan ska bli framgångsrikt. Det handlar om att regeringen i sitt arbete behöver kunna ha ett helhetsperspektiv utifrån agendans tre dimensioner. Det behöver finnas långsiktighet och kontinuitet i arbetet och dessutom behöver arbetet ha stark legitimitet och bedrivs med en tydlig riktning.

I kapitlet diskuterar Samordnaren olika sätt att möta den behovsbild som presenterades i kapitel 3. De organisationslösningar och funktioner som diskuteras befinner sig i olika delar av styrkedjan och möter olika delar av regeringens behov av stöd. Kapitlet inleds med en diskussion om hur behovet av tydligare *styrning och politisk förankring* skulle kunna mötas (4.1). Därefter förs en diskussion om olika sätt att stärka *genomförandet* genom stöd till relevanta aktörer (4.2). Slutligen diskuterar Samordnaren på vilket sätt en *utvärderande funktion* skulle kunna utgöra ett stöd för regeringen i arbetet med hållbar utveckling i enlighet med agendan (4.3).

4.1 Styrning och politisk förankring

En effektiv styrning av omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan kräver en tydligare riktning i regeringens styrning, högre legitimitet och mer långsiktiga spelregler. En sådan styrning kan komplettera det övergripande ramverket för arbetet med agendan som i dag utgörs av det riksdagsbundna målet och regeringens återrapportering till riksdagen. I detta avsnitt diskuterar Samordnaren möjligheten att inrätta en parlamentarisk beredning för att åstad-

komma starkare styrning och politisk förankring av arbetet med hållbar utveckling i enlighet med agendan.

4.1.1 En parlamentarisk beredning för hållbar utveckling

För att skapa bred politisk samsyn och långsiktiga spelregler kring hållbarhetsarbetet skulle en parlamentarisk beredning för hållbar utveckling kunna tillsättas. En parlamentarisk beredning kan i likhet med Försvarsberedningen eller Miljömålsberedningen fungera som ett forum för att nå politisk samsyn mellan regeringen och representanter från riksdagspartierna. Beredningens uppdrag skulle kunna vara att ta fram underlag till en tydlig inriktning för hur det långsiktiga arbetet med hållbar utveckling, i enlighet med agendan, kan bedrivas. Utifrån underlaget kan regeringen utforma en långsiktig strategi för att öka takten i omställningen. Fokus i en sådan strategi skulle rimligtvis ligga på de områden där Sverige har stora utmaningar. En strategi kan vara långsiktig och bidra till att skapa en gemensam problembild och en överenskommelse om gemensamma prioriteringar och finansiering av arbetet mot ett hållbart samhälle. Vid behov skulle expertgrupper kunna tillsättas för att bistå med kunskap och för att ta fram fördjupade analyser.

Miljömålsberedningen är en parlamentarisk beredning i utredningsväsendet. När Miljömålsberedningen tillsattes 2010 var tanken att arbetet skulle pågå under en tioårsperiod och styras genom tilläggsdirektiv inom de områden som regeringen valde att prioritera.¹ Sedan dess har Miljömålsberedningen fått flera tilläggsdirektiv och lämnat ett antal betänkanden, däribland en handlingsplan, etappmål och ett klimatpolitiskt ramverk. Enligt beredningens senaste direktiv gäller uppdraget tills vidare och ska utvärderas 2025.²

Försvarsberedningen inrättades 1992 och är en parlamentarisk beredning inom Regeringskansliet.³ Försvarsberedningen är ett forum för konsultationer mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen. Strävan är att nå en så bred enighet som möjligt om hur Sveriges försvars- och säkerhetspolitik ska utformas. Beredningens arbete är inte tidsbegränsat och har resulterat i flera departementsskrivelser. Med utgångspunkt i bland annat försvars-

¹ Dir. 2010:74.

² Dir. 2020:141.

³ Fö 1992:B.

beredningens rapporter utformar regeringen sina förslag till riksdagen.

Att inrätta en parlamentarisk beredning är ett sätt att åstadkomma samverkan mellan regering och riksdag. En sådan lösning kan vara ändamålsenlig när regeringen ska hantera frågor som berör många olika samhällsintressen eller komplexa, målövergripande frågor som kräver politiska avvägningar. Det kan också handla om frågor som kännetecknas av stor osäkerhet.⁴ Samspelet mellan riksdagen, regeringen och övriga aktörer i samhället är en av styrkorna som brukar lyftas fram i det finska genomförandet av agendan. I detta finns etablerade mekanismer för dialog mellan regeringen och riksdagen.

Finland – en kombination av styrning och engagemang

Finland ligger långt fram i arbetet med agendan enligt internationella jämförelser.⁵ Finlands arbete med agendan utgörs av en kombination av styrning och frivilliga åtaganden.

Dialog mellan regeringen och riksdagen

Finland har etablerat mekanismer för att upprätthålla dialog mellan regering och riksdag. Det finns en framtidskommitté i riksdagen som är ansvarig för agendan. Framtidskommittén ger bland annat inspel till andra kommittéer i riksdagen i olika frågor med syfte att stärka koherens och effektivitet i genomförandet av den nationella handlingsplanen. Framtidskommittén bereder riksdagens svar till regeringen. Utskottet följer också upp genomförandet av de åtgärder som riksdagen kräver i sina betänkanden. I framtidskommitténs arbete ingår att samråda med experter och övriga aktörer i samhället.⁶

⁴ Dir 2010:74.

⁵ Sustainable Development Report 2022, ”Sustainable Development Report”, 2022-sustainable-development-report.pdf, hämtad 2023-07-27.

⁶ Prime Minister’s Office, ”Report on the implementation of the 2030 Agenda for sustainable development”, Voluntary National Review 2020 FINLAND: Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, hämtad 2023-02-27.

Tydlig nationell styrning och handlingsprogram

Finlands arbete med de globala hållbarhetsmålen utgår från ett nationellt handlingsprogram för agendan från 2017 (uppdaterades 2020). Arbetet koordineras av statsministerns kansli. Vid kansliet finns ett samordningssekretariat som planerar, bereder, samordnar och säkerställer det nationella genomförandet av agendan. I samordningssekretariatet finns företrädare för statsrådets kansli, utrikesministeriet och kommissionens generalsekretariat för hållbar utveckling. Därtill finns ett samordnande nätverk där företrädare för alla ministerier ingår. Dessa stöder och handleder samordningssekretariatet i verkställandet av agendan.

I det nationella handlingsprogrammet för agendan formuleras fokusområden för genomförandet och principer för implementeringen samt finns en beskrivning av hur arbetet med agendan ska följas upp och utvärderas.⁷

Åtagandearbetet är grunden för genomförandet

Finlands genomförande bygger på ett sedan tidigare långsiktigt ”bottom up-baserat” arbete med hållbar utveckling, kallat ”det samhälleliga åtagandet för hållbar utveckling”. Åtagandearbetet utgör den viktigaste implementeringsmekanismen för agendan i det finska samhället. Att göra ett åtagande är frivilligt och har en stark samhällelig ställning i Finland. Ett åtagande kan komma från alla samhällsaktörer och innebär att man operativt förbinder sig att genomföra åtgärder för att bidra till en mer hållbar utveckling utifrån den egna verksamheten. Det är ”Kommissionen för hållbar utveckling” i Finland som ansvarar för åtagandearbetet. Kommissionen har funnits sedan 1993 och är ett initiativ drivet av den finska regeringen. Kommissionen leds av statsministern och har numera till uppgift att integrera agendan som en central del av det nationella arbetet för hållbar utveckling samt främja, följa upp och utvärdera genomförandet. Kommissionen beredde under 2021 en nationell färdplan för agendan. Färdplanen är en plan på medellång sikt (2022–2030) för de åtgärder som Finland

⁷ Statsrådet, ”Statsrådets redogörelse om det globala handlingsprogrammet Agenda 2030 för hållbar utveckling”, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162476>, hämtad 2022-12-20.

behöver vidta för att uppnå målen. Samtidigt uppdaterade Kommissionen sin egen strategi och identifierade sex förändringsområden, visioner, mål och åtgärder för att nå målen inom respektive område.⁸ Medlemsaktörerna i Kommissionen representerar olika sektorer av samhället och olika intressenter (regeringen, riksdagen, självstyrelseorgan, departement, kommuner, regioner, näringsliv, fackförbund, organisationer, kyrkan, vetenskap och forskning, permanenta sakkunniga). Kommissionen har ett generalsekretariat kopplat till sig med samordnande och främjande uppdrag. Generalsekretariatet ansvarar för att samordna uppföljningen. Det har även tillsatts en nationell expertpanel för hållbar utveckling, med deltagare huvudsakligen från finska forskningsinstitut och universitet. Det finns även en ungdomsgrupp kopplat till arbetet med agendan. Denna bjuds in till möten med intressenter vid ministerier, deltar i workshoppa, evenemang, främjar sina idéer i regioner, organisationer, på skolor och arbetsplatser samt deltar i dialog och debatt på det nationella planet.

En balanserad kombination

Styrkan i det finska genomförandet av agendan anses vara en balanserad kombination av det ledarskap som statsministerns kansli visat i frågan och det samhällsbundna, långsiktiga arbetet med hållbar utveckling som bygger på frivilliga initiativ och så kallade åtaganden från alla typer av samhällsaktörer. Det vill säga en kombination av ett tydligt ledarskap och drivkraft underifrån. Detta har i sin tur kombinerats med en nationell uppföljning.⁹ En utvärdering av det finska genomförandet av agendan visar att ägarskap och inkludering varit framgångsfaktorerna i den finska modellen. Utvärderingen poängterade emellertid att den gemensamma visionen för arbetet med hållbar utveckling kan stärkas och tydligare inkluderas i styrningen.¹⁰

⁸ Statsrådet, "Färdplan för Agenda 2030 utarbetad av kommissionen för hållbar utveckling" <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164199>, hämtad 2022-12-21.

⁹ Ramböll, "Kartläggning av hur Agenda 2030 påverkar olika länders strategier och verksamhet inom forskning och innovation", rapport (formas.se), hämtad 2023-02-27.

¹⁰ Demos/Helsinki, "Pathway to the Transformative Policy of Agenda 2030: Evaluation of Finland's Sustainable Development Policy", https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-78853-7_16, hämtad 2023-02-27.

Bred samsyn och långsiktiga beslut

Att inrätta en parlamentarisk beredning skulle kunna bidra till en bred politisk samsyn kring agendan. En parlamentariskt sammansatt beredning ger möjlighet att hantera frågor som berör flera samhällsintressen inom olika områden. Framför allt skapas en möjlighet att hantera frågor som är särskilt prioriterade och komplexa och som inte kan lösas på myndighetsnivå utan kräver politiska avvägningar. En sådan beredning skulle kunna ge förutsättningar för att ett underlag för en långsiktig strategi skulle kunna tas fram för att öka takten i omställningen till hållbar utveckling. En parlamentarisk beredning har också möjlighet att utgå från ett helhetsperspektiv på agendan. På så sätt kan den värna synergieffekter och hantera målkonflikter.

En statsvetenskaplig undersökning från 2019 visar att det skett en byråkratisering av utredningsväsendet. Andelen parlamentariska kommittéer har minskat till förmån för andelen särskilda utredare. Historiskt sett har de parlamentariska utredningarna utgjort ungefär hälften av utredningarna. De har varit ett sätt att öka möjligheten till samförstånd mellan regering, opposition och intressegrupper och nå breda överenskommelser. Detta, menar forskarna, kan vara särskilt viktigt att ha i åtanke i en tid då den allmänna politiska debatten präglas av en tilltagande polarisering. Partisystemet har blivit mer fragmenterat och motsättningarna mellan partierna är emellanåt så hårda att konstruktiva samtal om viktiga samhällsproblem försvåras. En av fördelarna med parlamentariska kommittéer är att de kan åstadkomma gemensamma problembeskrivningar av svårlösta samhällsproblem.¹¹ En parlamentarisk kommitté är ofta tillfällig till sin karaktär men kan i likhet med Miljö- och Försvarsberedningen ha ett långsiktigt uppdrag och på så sätt skapa stabilitet i arbetet.

Från Samordnarens dialoger med olika samhällsaktörer framgår tydligt behovet av politisk samstämmighet med en lång tidshorizont. Flera av de Samordnaren haft kontakt med beskriver att detta varit avgörande för genomförandet av klimatpolitiken, där det finns en parlamentarisk förankring genom Miljömålsberedningen, men också för det finska genomförandet av agendan.

¹¹ Dahlström m.fl., ”*Det statliga kommittéväsendets förändring 1990–2016*”, i SNS Analys nr. 59.

En parlamentarisk beredning kan inte möta hela behovsbilden

För att en parlamentarisk beredning ska fungera effektivt behöver den luta sig mot den senaste forskningen och arbeta tillsammans med lokala och regionala aktörer inom såväl offentlig som privat sektor samt med företrädare för näringslivet och civilsamhället. Sådan samverkan är viktig för att få en gemensam problembild och för att beredningen ska få förståelse för de förutsättningar och den kontext som aktörer, som genomför och påverkas av politiken, befinner sig i. En parlamentarisk beredning har dock naturliga begränsningar. Den kan inte fylla det behov av ett praktiskt och nära stöd som behovsanalysen pekar på. En parlamentarisk beredning har dessutom svårt att vara snabbfotad då det krävs kompromisser och förhandlingar mellan partierna.

En risk med en parlamentarisk beredning är att fokus hamnar på partipolitiska prioriteringar snarare än prioriterade områden och att arbetet resulterar i urvattnade kompromisser.

Givet att ett en parlamentarisk beredning skulle få ett reellt mandat, skulle den ha möjlighet att skapa långsiktighet och riktning i arbetet, men den skulle inte kunna möta hela behovsbilden. Den skulle snarare bli en viktig pusselbit i en struktur som kan understödja regeringen.

4.2 Genomförande

De flesta av samhällets olika aktörer behöver stöd i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan. För att öka takten i genomförandet har i kapitel 3 identifierats ett antal olika former av stöd som skulle kunna bidra – en motor som driver på, en kunskapsplattform som stärker konkurrenskraften, en samordnande roll som är komplementär, samt lokalt och regionalt stöd. I detta avsnitt diskuteras några alternativa organisatoriska lösningar för att möta dessa behov.

4.2.1 En nationell samordnare

För att fortsätta stimulera och stödja olika samhällsaktörers arbete med att bidra till omställningen till hållbar utveckling skulle regeringen kunna förlänga den nuvarande samordnarfunktionen inom det statliga utredningsväsendet. En samordnare kan genom samordning

bidra till och driva på att fler aktörer gör mer och bättre för att öka takten i omställningen till ett hållbart samhälle. En samordnare kan arbeta mot en bredd av aktörer, på lokal, regional och nationell nivå, med myndigheter, kommuner, regioner liksom civilsamhällets organisationer, universitet och högskolor så väl som näringslivet. Det skulle förutsätta ett fortsatt öppet direktiv från regeringen där samordnarfunktionen har en hög grad av handlingsutrymme för att prioritera och utforma uppdraget utifrån olika aktörers behov. Det är det som varit den nuvarande samordnarens styrka.

Flexibelt och tvärgående arbetssätt

Möjligheten att uppnå resultat är beroende av den frihet en samordnarfunktion får i genomförandet av sitt uppdrag. Samordnaren menar att det nuvarande uppdraget har inneburit just en möjlighet att inta ett fågelperspektiv på genomförandet av agendan som spänner över såväl samhällsnivåer som sakområden, vilket få andra aktörer har möjlighet till. Det har också gett förutsättningar att göra prioriteringar av åtgärder utifrån behov. Samordnaren kan i flera sammanhang också agera som en mer neutral part och processleda utifrån den positionen, men kan även vara en länk mellan olika aktörer och regeringen.¹²

En granskning från Riksrevisionen pekar på att det är just flexibiliteten som utgör de nationella samordnarnas styrka i förhållande till andra styrmedel. Granskningen betonar att samordnare som regel får ett brett och flexibelt mandat vilket skapar utrymme för att utveckla och pröva nya idéer, arbetsformer och tillvägagångssätt.¹³ Dessa arbetssätt och att inkludera alla samhällets aktörer, framgår också i den nuvarande samordnarens uppdrag.¹⁴ Enligt de intervjuer Samordnaren genomfört om styrningen och organiseringen av arbetet med agendan är det just dessa egenskaper som uppskattas hos Samordnaren. På många sätt har den nuvarande samordnaren varit den katalysator och motor som aktörerna efterfrågar. Samordnaren gjorde bedömningen i delredovisningen från 2022 att arbetet dittills bidragit till ökad vilja och motivation hos aktörer att agera utifrån

¹² En nationell samordnare för Agenda 2030, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen", 2020, s. 55.

¹³ Riksrevisionen, "Nationella samordnare som statligt styrmedel", 2016, s. 9.

¹⁴ Dir 2020:17 s. 6.

agendan. Samordnaren bedömde att funktionen dels förflyttat aktörer mot ökad koordinering och samarbete, dels genom olika initiativ förmått aktörer att agera på nya eller annorlunda sätt. Arbetet hade lett till ökade insikter, kunskaper och kompetenser kring vikten av helhetsperspektiv, mållkonflikter och synergier.¹⁵ Detta är en bedömning Samordnaren gör att det fortsatta arbetet som bedrivits sedan dess också bidragit till men att det tidsbegränsade mandatet försvårar långsiktiga resultat.

Ett vanligt motiv till att inrätta en funktion är att regeringen vill uppmärksamma vissa frågor och problem.¹⁶ Att regeringen tillsätter en nationell samordnare beror ofta på att frågorna som behöver hanteras involverar många aktörer. Ett annat skäl för regeringen att tillsätta en samordnare är att det finns behov att agera snabbt eller att det finns en tydlig efterfrågan på statlig styrning. Med ett brett mandat och stort tolkningsutrymme kan en samordnare utforska olika möjligheter för att se vilka vägar som är framkomliga.¹⁷ Det flexibla arbetssättet innebär att verksamheten kan säkerställa att den är komplementär, vilket har varit utgångspunkten för den nuvarande Samordnaren. Arbetssättet ger också stor möjlighet att arbeta med en bredd av aktörer och samla kunskap, vilket ofta krävs för de komplexa frågor agendan handlar om.

Samordnarens arbete har pågått i tre år vilket innebär att en struktur för samverkan och kontaktnät har etablerats. En förlängning av samordnarfunktionen skulle innebära att det inte uppstår något glapp i arbetet.

En samordnare kräver tillit

Det finns emellertid vissa utmaningar med en funktion som ska agera främjande och operativt. Samordnaren menar till exempel att den horisontella styrformen innebär vissa begränsningar i vad som kan göras, vilken typ av effekt som kan åstadkommas och vad som kan mätas.¹⁸ Till exempel är alla händelser som sker inte enkla att följa upp. Karaktären på den nuvarande samordnarens arbete är

¹⁵ En nationell samordnare för Agenda 2030, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen", 2020, s. 55.

¹⁶ Jacobsson, "Går det att styra? – konsten att förverkliga politik", 2016.

¹⁷ Riksrevisionen, "Nationella samordnare som statligt styrmedel", 2016, s. 9.

¹⁸ En nationell samordnare för Agenda 2030, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan ökatakten i omställningen", 2020 s. 56.

speciellt utmanande att mäta då orsakssambanden ofta är svåra att analysera på ett sätt som kan ge säkra slutsatser om just Samordnarens bidrag till olika aktörers eventuellt förändrade vilja, kunskaper och agerande.¹⁹

Enligt Riksrevisionen är det vanligt att nationella samordnare arbetar på regeringens uppdrag eller direktiv, medan de rapporter som lämnas är samordnarens ansvar. Detta är en vanlig ordning som fungerar på samma sätt som de statliga utredningar som brukar tillsättas av regeringen.²⁰ I några av de intervjuer som genomförts med olika aktörer har det framkommit att det är oklart vilket mandat den nuvarande samordnaren har; är det en förlängning av regeringen eller en fristående myndighet. Precis som Riksrevisionen tidigare konstaterar i sin granskning 2016 av samordnare så tycks otydligheten framför allt uppstå när Samordnaren agerar operativt. Samordnarens fristående roll i utredningsväsendet gör sannolikt Samordnaren till en mer snabbfotad funktion, som kan driva på utvecklingen, men det skapar också vissa utmaningar när det gäller legitimiteten för arbetet.

Behovet av ett flexibelt mandat gör det också svårt för regeringen att styra samordnarna via detaljerade direktiv. Det flexibla mandatet och en samordnarens möjlighet att själv bestämma inriktningen på uppdraget medför att regeringen har begränsad kontroll över utfallet. I stället bygger relationen mellan regeringen och samordnaren på tillit.²¹ En förutsättning blir således att den formen av tillit finns mellan samordnaren och regeringen. En samordnarens arbete kan därför bli känsligt för politiska förändringar då det avseende agendan saknas en parlamentarisk förankring utöver det riksdagsbundna målet och regeringens skrivelse till riksdagen.

Gemensamt för de situationer där regeringen väljer att använda en samordnare är att det är oklart vad som är ett lämpligt handlingsalternativ eller att regeringen inte har tid eller möjlighet att välja det långsiktigt mest ändamålsenliga styrmedlet.²² Med andra ord finns det alltså en risk för att en samordnare blir ett sätt att visa handlingskraft utan att det sker så mycket förändring. Det finns då inte alltid intresse eller kapacitet hos regeringen att förvalta den information som samordnare inhämtar och omsätta den i det fortsatta arbetet. Riks-

¹⁹ En nationell samordnare för Agenda 2030, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan ökatakten i omställningen", 2020 s. 57.

²⁰ Riksrevisionen, "Nationella samordnare som statligt styrmedel", 2016, s. 9.

²¹ Riksrevisionen, "Nationella samordnare som statligt styrmedel", 2016, s. 9.

²² Riksrevisionen, "Nationella samordnare som statligt styrmedel", 2016, s. 9.

revisionens slutsats är att för att en samordnare ska vara ett effektivt verktyg för innovation krävs det att samordnarens arbete och erfarenheter tas tillvara av regeringen och Regeringskansliet.²³ Det är också en förutsättning för att en samordnare för agendan får genomslag framåt.

En samordnarfunktions placering är också något som diskuterats inom ramen för de intervjuer Samordnaren gjort om styrning och organisering av arbetet med agendan. En del ser fördelar med närheten till den politiska styrningen, vilket skulle innebära en placering i Regeringskansliet. Fördelen med det är att det blir tydligare för externa aktörer att samordnaren arbetar på regeringens mandat. Andra pekar på behovet av att vara flexibel och nära aktörerna, vilket är lättare om placeringen är som nuvarande samordnare, i utredningsväsendet.

En samordnares uppdrag är ofta tidsbegränsat vilket kan göra det svårare för samordnare att arbeta långsiktigt. Uppgifter som handlar om att sammanställa, förvalta och utveckla kunskap kan därför vara svårare. En samordnare i utredningsväsendet har även relativt svaga muskler i jämförelse med till exempel en ordinarie myndighet, avseende bland annat personalresurser. Det kan göra det svårt att exempelvis tillhandhålla verksamhetsnära stöd. En samordnare kan också riskera att bidra till en projektifiering av arbetet då uppdraget är tidsbegränsat. Detta har tagits upp som en risk i en del av de samtal Samordnaren haft med olika aktörer. Ett par av de intervjuade uttrycker en rädsla för att kreativa projekt kan hamna i konflikt med långsammare utvecklingsinitiativ. Det har också framgått att de som arbetar operativt med agendan uppfattar att det finns risker med att bli beroende av en extern aktör när den går in och stöttar i implementeringen. Något som gäller allt externt stöd.

4.2.2 Ett centrum för hållbar utveckling

Ett annat sätt att stödja arbetet med agendan skulle kunna vara att inrätta ett centrum som kan agera på nationell, regional och lokal nivå. Centret skulle likt en samordnare kunna arbeta med samordning av olika aktörer men också i högre grad, genom att samla fler kompetenser och arbeta långsiktigt, kunna ha i uppdrag att arbeta

²³ Riksrevisionen, "Nationella samordnare som statligt styrmedel", 2016, s. 9.

med uppföljning, analys, kunskapsutveckling och praktiskt och nära stöd. Inspiration för detta går att hämta från jämställdhetspolitiken där regeringen valde att etablera en separat myndighet för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Syftet var bland annat att underlätta regeringens styrning, ge ökad tyngd åt frågorna och förbättra förutsättningarna för långsiktighet i arbetet. Ett centrum skulle rimligtvis inrättas i myndighetsform och gränsdragningar mellan centrumet och övriga myndigheter skulle därför behöva tydliggöras. Genom ett center skulle arbetet kunna bedrivas mer långsiktigt.

Jämställdhetsmyndigheten analyserar jämställdhetspolitiken

Sedan 1994 har regeringen arbetat med att försöka införliva ett jämställdhetsperspektiv i ordinarie strukturer, utifrån strategin om jämställdhetsintegrering. Det finns en parlamentarisk förankring genom ett riksdagsbundet mål för jämställdhetspolitiken. Under 2014 tillsatte regeringen en utredning för att se över jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet.²⁴ Utredningen föreslog att regeringen skulle inrätta en myndighet på jämställdhetsområdet vilket också gjordes 2017. Ett syfte med att inrätta en myndighet var att få en samlad bild av verksamheten och ett samlat ansvar för uppgifterna, vilket skulle underlätta regeringens styrning. Myndigheten har ett 100-tal anställda och ska ge regeringen uppföljning, analys och underlag för strategiska prioriteringar. Tanken var att en ny myndighet skulle kunna ge arbetet med jämställdhet större tyngd och auktoritet. Det skulle också förbättra förutsättningarna för långsiktighet och kontinuitet i jämställdhetspolitiken.²⁵

Det finns likheter mellan agendan och jämställdhetspolitiken

Det finns ett par likheter mellan agendan och jämställdhetspolitiken. Jämställdhetspolitiken utgår från strategin om jämställdhetsintegrering, och ska precis som agendan integreras i den ordinarie styrningen. Det fanns länge en utbredd kritik mot att jämställdhetspolitiken var kortsiktig och präglades av tillfälliga

²⁴ Dir. 2014:55.

²⁵ SOU 2015:86, s. 484.

insatser. Kritiken ledde fram till analysen att befintliga myndigheter inte var tillräckliga för att genomföra politiken på ett effektivt sätt. Det var bakgrunden till att en myndighet med ett samlat ansvar för området inrättades.

Jämställdhetsintegreringen har varit framgångsrik

Det finns ingen utvärdering av vad inrättandet av en myndighet inneburit för måluppfyllelsen på jämställdhetsområdet. En utvärdering från Statskontoret visar dock att arbetet med utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering har varit framgångsrikt. Enligt Statskontoret var det avgörande för satsningarna på jämställdhetsintegrering att de kombinerades med ett politiskt tryck.²⁶

En långsiktig struktur för stöd i arbetet

Ett centrum för hållbar utveckling innebär en mer långsiktigt stödjande förvaltningsstruktur än en nationell samordnare i utredningsväsendet. Att inrätta en myndighet skulle kunna bidra till att höja statusen för arbetet med agendan genom att arbetet permanentas. Det skulle också medföra att regeringen bara behöver vända sig till en myndighet för att få analysunderlag kring frågor som gäller hållbar utveckling. Detta var till exempel tanken bakom etableringen av en jämställdhetsmyndighet. En myndighet skulle även kunna resursättas på ett annat sätt än en utredning och därmed stödja aktörerna med mer kraft.²⁷

Ett centrum har möjlighet att långsiktigt arbeta med en bredd av aktörer och samla kompetens inom området. Genom att kontinuerligt samla kunskap och kompetens kan ett center fungera som ett nav och en plattform för att dela kunskap mellan olika aktörer liksom förvalta och utveckla kunskap och metoder. Funktionen skulle på det sättet kunna spela en betydelsefull roll i att tillhandahålla kompetenshöjande insatser, information och understödja samverkan mellan en rad aktörer samt ge nära stöd.

²⁶ Statskontoret, "Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter", 2019.

²⁷ Statskontoret, "Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet", 2022, s. 47.

Risk för att tappa styrfart

En myndighet kan i jämförelse med en nationell samordnare ha svårt att agera snabbfotat, smidigt och fristående. En myndighet kan tänkas vara mer lämplig för långsiktiga förvaltande uppgifter. Det beror emellertid delvis på hur stort handlingsutrymme myndigheten skulle få. Ett center kan oaktat detta ha svårigheter att ensamt motsvara alla de behov som finns av praktiskt och nära stöd som omställningen till hållbar utveckling kräver. Det finns även en risk för att det ger en känsla av att ”frågan är löst”. Det kan innebära att hållbar utveckling framstår som ett särintresse, inte som en fråga som skär genom flera samhällssektorer. Detta skulle då gå emot idén om att agendan ska integreras i alla politikområden.²⁸

Givet agendans karaktär finns det även en risk att det uppstår konkurrens och gränsdragningsproblematik mellan olika myndigheter. Det skulle troligen bli svårt att avgränsa myndighetens uppdrag i förhållande till andra myndigheter, eftersom omställningen till hållbar utveckling sträcker sig över flertalet politikområden.²⁹ Det kan också vara en utmaning för en mindre nyetablerad myndighet att navigera och samordna större och etablerade myndigheter. En ny myndighet tar dessutom tid att bygga upp. Flera av de Samordnaren har haft kontakt med betonar att det är en risk, då det redan nu är kort tid kvar till 2030, och att arbetet skulle riskera att tappa styrfart.

4.2.3 En grupp myndigheter med huvudansvar

Ett operativt stöd skulle också kunna realiserars genom att en grupp myndigheter får huvudansvar för att i samverkan stärka arbetet med omställningen till hållbar utveckling. Det skulle kunna regleras genom ett tydligt uppdrag i myndigheternas instruktioner. Det finns redan, enligt myndighetsförordningen, en generell plikt för myndigheter att samarbeta och samverka för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.³⁰ I förvaltningen finns det många exempel på både frivillig samverkan och sådan samverkan som initierats av regeringen med olika räckvidd.

²⁸ Statskontoret, ”Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet”, 2022, s. 47.

²⁹ Statskontoret, ”Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet”, 2022, s. 47.

³⁰ Myndighetsförordning (2007:515).

Genom att peka ut några myndigheter som huvudansvariga skulle ordinarie strukturer användas för att skapa tryck i genomförandet. Gruppen av myndigheter skulle kunna sättas samman med beaktande av agendans tre dimensioner.

Fördelen är att samverkan byggs på befintliga strukturer

Styrkan med att ge en grupp myndigheter ett stärkt uppdrag för att stödja omställningen, är att de genom sina olika uppdrag kan ha möjlighet att bidra till att lyfta upp helhetsperspektivet liksom målsynergier och målkonflikter. Arbetet med andra aktörer kan gynnas av att de utpekade myndigheternas samverkan praktiskt inriktas mot att åstadkomma gemensamma resultat utifrån ett helhetsperspektiv. Det skulle till exempel kunna handla om synergieffekter i form av aggregerad kunskap och nya former för finansiering av insatser.³¹ Det finns också förutsättningar att få till en mer sammanhållen styrning. Det skulle kunna stimulera tvärasektoriell samverkan vilket är en viktig förutsättning för att omställningen ska lyckas. Myndigheterna finns också på nationell nivå vilket underlättar samarbeten med andra aktörer på samma nivå.

En stor fördel är också att strukturen finns uppbyggd och att det därför kan gå relativt snabbt att etablera arbetsformen till skillnad mot att etablera ett centrum. Strukturen i sig skulle troligtvis ha hög legitimitet om myndigheterna som pekas ut har tyngd inom sina respektive verksamhetsområden.

Risk för att samverkan inte prioriteras

Att utveckla framgångsrika samarbeten mellan olika organisationer tar tid. I många fall kräver det en hög grad av koordinering mellan organisationer som har olika, och ibland motstridiga, mål och logiker. Statskontoret har i tidigare rapporter pekat på flera utmaningar med myndighetssamverkan. Det kan till exempel handla om att samverkan tar mycket tid från den ordinarie verksamheten. Det kan också handla om att många olika aktörer behöver komma överens eller att hantera organisatoriska, juridiska, finansiella och kulturella

³¹ Statskontoret, ”Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner”, 2020 s. 67.

problem.³² Samverkan mellan myndigheter hotas ofta av det som för stunden uppfattas som mer prioriterat på de enskilda myndigheterna.³³

Om regeringen pekar ut en grupp myndigheter med huvudansvar för att ge operativt stöd i omställningen finns det en risk att myndigheternas respektive dagliga verksamhet tar över och att denna typ av övergripande verksamhetssamverkan blir lidande och tappar fart. I varje fall om uppdraget inte görs till huvuduppdrag. Oaktat detta så innebär ett arbete med att bygga upp den gemensamma samverkan en risk att det tar tid innan det externa stödet kommer till stånd. Vidare är det inte alla myndigheter som har en närhet till lokal och regional nivå, det vill säga en närhet till eller förståelse för de förutsättningar och den kontext som de som efterlyser stöd befinner sig i. Det finns också, liksom i en centrumbildning, gränsdragningar till andra myndigheter som behöver lösas ut för att hantera ansvar och mandat. Myndigheterna skulle också ha svårare att anta en fristående roll än, exempelvis, en samordnarfunktion då deras verksamhet är kopplad till det konkreta genomförandet.

Vidare, om regeringen pekar ut en grupp myndigheter vars grunduppdrag rör olika delar av agendan, finns det dels en risk för att ingen av myndigheterna skulle anta ett helhetsperspektiv utifrån agendans tre dimensioner, dels en risk att helheten tappas bort därför att myndigheternas uppdrag bara berör delar av respektive dimension. Det kan också innebära svårigheter att hantera de målkonflikter som kan uppstå eftersom ingen myndighet kan bestämma över någon annan myndighet. Det finns barriärer som är svåra att bryta upp och som gör att man inte vågar eller vill ge upp den egna suveräniteten inom specifika sakområden.³⁴

4.2.4 Ett tydligare ansvar för hållbar utveckling för länsstyrelserna

Ett annat sätt att stödja omställningen och öka det operativa stödet är att ge länsstyrelserna en tydligare roll i arbetet. En viktig roll de redan har är att samla och skapa nätverk mellan olika aktörer och samordna statens insatser på lokal och regional nivå. Att ge stöd

³² Statskontoret, "Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel", 2017, s. 255.

³³ Statskontoret, "Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel", 2017 s. 235.

³⁴ Statskontoret, "Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel", 2017, s. 235.

liknande det som efterfrågas ligger således nära det som länsstyrelserna redan gör, men regeringen skulle behöva förtydliga och förstärka uppdraget för att skapa ytterligare tryck på genomförandet av agendan.³⁵

Att länsstyrelserna ska samverka med andra aktörer inom länen, verka för att målen i agendan nås, samt sprida information om arbetet med agendan på lokal och regional nivå var ett förslag från Agenda 2030-delegationen.³⁶ Länsstyrelserna och Sveriges kommuner och landsting (nuvarande SKR) ställde sig i remissomgången bakom detta. Flera av länsstyrelserna poängterade emellertid vikten av att länsstyrelsens roll och ansvar i arbetet borde förtydligas. Statskontoret har senare också identifierat länsstyrelserna som centrala genomförare av agendan och gett förslag på en starkare roll för länsstyrelserna.³⁷ Även länsstyrelserna själva har nyligen inkommit med en hemställan till regeringen där de bland annat önskar att myndighetens instruktion ska innehålla en tydligare skrivning kring länsstyrelsernas ansvar för en hållbar utveckling utifrån det riksdagsbundna målet om regional utveckling.³⁸ I Samordnarens dialoger med kommuner har flera lyft att länsstyrelserna skulle kunna ha en mycket mer aktiv roll och i högre grad bidra till såväl statlig samordning som mer verksamhetsnära stöd, särskilt till mindre kommuner.

En naturlig roll för länsstyrelserna

Länsstyrelserna har en viktig roll när det gäller att genomföra agendan lokalt och regionalt, tillsammans med kommuner, regioner och andra aktörer i samhället. Länsstyrelserna har ett ansvar enligt sin instruktion att verka för att nationella mål får genomslag i länet, med hänsyn till de regionala förutsättningarna.³⁹ I länsstyrelsernas uppdrag ingår

³⁵ Statskontoret, "Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020.

³⁶ SOU 2019:13, s. 123f.

³⁷ Statskontorets förslag på utökad ansvar: 1) verka för att öka samverkan mellan myndigheter och organisationer i länet i frågor om hållbar utveckling generellt och Agenda 2030 specifikt (2) stödja och främja lokalt och regionalt hållbarhetsarbete och i samverkan med andra myndigheter och organisationer bidra med kunskap, metod och stöd till kommuner och regioner i att genomföra Agenda 2030 (3) stötta de kommuner som har svårt att genomföra insatser inom ramen för sin egen verksamhet (4) göra regeringens inriktning för Agenda 2030-arbetet känd i länet (5) årligen redovisa utvecklingen i respektive län till regeringen. Se Statskontoret, "Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020.

³⁸ Länsstyrelserna, "Länsstyrelserna hemställer om en mer utvecklad styrning avseende uppgiften att främja länets utveckling", 2021.

³⁹ Statskontoret, "Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020, s. 68.

det också att arbeta sektorsövergripande utifrån ett statligt helhetsperspektiv, vilket är centralt i genomförandet av agendan. Länsstyrelserna ska också i sin verksamhet främja att kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet samverkar.⁴⁰ Länsstyrelserna har återkommande dialog och samarbeten med dessa och kunskap om deras förutsättningar och kontext. Statskontoret bedömer också att länsstyrelserna bör kunna bidra än mer till kommuners och regioners förutsättningar att arbeta med agendan i respektive län. Detta är en del av det länsstyrelserna redan gör. Strukturen finns således redan på plats. Det handlar i så fall om att länsstyrelserna behöver höja ambitionsnivån i sitt utåtriktade arbete och i sitt praktiska stöd till framför allt regioner och kommuner.

Risk för att arbetet inte prioriteras

Samordnaren har i sitt arbete sett att länsstyrelsernas förutsättningar att arbeta med samverkan ser olika ut. Till exempel erfar Samordnaren att länsstyrelsernas resurser för samordning av agendan varierar mellan olika länsstyrelser. Statskontoret konstaterar också i sin rapport, att länsstyrelserna har olika kapacitet att genomföra sitt uppdrag inom agendan. Delvis förklaras detta genom att det har varit otydligt i styrningen över tid, vilket har resulterat i att länsstyrelserna har blivit osäkra på ambitionsnivån i arbetet med agendan.⁴¹ Länsstyrelserna kan också ha svårt att hitta och bibehålla kompetens.⁴²

En risk med att ansvaret för att stödja omställningen till hållbar utveckling läggs på länsstyrelserna är att de är 21 olika myndigheter och att ingen har ett nationellt ansvar eller helikopterperspektiv på genomförandet. Nationella aktörer kan också ha svårigheter att samarbeta med och få stöd från länsstyrelserna eftersom dessa har ett territoriellt ansvar. Det skulle kunna försvåra exempelvis samarbeten med större företag eller andra aktörer som inte har den territoriella närvaron eller organiseringen.

Vidare finns det en risk att en stärkt roll för länsstyrelserna inom agendan riskerar att konkurreras ut av länsstyrelsernas övriga uppdrag. Länsstyrelsernas uppdrag omfattar många politikområden och de kan ha svårigheter att få ihop dem och arbetar därför i stuprör gent-

⁴⁰ Statskontoret, "Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020, s. 68.

⁴¹ Statskontoret, "Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020, s. 68.

⁴² Riksrevisionen, "Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna", 2019, s. 55 f.

emot exempelvis kommuner och regioner. Det finns ett pågående utvecklingsarbete med syfte att förbättra den interna och externa samordningen men olika länsstyrelser har kommit olika långt i detta arbete. Länsstyrelserna uppfattas, erfar Samordnaren, inte heller alltid som tillräckligt kraftfulla samarbetspartners av andra myndigheter. Det finns ibland också en konkurrenssituation mellan regioner och länsstyrelser i vissa delar av landet som är olycklig framför allt när det gäller regional utveckling.⁴³ När det gäller agendan är faran annars framför allt att det kan bli ett glapp mellan länsstyrelserna och regionerna på grund av otydliga roller.⁴⁴ Statskontoret konstaterar att genomförandet av agendan gynnas av att länsstyrelserna och regionerna samarbetar utifrån sina olika ansvarsområden.⁴⁵

4.3 Analys och utvärdering

Uppföljning och utvärdering har stor betydelse för att kunna bedöma om statens resurser används på bästa sätt för att nå målen för verksamheten. Därför är det viktigt att regeringen har tillgång till relevanta utvärderingsresurser. Detta betonades bland annat i Analys- och utvärderingsutredningen som 2018 överlämnade en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser till regeringen.⁴⁶ Alla myndigheter har ett grundläggande ansvar för att följa upp sin verksamhet.⁴⁷ Utöver det finns det många myndigheter som har specifika utvärderingsuppdrag. Vilka utvärderingsresurser som finns tillgängliga för regeringen varierar dock mellan olika politikområden.⁴⁸

Ett sätt att tillgodose behovet av analys och utvärdering skulle kunna vara utökade utvärderingsresurser inom Regeringskansliet. Genom att resurserna förläggs till en myndighet, är de emellertid mer fredade och riskerar inte att ätas upp av den dagliga ärendehantering i Regeringskansliet.⁴⁹ Man skulle också kunna tänka sig att en utvärderingsfunktion placeras inom en befintlig myndighet, som arbetar med genomförandet av agendan. Det skulle vara ett sätt att

⁴³ Statskontoret, "Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020, s. 68.

⁴⁴ Länsstyrelserna, "Länsstyrelserna hemställer om en mer utvecklad styrning avseende uppgiften att främja länets utveckling", 2021.

⁴⁵ Statskontoret, "Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner", 2020, s. 70.

⁴⁶ SOU 2018:79.

⁴⁷ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁸ Statskontoret, "Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?", 2011, s. 9.

⁴⁹ Statskontoret, "Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?", 2011, s. 97.

undvika att bygga upp en ny funktion och använda den sakområdeskompetens som finns vid flera myndigheter. Regering och riksdag har dock återkommande fattat beslut som inneburit att genomförande och utvärderande uppgifter i allt högre grad organiseras skilda från varandra. Analys- och utvärderingsutredningen visar också att det finns ett värde i fristående analys- och utvärderingsresurser.⁵⁰

Ett annat sätt att komplettera utvärderingen vore att i högre grad utnyttja andra utvärderingsresurser, exempelvis Statskontoret eller kommittéväsendet. Ett argument för en särskild utvärderingsfunktion är dock att det finns ett behov av att kontinuerligt följa och utvärdera omställningen till hållbar utveckling som inte kan tillfredsställas genom tillfälliga beställningar av utvärderingar. Dessutom har en permanent utvärderingsfunktion helt andra möjligheter att bygga upp den specifika kompetens som behövs.

Utifrån Samordnarens behovsanalys framgår att det behövs en särskild funktion som analyserar och utvärderar arbetet med omställningen. En utvärderande funktion skulle kunna belysa områden som behöver stärkas och på så sätt driva på utvecklingen mot ett hållbart samhälle. I det här avsnittet diskuterar Samordnaren hur utformningen av en sådan funktion skulle kunna se ut.

4.3.1 Ett råd för social hållbarhet

För att utvärdera regeringens genomförande av agendan avseende den sociala hållbarhetsdimensionen skulle ett vetenskapligt råd kunna inrättas. Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen av regeringens arbete med agendan bevakas redan av det Finanspolitiska och det Klimatpolitiska rådet. Ett råd för social hållbar utveckling skulle kunna komplettera de övriga råden och belysa områden som behöver utvecklas. Ett råd som bygger på en vetenskaplig grund har potential att, genom analys och utvärdering, belysa styrkor och svagheter i regeringens politik för social hållbarhet. Utgångspunkten skulle kunna vara att ha ett framåtblickande perspektiv kring hur styrningen och organiseringen kan utvecklas.

Ett råd för social hållbarhet skulle kunna ha särskilt fokus på den sociala dimensionen i agendan, men skulle dessutom, i samverkan med det Klimatpolitiska och Finanspolitiska rådet, kunna analysera

⁵⁰ SOU 2018:79.

och bedöma genomförandet av agendan i sin helhet. Det skulle då krävas att det Klimatpolitiska rådet och Finanspolitiska rådet har kompetens kring hållbarhetsfrågor utanför deras respektive primära sakområden. Syftet skulle vara att genom tvärvetenskaplig kompetens bidra med systemövergripande perspektiv på hållbar utveckling. Rådet skulle till exempel kunna få i uppdrag att tillsammans med övriga råd genomföra en utvärdering per år utifrån ett helhetsperspektiv på omställningen. Rådet skulle behöva ha en oberoende ställning likt den de Klimatpolitiska och Finanspolitiska råden har.

Klimatpolitiska rådet utvärderar klimatpolitiken

2010 tillsatte regeringen Miljömålsberedningen, en parlamentarisk kommitté som skulle lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet skulle nås.⁵¹ I uppdraget ingick bland annat att utveckla strategier och styrmedel inom regeringens prioriterade områden. Miljömålsberedningens bedömning var att det behövdes ett tvärvetenskapligt sammansatt expertorgan eftersom klimatmålen ansågs vara ett ansvar för alla politikområden. Rådet skulle komplettera den befintliga myndighetsstrukturen och bistå regeringen med en oberoende bedömning av hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen. För att säkra rådets oberoende skulle en parlamentarisk förankring ske inför att ledamöterna utsågs. Utformningen av Klimatpolitiska rådet inspirerades av utformningen av Finanspolitiska rådet.⁵² Anslaget är cirka 10 miljoner och rådet är bemannat av forskare samt ett kansli med en chef och tre utredare. Rent tekniskt är det Klimatpolitiska rådet en nämndmyndighet med Formas som värmyndighet. Det innebär att Formas bland annat står för kansli, lokaler och administrativ service åt rådet.

⁵¹ Dir. 2010:74.

⁵² SOU 2016:21.

Ett råd för social hållbarhet och utvärdering av hela agendan

Ett sätt att stärka den sociala dimensionen vore att inrätta ett råd för social hållbarhet. Kommissionen för jämlik hälsa har tidigare påtalat behovet av att bredda regeringens beslutsunderlag på det sociala området genom att inrätta ett råd som kan komplettera det underlag som tas fram av Folkhälsomyndigheten.⁵³

Genom att framstående forskare och utredare tar fram underlag med hög legitimitet skulle ett råd för social hållbarhet också kunna bidra till ökad transparens och status för frågorna. En oberoende ställning för ett sådant råd, likt den roll som Klimatpolitiska rådet har, kan bidra ytterligare till legitimiteten.

Oberoende utvärderingar kan ge regeringen underlag för politiska beslut och riksdagen ytterligare fördjupade analyser av regeringens samlade politik för att nå det riksdagsbundna målet.⁵⁴ En funktion som utvärderar arbetet med agendan kan bidra till ökad öppenhet utåt vilket också skulle kunna bidra till en bredare offentlig diskussion om arbetet med hållbar utveckling.⁵⁵

En fördel med ett vetenskapligt råd är att det kan bidra med systemövergripande perspektiv i sina kunskapsunderlag. Ett råd innebär en långsiktig organisering för att stödja regeringens beslutsfattande i riktning mot att uppfylla agendan. Till exempel har det Klimatpolitiska rådet i uppdrag att bidra till att långsiktighet präglar klimatpolitiken. Ett råd är också ett sätt att skapa en mer permanent plattform för dialog mellan politik och vetenskap och därmed en forskningsbas för offentlig debatt om politiska förslag.⁵⁶

För att möta behovet av att utvärdera omställningen utifrån ett helhetsperspektiv skulle ett råd för social hållbarhet behöva arbeta tvärsektorielt genom samverkan med det Finanspolitiska respektive Klimatpolitiska rådet. Ett sådant samarbete skulle ge möjligheter att studera samtliga tre dimensioner av agendan, synergier och även eventuella målkonflikter. Arbetet skulle dock bli begränsat då miljödimensionen är större än klimatfrågan och ekonomidimensionen större än finanspolitiken.

Huvudmottagaren av de rapporter och utvärderingar rådet tar fram skulle vara regeringen, men kunskapen skulle också kunna sprida

⁵³ SOU 2017:47 s. 285.

⁵⁴ SOU 2016:21 s. 69.

⁵⁵ SOU 2017:47 s. 282.

⁵⁶ SOU 2017:47 s. 282.

das till andra relevanta aktörer såsom myndigheter, kommuner, länsstyrelser och regioner. Ett råd skulle även kunna ha en roll mer direkt mot lokal och regional nivå genom att stödja och bistå med utvärderingar av insatser och metoder inom berörda sektorer. Syftet med detta uppdrag skulle kunna vara att bygga upp en kunskapsbas med nya och intressanta exempel som kan föras vidare i en bredare kontext.⁵⁷

Kräver ett ramverk att utvärdera mot

En förutsättning för att ett råd för social hållbarhet ska kunna fungera väl är att dess kunskapsunderlag tas tillvara av regeringen och Regeringskansliet. Ett råd för social hållbarhet som är i behov av konsensus mellan forskare från olika discipliner kan få svårt att agera snabbt. Det kan också finnas en risk att ett råd blir reaktivt snarare än främjande och stödjande.

Ett råd riskerar också att ha en svag parlamentarisk förankring om det inte parallellt inrättas en parlamentarisk beredning som rådet knyts mot. Utan en parlamentarisk beredning blir rådet känsligt för politiska skiftningar. Klimatpolitiska rådet är parlamentariskt förankrat genom att den Miljömålsberedning som föregick inrättandet av rådet var en parlamentarisk beredning. Det finns en bred politisk samsyn kring det klimatpolitiska ramverket och rådets uppgift. Att det finns ett tydligt politiskt ramverk är en viktig förutsättning för att ett råd ska kunna få den legitimitet som det behöver.

En utmaning för ett råd avseende den sociala dimensionen är också att det inte finns ett givet ramverk att utvärdera mot. För det Finanspolitiska rådet finns det finanspolitiska ramverket och för det Klimatpolitiska rådet finns det klimatpolitiska ramverket. Avseende den sociala dimensionen finns inte samma tydliga ramverk att förhålla sig till. Således skulle det krävas ett arbete att utveckla vilka frågor som rådet skulle granska, som också skulle behöva vara politisk förankrade.

En annan risk som kan finnas med ett råd för social hållbarhet är att det förstärker de olika dimensionerna av hållbar utveckling, snarare än att hitta synergier. Vidare skulle en gemensam analys av de tre råden kräva en breddning av uppdragen för övriga råd, det vill

⁵⁷ SOU 2017:47 s. 283.

säga att de ska samverka med rådet för social hållbarhet. För att minska risken för att helheten går förlorad och skynda på arbetet skulle ett alternativ till inrättandet av ett råd för social hållbarhet kunna vara att ställa hårdare krav på att inkludera den sociala dimensionen i granskningen av klimat- respektive finanspolitiken.

Beroende på ambitionsnivån för det gemensamma arbetet mellan råden skulle kompetensen i övriga råd kunna behöva breddas. Det underströks emellertid redan då Klimatpolitiska rådet bildades att det skulle vara tvärvetenskapligt sammansatt och ta hänsyn till alla dimensioner av agendan, vilket betyder att kompetensen redan bör finnas i detta råd.⁵⁸

4.4 Samordnarens bedömning – en organisationsstruktur snarare än en funktion

Det är tydligt att ingen av de funktioner eller organisationslösningar som diskuterats ovan ensam svarar mot alla de behov av stöd som finns för att öka takten. Det handlar alltså inte om att hitta *en funktion* utan snarare *en organisationsstruktur* som kan stödja regeringen i omställningen.

Regeringens tidigare insatser har varit kortsiktiga och av tillfällig karaktär. Eftersom omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan kräver stora förändringar och kommer fortgå under en ansevärd tid även bortom 2030 behövs nu en långsiktig organisationsstruktur. Uppbyggnaden behöver ske utan att tappa styrfart i det omställningsarbete som påbörjats. Det finns således behov av att skapa en grundläggande kapacitet i förvaltningen för att hantera komplexa frågor och samtidigt lyckas öka takten mot en hållbar utveckling.

I propositionen Sveriges genomförande av Agenda 2030 underströk regeringen att agendan ska integreras i ordinarie processer så att regeringen kan föra en mer samstämmig politik för hållbar utveckling, mellan utgiftsområden och mellan lokal, regional, nationell och internationell nivå.⁵⁹ Detta bekräftades sedan av riksdagen.

Samordnarens bedömning är att det inte räcker att stärka befintliga strukturer för att lyckas med omställningen till hållbar utveckling. Agendan är unik i sin omfattande målstruktur och den berör i

⁵⁸ SOU 2016:21 s. 51.

⁵⁹ Prop. 2019/20:188.

princip alla sakområden. Den kräver också involvering av samhällets alla aktörer. Att stärka ordinarie styrning och organisering möter endast delvis de behov som finns för att öka takten i omställningen.

5 Samordnarens förslag

I det här kapitlet presenteras Samordnarens förslag till hur regeringen på bästa sätt kan stödjas i att öka takten i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan. En av slutsatserna från Samordnarens arbete är att de ordinarie strukturerna behöver stärkas och kompletteras för att det ska vara möjligt. Samordnarens bedömning är också att det inte finns *en* funktion eller organisationslösning som ensam kan möta de behov av styrning och organisering som omställningen innebär.

Om regeringen vill öka takten i omställningen till hållbar utveckling handlar det snarare om att utforma en organisationsstruktur som bygger såväl på att stärka redan existerade strukturer som att bygga upp funktioner som i dag saknas. Samordnaren föreslår att regeringen inrättar en parlamentarisk beredning för hållbar utveckling, förlänger samordnarfunktionen, ger länsstyrelserna ett tydligare uppdrag, etablerar ett råd för social hållbarhet samt ger det Klimatpolitiska rådet ett utökat uppdrag att samordna det Finanspolitiska rådet, Klimatpolitiska rådet och Rådet för social hållbarhet i syfte att göra samlade utvärderingar av politiken för omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan.

5.1 En organisationsstruktur för att stödja regeringen

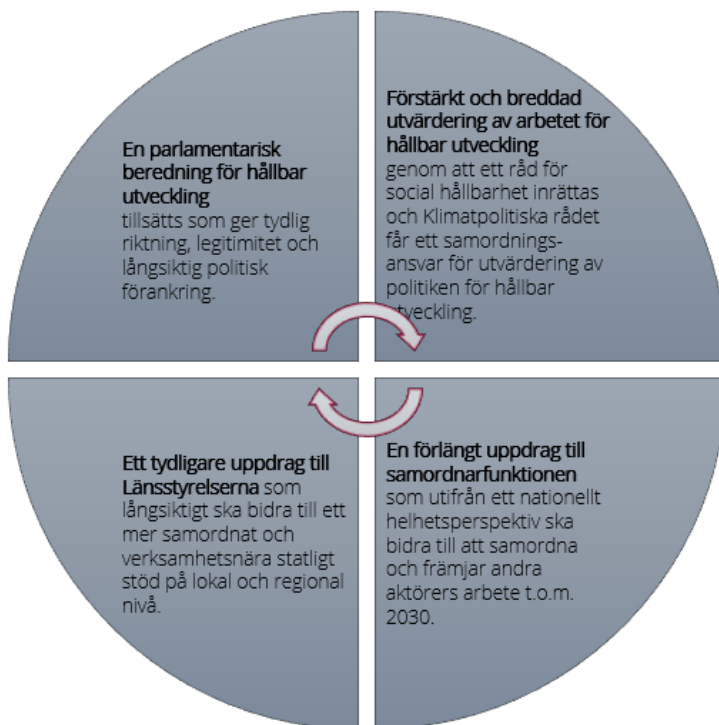
Den struktur som Samordnaren föreslår för att understödja regeringens arbete med att öka takten i omställningen till hållbar utveckling bygger på att det finns:

- en samlad politisk vilja som ger legitimitet, tydlighet och långsiktighet,

- ett förstärkt stöd för genomförandet som består av ett stöd i form av dels en motor, som driver på utvecklingen och fungerar samordnande och dels
- en ökad statlig samordning och stöd på lokal och regional nivå samt
- en utvärderande funktion som kan uppmärksamma brister och bidra med analysunderlag inför beslut.

Utifrån dessa slutsatser föreslår Samordnaren en struktur i enlighet med nedanstående figur:

Figur 5.1 Förslag på organisationsstruktur för omställningen till hållbar utveckling



5.2 En parlamentarisk beredning för hållbar utveckling tillsätts

Förslag: En parlamentarisk beredning för hållbar utveckling ska tillsättas.

Skälen för förslaget

Omställningen till hållbar utveckling kräver bred politisk förankring och samsyn

Omställningen till hållbar utveckling enligt agendan kommer kräva genomgripande strukturella reformer, på flertalet politikområden, under en förhållandevis kort tid. Arbetet behöver därför understödjas av en struktur som kan skapa en långsiktig politisk inriktning och förankring av arbetet, som är hållbar över mandatperioderna och har hög legitimitet. En risk med en parlamentarisk beredning är att fokus hamnar på partipolitiska prioriteringar snarare än prioriterade områden och att arbetet resulterar i urvattnade överenskommelser. Men allvaret i situationen kräver att den politiska viljan finns för att ta det ansvar som omställningen kräver.

Försvars- respektive miljöområdet är exempel på sakområden som har liknande utmaningar som omställningen till hållbar utveckling rymmer. På dessa områden har parlamentariska beredningar inrättats i syfte att genom tillgång till fakta och gemensamma analyser skapa en samsyn om den framtida inriktningen för politiken. Överlag så har detta bidragit till att skapa stabila spelregler för andra aktörer och ökad trovärdighet för den valda inriktningen. Områdena har båda starka förändringsbehov. Verkligheten förändras snabbt och styrs i hög utsträckning av yttre krafter. Behov av att kontinuerligt analysera händelseutvecklingen och uppdatera den politiska inriktningen och de föreslagna åtgärderna är därför stort.

Samordnarens bedömning är att formen parlamentarisk beredning väl uppfyller de krav på politisk förankring och långsiktighet som omställningen till hållbar utveckling ställer och en parlamentarisk beredning bör därför inrättas också på detta område.

Beredningen ska ta fram en riktning för omställningen

Enligt Samordnarens bedömning är det bra och nödvändigt att riksdagen i enlighet med godkännandet av regeringens inriktningsproposition har satt ett övergripande mål för arbetet med agendan. Propositionen ger dock liten vägledning för vilka prioriteringar och insatser som behöver göras för att ställa om till hållbar utveckling i enlighet med agendan.

Statskontoret har tidigare föreslagit att regeringen tar fram en inriktning för arbetet med agendan i Sverige genom att peka ut vilka områden inom agendan som är prioriterade i det fortsatta genomförandet. Samordnarens förslag är att den parlamentariska beredningen, vid sidan av att följa omställningen till hållbar utveckling och sammanställa analyser, bör bereda underlag till en långsiktig strategisk inriktning i syfte att öka takten i omställningen till ett hållbart samhälle. I det ingår bland annat att prioritera mål och åtgärder, någonting som ligger i linje med Samordnarens tidigare rekommendation om att tydligare prioriteringar behöver göras av den nationella politiken för att öka takten i Sveriges omställning till ett hållbart samhälle.¹ En långsiktig strategisk inriktning kan skapa förståelse och legitimitet för den förändring som eftersträvas.

Utgångspunkten för beredningens arbete bör vara agendans principer och de tre dimensionerna av hållbar utveckling. De tre dimensionerna av hållbar utveckling finns i hög grad förankrade i den svenska regeringsformen, där det bland annat framgår att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer men också värna den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd.²

Utöver agendan finns det andra centrala internationella överenskommelser och liknande som beaktar delar av agendan och som beredningen därför också bör ta hänsyn till. Som exempel kan nämnas Parisavtalet, det globala ramverket för biologisk mångfald (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework) och FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Det skulle, enligt Samordnarens bedömning, underlätta för aktörer i Sverige om det blir tydligare hur arbetet med exempelvis klimatet enligt Parisavtalet kny-

¹ En nationell samordnare för Agenda 2030, *Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen*, 2020 s. 8.

² Regeringsformen (1974:152).

ter an till implementeringen av agendan och de två andra dimensionerna av hållbar utveckling.

Samordnaren bedömer det som viktigt att beredningen i första hand fokuserar på intentionen i agendan och den omställning den syftar till, snarare än att enbart fokusera på målen. Ett sådant angreppssätt synliggör andra, kanske mer grundläggande frågeställningar, som är viktiga att lyfta fram för att kunna öka takten i omställningen men kan också hjälpa till att identifiera synergieffekter och att lättare hantera målkonflikter. Samordnarens bild av hållbarhetsarbetet är att det till stor del fortfarande i första hand fokuserar på klimatutmaningen. Detta riskerar leda till att ohållbara lösningar förstärks på andra områden (exempelvis rörande biologisk mångfald) eller att ett långsiktigt hållbarhetsarbete försvåras på grund av till exempel missnöje med energipriser. Samordnarens erfarenhet är att de frågor som upplevs ligga vid sidan av klimatfrågan inte uppmärksammas på samma sätt om fokus läggs på enskilda mål, som dessutom i stor utsträckning redan finns förankrade i politiken sedan tidigare.

5.3 Samordnarfunktionen förlängs och uppdraget preciseras

Förslag: Utredningen En nationell samordnare för Agenda 2030:s uppdrag ska förlängas och preciseras.

Skälen för förslaget

Behov av samordning och en motor med legitimitet

Det finns fortsatt ett stort behov av samarbete mellan olika samhällsaktörer för att lyckas öka takten i omställningen. En samordnarfunktion kan fungera som motor och katalysator i det arbetet. En förutsättning är dock att regeringen har tillit till funktionen och även fortsättningsvis ger den det handlingsutrymme som behövs för att den ska kunna arbeta behovsstyrt och komplementärt. En samordnare kan då på ett unikt sätt ta sig an agendans helhetsperspektiv samt främja och samordna initiativ inom och mellan agendas tre dimensioner samt mellan olika samhällsnivåer och sektorer.

Uppdraget förslås vara tidsbegränsat och samordnarfunktionen finnas kvar och verka till och med 2030. Tidsbegränsningen motiveras av att uppdraget i första hand ska ses som knutet till genomförandet av agendan och inte till den omställning till hållbar utveckling som behöver fortgå även bortom 2030. Ett tidsbegränsat uppdrag förstärker därutöver upplevelsen av att det är bråttom, vilket är en viktig styrsignal från regeringen. En tillfällig funktion har också lättare, enligt Samordnarens bedömning, att vara en neutral arena för samverkan men också att driva på olika aktörers arbete. Det är en roll som kan likställas med att vara en process- och förändringsledare. En roll som Samordnaren fått bekräftad är svår för någon annan aktör att axla. Den tidsbegränsade rollen gör det dock särskilt viktigt att säkerställa att förutsättningar finns för ett ägarskap hos de medverkande aktörerna så att samarbeten blir hållbara och inte beroende av samordnarfunktionen.

Genom att förlänga samordnarfunktionen kan den struktur och det kontaktnät som funktionen redan etablerat användas vilket innebär att ingen extra tid behöver läggas på att bygga upp detta på nytt. Det är en fördel då tiden fram till 2030 är knapp.

Den organisatoriska placeringen bör även fortsättningsvis vara inom utredningsväsendet för att ge funktionen möjlighet att agera snabbfotat och flexibelt utifrån de behov som finns. Samordnaren ser inte att det vore lämpligt att samordnarfunktionen placeras inom Regeringskansliet. Detta då processerna inom Regeringskansliet framför allt är utformande för beredning av regeringsärenden och inte för denna typ av uppdrag. Däremot är möjligheterna som en placering i utredningsväsendet ger till dialog med regeringen viktig för funktionens legitimitet och att den kunskap och de erfarenheter som en samordnare inhämtar omhändertas.

Ett preciserat uppdrag

Ett tilläggsdirektiv behöver tas fram till utredningen inför det att nuvarande uppdrag upphör den 31 mars 2024. Samordnaren gör följande bedömning om tilläggsdirektivets innehåll.

Det bör finnas ett fortsatt uppdrag, likt det nuvarande, att arbeta med samordning och att samarbeta med en bredd av aktörer, på lokal, regional och nationell nivå. Regeringen har konstaterat att den

nuvarande samordnaren gör en viktig insats, särskilt vad gäller att stärka, främja och fördjupa olika samhällsaktörers arbete. Detta bör fortsatt vara i fokus och innebär samarbete med offentliga aktörer, inklusive universitet och högskolor, civilsamhällesorganisationer och näringslivet. Samordnaren föreslår att det liksom i nuvarande uppdrag, ska vara en uppgift för samordnarfunktionen att vid behov, ta fram underlag för nya relevanta initiativ och åtgärder som stärker de olika aktörernas arbete och som bidrar till att förbättra måluppfyllelsen. Därutöver gör Samordnaren följande bedömningar.

Samordnarfunktionen bör inte få i uppdrag att ge ett mer praktiskt och nära stöd. Det stöd som efterfrågas av många aktörer handlar i hög grad om mer direkt stöd i det operativa arbetet, bland annat genom möjligheter till kompetensutveckling, ta del av goda exempel och få mer verksamhetsnära stöd. Den typen av stöd kommer att kräva en betydligt större insats än vad en samordnarfunktion har kraft och möjlighet att bidra med. Samordnaren bedömer att den typen av stöd bäst kan ges av nationella myndigheter, länsstyrelser och andra typer av aktörer (som till exempel SKR). Större digitala forum för kunskapsdelning som såväl näringslivet som kommuner, regioner och civilsamhällesorganisationer efterfrågar lämpar sig exempelvis bättre för en myndighet, som har resurser och långsiktig struktur för förvaltning, att ansvara för.

I stället för det nära stödet, men av betydelse för att ett sådant ska fungera väl och för att stärka olika aktörers kapacitet, föreslås ett antal mer preciserade uppgifter som är väsentliga för att öka takten i omställningen och där samordnarfunktionen som styrmedel kan vara effektiv. Samordnaren föreslår att länsstyrelserna får i uppdrag att ge ett mer samordnat och verksamhetsnära stöd till lokal och regional nivå i genomförandet av agendan (se mer i avsnittet 5.4 *Länsstyrelserna får ett tydligare uppdrag*). Samordnarfunktionen bör här få i uppdrag att arbeta nära och stötta länsstyrelserna i det arbetet. För att använda resurserna effektivt bör arbetet bygga vidare på det arbete och de erfarenheter som nuvarande samordnare har gjort. Bland annat kan arbetet ta sin utgångspunkt i det samarbete som Samordnaren initierat på området barn och unga vars syfte är att ge ett mer samordnat statligt stöd i den lokala och regionala kontexten med stöd av länsstyrelserna.

En samordnarfunktion bör även få i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna, Tillväxtverket, SCB och i nära dialog med SKR

samordna utvecklingen och visualiseringen av lokal och regionala data. Även detta arbete bör bygga vidare på det arbete som Samordnaren redan har initierat på området. Syftet med det pågående arbetet är att bidra till att kommuner och regioner får bättre tillgång till och kan använda relevant data och statistik för omställningen till hållbar utveckling. För att utveckla städer och landsbygd hållbart behöver det finnas lättillgängliga fakta på lokal och regional nivå som möjliggör analyser utifrån ett helhetsperspektiv på hållbarhet med utgångspunkt i de tre dimensionerna. Kommuner och regioner lägger i dag ner mycket tid på att identifiera och utveckla lokala och regionala data. Samordnarens pågående arbete handlar dels om att utveckla och tillgängliggöra data på kommunal och regional nivå som stödjer omställningen, dels om att tillhandahålla ett gemensamt analys- och visualiseringsverktyg med data för hållbar utveckling som enkelt kan användas av kommuner och regioner. Samordnaren bedömer att den nationella nivåns gemensamma resurser, såväl ekonomiska som i form av kunskap och kompetens, kan användas mer effektivt och att det finns synergier i arbetet rörande såväl utveckling, harmonisering och tillgängliggörande som analys- och visualisering av data. Enligt Samordnaren är det centralt att det inte utvecklas separata spår när det gäller data och statistik eftersom hållbarhetsarbetet kräver ett helhetsperspektiv. Detta är också någonting som Samordnaren har framfört i sitt remissvar på Länsstyrelsen i Uppsala läns underlag till regeringen inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen om ökad lokal och regional klimatomställning.³

Tilläggsdirektivet bör även innehålla ett tydligare uppdrag att skapa forum för erfarenhetsutbyte. Samordnarens bedömning är att samordnarfunktionen bäst används för att skapa mindre forum för dialog och erfarenhetsutbyte där samtalet kan fördjupas och synergier och målkonflikter identifieras, diskuteras och konkreta steg för handling kan stimuleras. Här kan samordnarfunktionen som neutral arena bidra till att möta behovet om att gå från vad till hur i genomförandet av agendan där samtliga aktörer – näringslivet, civilsamhällesorganisationer, akademien, kommuner och regioner samt myndigheter – kan mötas.

³ Remissvar från Nationell samordnare för Agenda 2030 på underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen (M2022/01830) på Länsstyrelsen i Uppsala län, "Lokal och regional klimatomställning. Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023", 2022.

Slutligen bör samordnarfunktionen få i uppdrag att tillsätta en nationell medborgarpanel som kan bidra till arbetet med att öka takten i omställningen. Samordnaren menar att den genomgripande transformation av samhället som agendan syftar till kommer att vara omöjlig att uppnå utan ett brett folkligt stöd och engagemang.⁴ Samordnarfunktionen enligt nuvarande förslag är dock inte lämpad för direkt arbete med folklig förankring och dialog. Men en dialog behöver föras även på nationell nivå och för det skulle en medborgarpanel vara ett lämpligt verktyg. Här finns inspiration att hämta från andra länder och aktörer, exempelvis Frankrike, Finland och EU.⁵

5.4 Länsstyrelsen får ett tydligare uppdrag

Förslag: Länsstyrelserna ska få i uppdrag att bidra till ett mer samordnat och verksamhetsnära statligt stöd till lokal och regional nivå i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan.

Skälen för förslaget

Kommuner och regioner har behov av stöd och länsstyrelserna kan bidra

I omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan är kommuner och regioner nyckelaktörer. Deras kapacitet⁶ och förutsättningar behöver dock stärkas för att klara dagens och framtidens utmaningar. Kommuner och regioner efterfrågar ett nära och praktiskt stöd. De önskar även arenor och kanaler för dialog och samverkan respektive kunskapsproduktion och kunskapsspridning. Även företag efterlyser olika typer av stöd såsom möjligheter att ta del av goda exempel, utbyta erfarenheter m.m.

⁴ En nationell samordnare för Agenda 2030, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan ökatakten i omställningen", 2020, s. 80 ff.

⁵ En nationell samordnare för Agenda 2030, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan ökatakten i omställningen", 2020, s. 80 ff.

⁶ Med kapacitet avses här förmågan att uträtta kommunala uppgifter. Detta avser både driftskapacitet, dvs. att kommunen ska klara av den dagliga verksamheten genom att erbjuda service och välfärd till sina invånare, och utvecklingskapacitet som avser förmåga att fullgöra sitt uppdrag och möta samhällsutvecklingen. Källa: SOU. 2020:8, s. 27.

Statliga myndigheter erbjuder och utvecklar kontinuerligt kunskaps-, metod- och processtöd samt bidrag som syftar till att stärka kommunerna och regionernas arbete inom olika områden av relevans för omställningen till hållbar utveckling, liksom motsvarande för företag. Staten får emellertid ofta kritik för att inte vara tillräcklig samordnad och sammanhållen i sin styrning, liksom att styrningen inte är tillräckligt anpassad till kommunerna och regionernas förutsättningar och behov. En bättre samordning av det nationella stödet utifrån längre tidshorisonter skulle kunna förenkla för kommuner, regionerna och företag att få tillgång till det stöd de behöver och bättre tillgodogöra sig det. Ett mer behovsanpassat stöd skulle också öka träffsäkerheten. Förutsättningarna och den lokala kontexten skiljer sig åt i landet och mellan olika kommuner och regioner. För att stödet ska bli mer träffsäkert behöver kunskap om den lokala och regionala nivån och dess aktörers behov utvecklas och få betydelse för stödets utformning.

Länsstyrelserna har en unik roll i den statliga förvaltningen. Länsstyrelserna har som uppdrag att verka för att nationella mål får genomslag i länet. I länsstyrelsernas ansvar ingår att arbeta sektorsövergripande utifrån ett statligt helhetsperspektiv, vilket är en förutsättning också för omställningen till hållbar utveckling enligt agendan. Länsstyrelserna har genom sitt territoriella ansvar värdefull kunskap om kommunerna och regionerna i länets kontext liksom om deras förutsättningar, samt motsvarande om företag och civilsamhällesorganisationer. De har ett löpande och nära samarbete med flertalet av de för agendan centrala sektorsmyndigheterna genom sina, i regleringsbrev angivna, ordinarie uppdrag. Samordnaren bedömer därför att länsstyrelserna, med sin unika position i länen, kan ta en mer aktiv roll i den statliga samordningen av stöd till regional och lokal nivå. I förlängningen bedömer Samordnaren att detta kan bidra till att framför allt kommunerna och regionernas arbete med omställningen stärks. Att länsstyrelserna skulle kunna ta en mer aktiv roll i att stötta framför allt små kommuner har också framkommit i Samordnarens dialoger. Bland dessa upplevs samverkan med nationella myndigheter kunna vara svårare på grund av avståndet.

En viktig förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna ta på sig en mer aktiv roll i den statliga samordningen i länet är däremot att de har ett tydligt mandat avseende detta i relation till de statliga myndigheterna. Det behöver också finnas ett förtroende för länsstyrel-

sernas förmåga och kunskap. Länsstyrelserna behöver därför ett tydligt uppdrag från regeringen i denna del. Vidare behöver länsstyrelserna utveckla sin interna samordning för att undvika att själva arbeta i stuprör. Enligt Samordnarens bedömning har och kan agendan bidra till en sådan intern samordning där såväl synergier och överlappningar som konkurrens mellan olika uppdrag kan identifieras och arbetet effektiviseras. Arbetet med hållbar utveckling i enlighet med agendan bör i det perspektivet inte ses som ett separat spår likvärdigt andra uppdrag utan snarare som både kappan och verktyget för intern samordning. Något som länsstyrelserna också vittnar om att agendan har potential att fungera som. Vidare kan det länsstyrelsegemensamma arbetet och möjligheterna att lära av varandra bidra till detta. Länsstyrelserna behöver också ytterligare utveckla sin kunskap om kommuner och regioners, liksom företags, behov och förutsättningar för att ännu bättre kunna bistå nationella myndigheter på ett relevant sätt i denna del.

Med anledning av den klimathandlingsplan som regeringen planerar för vill Samordnaren även anföra följande. Enligt Samordnarens bedömning behöver klimatarbetet präglas av ett systemperspektiv som omfattar de tre dimensionerna av agendan. Det innebär att det generella arbetet som handlar om att stärka olika aktörers kapacitet och förutsättningar att arbeta framgångsrikt med att lösa klimatfrågan behöver präglas av detta systemperspektiv. Klimatfrågan kan och bör alltså inte hanteras som en enskild fråga utan koppling till andra hållbarhetsområden såsom biologisk mångfald eller sociala och ekonomiska frågor. Samordnaren förordar därför att systemperspektivet stärks i de mer generella och kapacitetsstärkande åtgärder som regeringen avser vidta.⁷ Länsstyrelsernas roll bör således vara att bidra till att stärka framför allt kommunernas och regionernas kapacitet i omställningen till hållbar utveckling i stort i enlighet med agendan.

⁷ Remissvar från Nationell samordnare för Agenda 2030 på underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen (M2022/01830) på Länsstyrelsen i Uppsala län, "Lokal och regional klimatomställning. Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023", 2022.

Uppdraget utvecklas och förtydligas

Samordnaren anser att regeringen skyndsamt bör ta fram ett tydligare uppdrag till länsstyrelserna. Styrningen av länsstyrelserna behöver stärkas och länsstyrelsernas roll i arbetet med omställningen till hållbar utveckling behöver förtydligas. Flera tidigare utredningar har, precis som Samordnaren, identifierat länsstyrelsernas stora betydelse för arbetet med omställningen, men att deras roll behöver utvecklas.⁸ Samordnarens förslag är att uppdraget förtydligas i regleringsbrevet då implementeringen måste ske skyndsamt och denna uppdragsform lämpar sig väl för uppdrag med kortare tidshorisont. En ändring i instruktionen bör övervägas på sikt. Den nuvarande skrivelsen och Samordnarens förslag till ny skrivelse;

- **Nuvarande:** Länsstyrelserna ska främja arbetet med Agenda 2030 och i samverkan med andra aktörer i länen bidra till att genomföra FN:s globala mål för hållbar utveckling på en regional och lokal nivå samt redovisa utvecklingen i respektive län.
- **Förslag:** Länsstyrelserna ska främja arbetet med Agenda 2030 och i samverkan med andra aktörer i länen bidra till att genomföra FN:s globala mål för hållbar utveckling på en regional och lokal nivå. Länsstyrelserna ska långsiktigt bidra till att ge ett mer samordnat och verksamhetsnära statligt stöd till lokal och regional nivå i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan. Länsstyrelserna ska redovisa utvecklingen i respektive län.

Sammanfattningsvis innebär Samordnarens förslag att länsstyrelserna får ett utökat ansvar för den länsvisa samordningen av det statliga stödet och ska därmed i högre grad kunna erbjuda ett verksamhetsnära stöd. Under en övergångsperiod bedömer Samordnaren att samordnarfunktionen kan bidra till länsstyrelsernas interna och externa samordning genom att som extern part erbjuda en neutral arena för samordning av den statliga nivån såsom föreslagits i 5.3.

⁸ Se till exempel: SOU 2019:13.

5.5 Förstärkt och breddad utvärdering av arbetet för hållbar utveckling

Förslag: Ett råd för social hållbarhet ska inrättas. Finanspolitiska rådet och Klimatpolitiska rådets uppdrag ska breddas. Klimatpolitiska rådet ska få ett samordningsansvar för utvärderingen av politiken för hållbar utveckling i enlighet med agendan.

Skälen för förslaget

Förstärkt utvärdering som kan bidra till bättre beslutsunderlag

Utvärderingen av arbetet för hållbar utveckling i enlighet med agendan behöver stärkas. En förstärkt analys och utvärdering kan utgöra ett viktigt stöd till regeringens beslutsfattande och bidra till att takten i genomförandet ökar. Av avgörande betydelse är att utvärderingen omfattar samtliga av agendans tre dimensioner i syfte att bli så heltäckande som möjligt. Samordnaren föreslår därför att regeringens utvärderingsresurser förstärks genom att ett råd för social hållbarhet inrättas. Dessutom ska de Klimatpolitiska och Finanspolitiska rådets uppdrag breddas i syfte att tillsammans med det nya rådet för social hållbarhet utvärdera agendans tre dimensioner. Klimatpolitiska rådet ska få ett samordningsansvar för den gemensamma utvärderingen.

Ett råd för social hållbarhet

Genom analys och utvärdering kan ett råd, som bygger på vetenskaplig grund, belysa styrkor och svagheter i regeringens politik för social hållbarhet. Inrättandet av ett råd för social hållbarhet som kompletterar de båda befintliga råden kan ge regeringen en bättre helhetsbild av arbetet med agendan, som inte begränsas till olika delar av agendan eller dimensioner av hållbar utveckling.

Social hållbarhet utgör, vid sidan av den ekonomiska och miljömässiga, en av agendans tre dimensioner. Samordnarens uppfattning är dock att den sociala dimensionen i dag inte har en lika given plats i arbetet för omställning till hållbar utveckling som de båda andra dimensionerna.

Ett råd för social hållbarhet bör ha i uppdrag att utvärdera regeringens samlade politik för social hållbarhet. Den viktigaste uppgiften för rådet bör vara att belysa hur politiken kan utvecklas. Rådet kan på så sätt tillgängliggöra kunskap och analyser som är viktiga för utformningen av politiken och bidrar därmed till bättre beslutsunderlag.

Vare sig det Finanspolitiska eller det Klimatpolitiska rådets verksamhetsområde kan anses omfatta hela den ekonomiska respektive miljömässiga dimensionen av agendan. Råden har dock tydliga ramverk som deras utvärdering utgår ifrån. På samma sätt behöver ett råd för social hållbarhet avgränsas. På det sociala området finns exempel på olika ramverk som skulle kunna användas, såsom det folkhälsopolitiska ramverket eller de mänskliga rättigheterna. Andra alternativ är att utvärdera direkt mot utvalda mål i agendan eller för Sverige särskilt prioriterade områden såsom barn och ungas rättigheter och hälsa. För att etablera ett råd för social hållbarhet behöver regeringen utreda förutsättningarna för detta. Utredningen behöver bland annat ta ställning till vilket ramverk rådet ska använda för sina utvärderingar samt gränsdragningar mot övriga råd.

En utgångspunkt för en sådan utredning bör vara att rådet ska ha liknande struktur och resurser som de Finanspolitiska och Klimatpolitiska råden har i dag. Samordnarens bedömning är att ett råd för social hållbarhet i likhet med det Finanspolitiska och Klimatpolitiska rådet bör inrättas i myndighetsform. Att inrätta expertorgan i utredningsväsendet kan ses som ett kostnadseffektivt sätt att snabbt initiera viktig verksamhet. I det här fallet är det dock viktigare att arbetet får en mer långsiktig struktur och att organiseringen liknar de två övriga rådens med uppdrag tills vidare då omställningen behöver en struktur bortom 2030.

Ett breddat uppdrag och bättre samordning

I syfte att ytterligare stärka utvärderingen av politiken för omställning till hållbar utveckling i enlighet med agendan behöver samordningen mellan de tre råden stärkas. Samordnaren föreslår att detta görs genom ett gemensamt årligt återkommande arbete där de tre råden presenterar en gemensam utvärdering av regeringens samlade politik för omställning till hållbar utveckling. Denna ordning ger

möjlighet till fördjupad utvärdering av vissa aspekter av politiken eller genom val av gemensamma teman för granskningen. Genom ett närmare samarbete mellan råden kan målkonflikter och målsynergier lättare identifieras och uppmärksammas för regeringen. Även om de tre råden har sina respektive perspektiv och ramverk att utvärdera gentemot så är Samordnarens bedömning att rådets arbete, liksom politiken för hållbar utveckling, skulle tjäna på en närmare samordning.

En tydligare samordning får inte inskränka respektive råds frihet och ansvar att själva tolka sina respektive uppdrag och utforma analyser och slutsatser. Det Klimatpolitiska rådet har redan i dag ett bredare utvärderingsfält än bara klimatpolitiken och skulle därför, efter resursförstärkning, vara väl lämpat att samordna de tre rådets arbete.

5.6 Samordnarens avslutande reflektioner – det krävs en politisk vilja

För att öka takten i omställningen till hållbar utveckling krävs ett strategiskt grepp kring hållbarhetsarbetet. Samordnaren har därför lämnat förslag om en mer långsiktig myndighetsstruktur som stärker omställningen i enlighet med agendan. Samordnarens förslag innebär att regeringen inrättar en parlamentarisk beredning för hållbar utveckling, förlänger samordnarfunktionen, ger länsstyrelserna ett tydligare uppdrag, etablerar ett råd för social hållbarhet och ger det Klimatpolitiska rådet ett samordningsansvar för utvärderingen av politiken för hållbar utveckling i enlighet med agendan.

För att arbetet ska bli framgångsrikt är det dock helt avgörande att det finns en tydlig politisk vilja att genomföra en omställning och inte bara göra justeringar i nuvarande system. Politiska beslutsfattare på alla samhällsnivåer behöver ta ett aktivt ägarskap över förändringsarbetet och skapa de förutsättningar och spelregler som krävs för resten av samhället. Det krävs en bred och långsiktig politisk förankring, en övergripande samsyn och en gemensam vilja.

Den nationella politiken har länge kritiserats för att i sina beslut, styrning och organisering ha brister när det gäller systemperspektiv, samordning och långsiktighet, liksom att inte i tillräcklig grad hantera målkonflikter med utgångspunkt i hållbar utveckling. Något

som kan leda till exempelvis suboptimering, nya målkonflikter och kortsiktigt agerande. Det försvårar för samhällets olika aktörer i omställningsarbetet.⁹ Utöver vad som föreslagits i detta betänkande ser Samordnaren därför att regeringen också behöver arbeta vidare med följande:

Regeringskansliets interna arbete och organisering utvecklas

Samordnaren har valt att inte fokusera på Regeringskansliets styrning inom ramen för det här betänkandet. Det är dock svårt att helt utesluta ur analysen då det har stor påverkan på genomförandet av agendan. Utmaningen med styrningen grundar sig till stor del i Regeringskansliets arbete, och är en fråga som återstår. Ett viktigt medskick från Samordnaren är därför att styrningen och den interna organiseringen i Regeringskansliet av omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan behöver utvecklas och stärkas för att öka takten. Regeringskansliets interna organisering bör utvecklas oavsett vilken struktur som byggs upp i övrigt.

Regeringskansliet bör även säkerställa att myndigheten har god kompetens kring systemperspektiv och samverkan utifrån ett systemperspektiv på hållbarhetsarbetet där målsynergier och konflikter på allvar lyfts och hanteras, vilket är en förutsättning för att arbeta effektivt med omställningen. Samordnaren ser även att en ökad kompetens kring hållbar utveckling i enlighet med agendan kan bidra till en bättre myndighetsdialog och styrning.¹⁰

Regeringen stärker styrningen av myndigheterna

Samordnaren anser att regeringen bör utveckla styrningen av myndigheterna. Samordnarens bild är att styrningen av genomförandet av agendan har varit kortsiktig. Myndighetsstyrningen tycks också, av oklara skäl, variera mellan departementen. En stärkt styrning av myndigheterna skulle ge bättre förutsättningar för långsiktighet och att agendans alla dimensioner beaktas i arbetet. Samordnaren anser att detta kan göras genom att den långsiktiga styrningen mot hållbar ut-

⁹ En nationell samordnare för Agenda 2030, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen", 2020, s. 17.

¹⁰ Statskontoret, "Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet", 2022, s. 17.

veckling sker genom myndigheternas instruktioner, medan uppdrag med kortare tidshorisont vid behov ges via myndigheternas regleringsbrev för att öka takten. Regeringen kan till exempel stärka strategiskt viktiga myndigheters roll genom att ge dem i uppdrag att bidra med analysunderlag gällande områden som regeringen prioriterar eller ett tydligare ansvar för hållbarhet i myndighetens instruktion.¹¹

En tydligare styrning av myndigheterna kommer troligtvis underlättas om en strategisk inriktning med prioriteringar tas fram. Med långsiktiga prioriteringar kan gemensamma uppdrag lämnas till ett flertal myndigheter som behöver arbeta tillsammans för att lösa problem, identifiera synergier och åstadkomma resultat.

Samordnaren anser att en stärkt styrning av myndigheterna bör utvecklas samtidigt som organisationsstrukturen för omställningen till hållbar utveckling utvecklas i enlighet med förslagen i detta betänkande.

SCB:s uppföljningsuppdrag fortsätter och resurser avsätts för utveckling

Betänkandet har inte närmare behandlat SCB:s uppdrag att utveckla, samla in och publicera data och indikatorer. Detta gjorde Samordnaren i sin delredovisning. Samordnaren vill emellertid återigen betona att det är av avgörande betydelse att säkra finansieringen av SCB:s uppdrag att samordna produktion, utveckling och tillgängliggörande av statistik och data för hållbar utveckling. Särskilt viktigt är att utveckla och tillgängliggöra data på minst kommunal och regional nivå som stödjer omställningen och som bygger på frågor om kommunerna och regionernas behov och efterfrågan, datatillgång, eventuella luckor och hur dessa kan fyllas, definitioner och relevanta indikatorer, kvalitetsutveckling, sekretess samt tillgängliggörande av öppna data. Regeringen måste kontinuerligt kunna följa upp genomförandet av agendan för att förstå nuläge och progression, men också för att kunna återrapporera till riksdagen och FN i enlighet med tidigare beslut. Som nyckelaktörer i omställningen behöver kommuner och regioner tillgång till relevanta data.

¹¹ Statskontoret, ”Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner”, 2020, s. 9.

6 Konsekvensanalys

För att öka takten i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan krävs ett strategiskt grepp kring genomförandet. Samordnaren lämnar därför ett förslag på hur en mer långsiktig myndighetsstruktur skulle kunna byggas upp för att öka takten i hållbarhetsarbetet. Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser av de förslag som lämnas av en kommitté analyseras, bland annat med avseende på hur förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. I det här kapitlet bedömer Samordnaren förslagets konsekvenser för olika aktörer.

6.1 Öka takten i omställningen till hållbar utveckling

Agenda 2030 och de globala målen identifierar de viktigaste utmaningarna som måste övervinnas för att åstadkomma en hållbar utveckling. Klimatförändringar, minskad biologisk mångfald, växande ojämlikhet och folkhälsa är några av de mest akuta utmaningarna, där kostnaden riskerar bli mycket hög om inte mer görs för att på allvar vända utvecklingen.¹ En omställning till ett modernt och hållbart välfärds-samhälle som bidrar till en hållbar utveckling nationellt och globalt är nödvändig, och tiden för att ställa om är knapp.

Arbetet för hållbar utveckling innebär att hantera stora och komplexa samhällsutmaningar som kräver samarbete och långsiktiga lösningar inom och över olika sektorsgränser. För att lyckas behöver arbetet utgå från de sociala, miljömässiga och ekonomiska dimensionerna av hållbar utveckling och hur de påverkar varandra. I dag präglas området av flera satsningar med goda intentioner, men tyvärr hanteras flera av agendans frågor var för sig och på många sätt saknas en långsiktig struktur för arbetet.

¹ Se t. ex. SOU 2015:104, SOU 2017:47, SOU 2016:21, SOU 2016:47.

För att öka takten i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan krävs ett strategiskt grepp kring omställningen. Samordnaren har därför lämnat förslag på hur en mer långsiktig struktur skulle kunna byggas upp för att öka takten i omställningen till hållbar utveckling.

Samordnarens förslag innebär att två nya funktioner inrättas. Den ena funktionen är en parlamentarisk beredning som kan ge arbetet en tydlig riktning och legitimitet över lång tid. Den andra funktionen som föreslås är ett råd för social hållbarhet som bland annat kan bidra till regeringens policyutveckling med väl underbyggda analysunderlag. Vidare föreslår Samordnaren att regeringen ger det Klimatpolitiska rådet ett samordningsansvar för utvärderingen av politiken för hållbar utveckling i enlighet med agendan.

Samordnarens förslag innebär också att länsstyrelserna får ett tydligare uppdrag att stödja omställningen till hållbar utveckling på lokal och regional nivå samt en förlängning och precisering av samordnarfunktionen för att utifrån ett helhetsperspektiv bidra till bättre förutsättningar för och en ökad takt i omställningen.

6.2 Flera alternativ på organisering har analyserats under arbetets gång

För att öka takten i omställningen behöver regeringen underlätta för de aktörer som arbetar med genomförandet. I de samtal Samordnaren har fört, och i de samarbeten Samordnaren har, med olika aktörer har en rad behov identifierats. Det finns behov av någon typ av motor för att driva på mot en hållbar utveckling, en granskande funktion, ett praktiskt och nära stöd, och en samordnande funktion som kan komplettera andra samverkansinitiativ. Utifrån den här behovsbilden har Samordnaren i betänkandet diskuterat flera olika sätt att organisera arbetet på som befinner sig i olika delar av styrkedjan och möter olika delar av behoven:

- Tillsätta en parlamentarisk beredning för hållbar utveckling.
- Förlänga utredningen En nationell samordnare för Agenda 2030.
- Inrätta ett centrum för hållbar utveckling.
- Ge en grupp myndigheter huvudansvar för hållbar utveckling.

- Förtydliga länsstyrelsernas ansvar för hållbar utveckling.
- Inrätta ett råd för social hållbarhet.

Samordnaren har kommit fram till att det inte räcker att använda ordinarie strukturer för att uppnå målen i agendan. Bedömningen är också att en funktion inte ensam kan bidra till att öka takten i omställningen och på ett adekvat sätt möta den behovsbild som finns. För att öka takten i arbetet handlar det snarare om att utforma en organisationsstruktur som bygger både på att stärka redan existerade strukturer och att inrätta funktioner som i dag saknas. Den organisationsstruktur som på bästa sätt bedöms svara mot förutsättningarna och möter behovsbilden är kombinationen en parlamentarisk beredning för hållbar utveckling, en förlängning av samordnarfunktionen, ett tydligare uppdrag till länsstyrelserna, etableringen av ett råd för social hållbarhet och att det Klimatpolitiska rådet får ett samordningsansvar för utvärderingen av politiken för hållbar utveckling i enlighet med agendan.

6.3 Att inte göra mer blir kostsamt

En omställning till hållbar utveckling är lönsamt.² Agenda 2030-delegationen konstaterade att åtgärder kopplade till agendan ger stora möjligheter att skapa positiva effekter inom flera områden, exempelvis bättre hälsa, miljö och sysselsättning. Samordnarens bedömning är att en omställning till hållbar utveckling inte kan genomföras i tillräckligt hög takt och i den omfattning som krävs med nuvarande styrning och organisering. För många företag ger hållbarhetsarbetet konkurrensfördelar och långsiktig lönsamhet. I dialog med Samordnaren anger näringslivets representanter samma sak; att ett strategiskt hållbarhetsarbete krävs för att säkerställa konkurrenskraften globalt. Agenda 2030-delegationen betonade att den omställning som krävs för att uppnå agendan kommer att kräva omprioriteringar och nya resurser.³ De sammantagna kostnaderna och nyttorna vid omställningen i Sverige är dock svåra att beräkna. Globalt sett anger FN att genomförandet av agendan kommer att kräva investeringar i storleksordningen biljontals dollar, men understryker samtidigt att resurserna

² SOU 2019:13.

³ SOU 2019:13.

redan finns i världen.⁴ Nyckeln är att rikta resurserna så att de skapar hållbar utveckling.

Kostnaderna för omställningen behöver vägas mot kostnaderna för att inte ställa om, plus de nyttor som följer av omställningen. Att inte ställa om innebär dock så stora samhällskostnader att det inte är ett försvarbart alternativ. Listan är lång. Klimatförändringar leder exempelvis till översvämningar, torka och förändrade odlingsförhållanden i en skrämmande takt. Omvänt medför klimatåtgärder friskare luft och minskad ohälsa. Ojämlighet skapar instabila samhällen med ökat våld, medan ökad jämlikhet och jämställdhet skapar tryggare samhällen där människor kan utvecklas. Försämrade folkhälsa leder till ökade vårdkostnader och kortare livslängd, medan förbättrad folkhälsa skapar friskare människor som lever längre.⁵

Om ingenting görs för att hitta nya former för organisering, styrning och samverkan kommer det inte att vara möjligt att öka takten i omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan. Att inte göra något åt de brister som finns kommer dessutom att påverka våra möjligheter att nå de globala utvecklingsmålen. I dag präglas området av flera satsningar med goda intentioner, men tyvärr hanteras flera av agendans frågor var och en för sig, och en långsiktig förvaltningsstruktur saknas för arbetet.

För att skapa bästa möjliga förutsättningar för stat, kommuner, regioner, företag, civilsamhällesorganisationer och enskilda att möta de utmaningar och möjligheter som Sverige står inför behövs en entydig färdriktning och klara spelregler. Om bristen på helhetsperspektiv i styrningen inte hanteras kommer det sannolikt att leda till att vare sig synergier eller målkonflikter mellan olika områden uppmärksammas och hanteras. Det kan leda till ett ineffektivt resursutnyttjande. Om ingen parlamentarisk beredning inrättas finns det en risk för att den politiska styrning som är central för att lyckas med omställningen i stället kommer att vara ryckig och kortsiktig. Breda parlamentariskt förankrade överenskommelser skulle kunna skapa en stabilitet i arbetet och långsiktiga spelregler för alla berörda aktörer.

När Samordnarens uppdrag är över finns det ingen aktör som har i uppdrag att samordna och driva på arbetet med agendan. Det finns uppenbara risker med detta. Mest uppenbart är att det skickar en signal till de aktörer som arbetar med genomförandet av agendan att

⁴ SOU 2019:13 s. 173.

⁵ SOU 2019:13.

frågorna inte är lika viktiga längre. Om funktionen läggs ned och inte ersätts av någon annan funktion med motsvarande uppdrag kan det exempelvis leda till att viktiga initiativ till samordning och innovativa lösningar prioriteras ned och i värsta fall aldrig blir av liksom att kunskapen om brister och svårigheter i omställningen inte uppmärksammas utifrån ett helhets- och övergripande perspektiv.

Ett förtydligande av uppdraget till länsstyrelserna innebär att bättre möta kommunernas och regionernas behov av stöd i omställningen genom att nyttja statens resurser mer effektivt. Det är på regional och lokal nivå det verkliga genomförandet sker. Om stödet uteblir riskerar det arbete som kommunerna och regionerna redan påbörjat att tappa styrfart och de fortsatt få lägga resurser på att hantera bristande sammanhållen styrning från staten.

Genom att etablera ett råd för social hållbarhet som genom utvärdering kan belysa utvecklingsområden i regeringens arbete kan den sociala dimensionen av hållbar utveckling lyftas fram. Tillsammans med de Finanspolitiska och Klimatpolitiska råden kan rådet för social hållbarhet bidra till ett tydligare helhetsperspektiv utifrån samtliga dimensioner av hållbar utveckling. Utan ett råd för social hållbarhet som utvärderar politiken blir det svårt att identifiera målkonflikter och synergier och på så sätt utveckla politiken. Det kan också innebära att regeringen får sämre beslutsunderlag. Om den sociala dimensionen inte beaktas i regeringens beslut kan det bidra till en sämre måluppfyllelse i arbetet med hållbar utveckling i enlighet med agendan.

6.4 Nyttor och kostnader med förslagen

Samordnarens förslag innebär både nyttor och kostnader. I detta avsnitt presenteras nyttor och kostnader med förslagen och de två nya strukturer de innebär; etablering av en parlamentarisk beredning för hållbar utveckling och ett råd för social hållbarhet. Samordnaren bedömer också nyttor och kostnader för den delen av Samordnarens förslag som innebär en förstärkning av nuvarande struktur; en förlängning av samordnarfunktionen och ett förtydligande av länsstyrelsernas uppdrag samt att det Klimatpolitiska rådet får ett samordningsansvar för utvärderingen av politiken för hållbar utveckling i enlighet med agendan.

6.4.1 Stora nyttor med förslagen

Åtgärder för att uppnå målen i agendan ger stora möjligheter att skapa positiva effekter inom flera områden. Några exempel är bättre hälsa och miljö, samt ökad sysselsättning. För många företag ger hållbarhetsarbetet tydliga konkurrensfördelar och sannolikt långsiktig lönsamhet.⁶

En av de största nyttorna med Samordnarens förslag är att arbetet med omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan får långsiktiga och stabila spelregler. Samordnaren bedömer att det krävs för att öka takten i omställningen. Genom långsiktig styrning och en tydlig rollfördelning mellan regering, riksdag och myndigheter skapas goda förutsättningar för en successiv rörelse mot ett hållbart samhälle. Samordnaren bedömer att avsaknaden av helhetsperspektiv i den ordinarie styrningen slår igenom i arbetet med agendan och de globala utvecklingsmålen. Det är inte ett effektivt utnyttjande av resurser och det har en negativ påverkan på måluppfyllelsen. En mer ändamålsenlig organisering och styrning av arbetet skulle kunna bidra till bättre måluppfyllelse. Frågor som klimat och jämställdhet, som är centrala för arbetet med att uppnå de globala utvecklingsmålen, behöver exempelvis samordnas med arbetet för hållbar utveckling i stort för att synergier ska kunna identifieras och målkonflikter hanteras.

De utmaningar som agendan adresserar kräver breda och långsiktiga överenskommelser och samförstånd mellan politik, förvaltning och samhällets övriga aktörer. Genom att tillsätta en parlamentarisk beredning kan omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan få den legitimitet och stabilitet som behövs.

En breddning och förlängning av samordnarfunktionen, i kombination med ett tydligare ansvar för länsstyrelserna, kan ge framför allt kommuner, regioner och företag ett mer praktiskt och nära stöd för att kunna öka takten i omställningen. Ett samstämt agerande mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå är nödvändigt för ett effektivt genomförande. Förslaget inriktar sig på att skapa bättre förutsättningar för ett samstämt agerande genom dialog och förtydligande av ansvar för det lokala och regionala arbetet. På så sätt kan den gemensamma kraften regionalt och lokalt användas till genomförandet av agendan, och därigenom bidra till en mer hållbar utveckling.⁷

SOU 2019:13 s. 175.

⁷ SOU 2019:13 s. 185.

Regeringen har också konstaterat att Samordnaren gör en viktig insats, särskilt vad gäller att stärka, främja och fördjupa olika samhällsaktörers arbete. Samordnarens arbete skapar också en medvetenhet om hur enskilda verksamheter, offentliga, privata eller ideella, kan bidra till att stärka arbetet för hållbar utveckling. Bedömningen är att regeringen i dagsläget inte kan göra det arbetet utan en samordnare.

Samordnaren har identifierat att den sociala dimensionen av hållbar utveckling riskerar att hamna i skymundan, med dagens förvaltningsstruktur. Genom att etablera ett råd för social hållbarhet, som också tillsammans med övriga råd utvärderar politiken ur ett helhetsperspektiv, kan den genomförda politiken utvecklas för att säkerställa god måluppfyllelse. Utvärderingen ger också möjlighet att identifiera möjliga målkonflikter och synergier, så att arbetet medvetet kan drivas framåt utan onödiga fördröjningar.

6.4.2 Förslagen innebär vissa kostnader

Att inte göra mer för att ställa om till hållbar utveckling innebär kostnader. Klimatförändringar leder till översvämningar, torka och förändrade odlingsförhållanden. Ojämlighet skapar utanförskap och instabila samhällen med ökat våld. Försämrade folkhälsa leder till ökade vårdkostnader och kortare livslängd.⁸ Att inte försöka skapa en ändamålsenlig styrning och organisering av arbetet med hållbar utveckling i enlighet med agendan riskerar därför på sikt att bidra till en ökning av sådana kostnader. Tabellen nedan beskriver vilka kostnader förslagen innebär:

⁸ SOU 2019:13.

Tabell 6.1 Kostnader per komponenter

Förslag	Direkta kostnader	Indirekta kostnader	Underlag/jämförelser
En parlamentarisk beredning	Representanter från respektive riksdagsparti samt ett mindre kansli om cirka tre–fem årsarbetskrafter. Årlig kostnad för kansliet cirka tre–fem miljoner kronor.	Tydligare styrning för att öka takten i omställningen kan på kort sikt ge ökad arbetsbelastning för offentliga aktörer. Denna borde rimligtvis minska på sikt.	Beräkningarna bygger på att en arbetskraft motsvarar en kostnad om en miljon kronor per år. ⁹
Ett råd för social hållbarhet Klimatpolitiska rådet får en samordnande roll i arbetet med att ta fram en gemensam analys av regeringens genomförande av agendan.	Årliga anslaget uppskattas till cirka tolv miljoner kronor. Rådet bör bemannas av forskare samt ett kansli med en chef och cirka tre–fem utredare. Inrättandet av rådet behöver föregås av en utredning som analyserar förutsättningarna. Engångskostnad cirka två miljoner kronor (motsvarandet två årsarbetskrafter) Klimatpolitiska rådets anslag utökas med två miljoner konor.	Ett nytt expertorgan innebär ökad krav på koordinering och gränsdragning för övriga myndigheter. Ökad arbetsbelastning för Klimatpolitiska rådet som får en samordnande roll i analysarbetet. Viss ökad arbetsbelastning för Finanspolitiska rådet som bidrar med analys.	Klimatpolitiska rådets anslag för 2023 var cirka tolv miljoner kronor. ¹⁰ Beräkningarna bygger på att en arbetskraft motsvarar en kostnad om en miljon kronor per år. ¹¹

⁹ Exempel från andra utredningar såsom SOU 2022:70.

¹⁰ Regeringsbeslut (M2022/00494, M2022/02369 (delvis)). ”Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande”.

¹¹ Exempel från andra utredningar såsom SOU 2022:70.

Förslag	Direkta kostnader	Indirekta kostnader	Underlag/jämförelser
En förlängning av Samordnarens uppdrag	Det årliga anslaget uppskattas till cirka tio miljoner kronor. En nationell samordnare med sju årsarbetskrafter knutet till sig med olika kompetenser samt verksamhetskostnader (bland annat uppdrag att inrätta en medborgarpanel).	Viss ökad arbetsbelastning för de aktörer som engagerar sig i samordnarens verksamhet.	Samordnarens anslag för 2022 (sex miljoner kronor) med en eventuell utökning av två årsarbetskrafter till följd av utökat uppdrag till exempel med medborgarpanel. Beräkningarna bygger på att en arbetskraft motsvarar en kostnad om en miljon kronor per år. ¹²
Ett tydligare uppdrag för länsstyrelserna	Bedömningen är att det ryms inom nuvarande förordning (2017:868). Kompletterande uppdrag i regleringsbrevet. 21 miljoner kronor. En årsarbetskraft per länsstyrelse för att klara av den interna och externa samordningen.	Viss ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna Ökad koordinering på lokal och regional nivå.	Statskontorets utredning "Agenda 2030 i kommuner och regioner" ¹³ Samordnarens övergripande kartläggning om att noll–två årsarbetskrafter per länsstyrelse arbetar med samordningen av agendan.

För offentlig sektor beräknas kostnaderna för förslagen uppgå till 45–50 miljoner kronor årligen. Förslagen innebär även en engångskostnad för etablering av ett råd för social hållbarhet om två miljoner kronor.

Ett råd för social hållbarhet innebär en ökad arbetsbelastning för de Finanspolitiska och Klimatpolitiska råden. Förslaget innebär att ett gemensamt arbete behöver göras med att analysera agendans tre dimensioner ur ett helhetsperspektiv. Klimatpolitiska rådet föreslås ha en samordnande roll i det arbetet, vilket innebär en ökad arbetsbelastning. En etablering av nya strukturer kommer att innebära gränsdragningsutmaningar och koordinering och det kan ta en viss tid innan aktörerna hittar sina olika roller.

¹² Exempel från andra utredningar såsom SOU 2022:70.

¹³ Statskontoret, "Agenda 2030 i kommuner och regioner", 2020, s. 68.

En förlängning av samordnarfunktionen kan innebära att tid måste avsättas för de aktörer som ser nyttan av att samverka med denna. Detta sker dock på frivillig basis.

Samordnarens förslag innebär dessutom ett tydligt uppdrag för länsstyrelserna i det regionala och lokala genomförandet av omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan. Samordnaren bedömer precis som Statskontoret att detta ryms inom instruktionsenliga uppdrag. Samordnaren bedömer dock att det innebär en något ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna, eftersom mer tid måste avsättas för koordinering. Detta gäller främst under en övergångsperiod. I takt med att både den interna koordineringen och externa samverkan utvecklas borde arbetet effektiviseras. Förslaget innebär också att myndigheterna behöver avsätta viss tid för utvecklat samarbete med länsstyrelserna men denna kostnad bör enligt Samordnarens bedömning vägas upp mot att statens resurser används mer effektivt, stödet blir mer träffsäkert och myndigheternas förutsättningar att lyckas med sina uppdrag ökar.

Uppskattningen är behäftad med osäkerheter. Till exempel bygger den på en analys av de behov som aktörerna har gett uttryck för. I praktiken varierar behovet. Självklart, kommer inte alla företag se lönsamheten i en omställning, och alla kommuner behöver inte heller det praktiska och nära stöd som efterfrågats.

För att genomföra förslagen behöver regeringen (1) ta fram ett direktiv för den parlamentariska beredningen (2) tillsätta en utredning som analyserar förutsättningarna för ett råd för social hållbarhet och ge Klimatpolitiska rådet ett utökat samordningsuppdrag (3), ta fram ett tilläggsdirektiv för Utredningen En nationell samordnare för Agenda 2030 samt (4) ta fram ett tydligare uppdrag till länsstyrelserna i regleringsbrevet.

Samordnaren bedömer att finansieringen av utredningen av ett råd för social hållbarhet respektive en fortsättning på samordnarfunktionen bör ske via Utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. Finansieringen av ett råd för social hållbarhet och finansieringen av det Klimatpolitiska rådets utökade uppdrag bör analyseras inom ramen för utredningen om att inrätta ett råd för social hållbarhet. Länsstyrelsens utökade uppdrag föreslås finansieras genom Utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m.

6.4.3 Förslagen påverkar alla samhällets aktörer

Agendan inkluderar alla sektorer i samhället. Vilka förutsättningar regeringen skapar för aktörernas arbete påverkar på så sätt alla samhällssektorer, men på olika sätt. Samordnarens förslag påverkar offentliga aktörer mer direkt, medan civilsamhällets organisationer och näringslivets delaktighet bygger på frivillighet. De påverkas av förslagen beroende på hur mycket de väljer att engagera sig. Exempelvis kan ett företags investeringskostnader för omställningen öka, men det görs på frivillig basis och utifrån företagets egen nyttokalkylering och alternativkostnader för vilka former av investeringar som är lönsamma på sikt. I tabellen nedan beskrivs på vilket sätt olika aktörer påverkas av Samordnarens förslag:

Tabell 6.2 Påverkan på aktör

Nyttor	Kostnader
Riksdagen	
Förslaget innebär att arbetet med hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030 får en starkare förankring i riksdagen.	Förslaget innebär att representanter från riksdagspartierna deltar i beredningen.
Regeringen och Regeringskansliet	
Förslaget innebär att regeringen får bättre förutsättningar att ta ett helhetsgrepp kring genomförandet av omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan. Sammantaget bör detta leda till större möjligheter att lyckas med omställningen.	Förslaget kräver viss ökad kapacitet att ta emot förslag och rapporter från den parlamentariska beredningen, rådet för social hållbar utveckling, samordnarfunktionen och länsstyrelserna. Eventuellt innebär detta behov av stärkt kompetens i Regeringskansliet kring tvärsektorieell styrning och det helhetsperspektiv som omställningen innebär.
Förslaget om att inrätta en parlamentarisk beredning för hållbar utveckling innebär att regeringen stärker den parlamentariska förankringen av arbetet med omställningen.	Förslaget innebär också ökade krav på beredning och samordning i Regeringskansliet.
Inrättandet av ett råd för social hållbarhet innebär att regeringen kommer att få bättre beslutsunderlag för att kunna driva arbetet framåt.	
Ett förtydligt uppdrag till länsstyrelserna kan bidra till en ökad samordning i genomförandet av regeringens politik.	

Nyttor	Kostnader
<p>Genom ett fortsatt uppdrag till en samordnarfunktion genom ett tilläggsdirektiv kan regeringen fortsätta arbetet med att främja olika aktörers arbete och samverkan kring hållbar utveckling i enlighet med agendan.</p>	
<p>Nationella myndigheter</p>	
<p>En tydligare styrning innebär att nationella myndigheter kan arbeta mer målmedvetet med omställningen vilket borde underlätta myndigheternas genomförande.</p>	<p>Tydligare styrning och ambitionen om att öka takten i omställningen kan på kort sikt ge ökad arbetsbelastning för offentliga aktörer.</p>
<p>En tydligare styrning, via en parlamentarisk beredning, borde också innebära att myndigheterna kan arbeta mer långsiktigt.</p>	<p>Klimatpolitiska rådet får i uppdrag att koordinera och samordna det gemensamma arbetet mellan de tre råden.</p>
<p>Förslaget innebär att en samordnarfunktion fortsatt främjar och underlättar samverkan mellan samhällets aktörer, vilket skapar nya samarbetsmöjligheter för nationella myndigheter. Det blir också lättare att få uppmärksamhet kring agendan och legitimitet att fortsätta arbeta med hållbar utveckling.</p>	
<p>Genom utvecklat samarbete med länsstyrelserna kan myndigheternas stöd bli mer samordnat och träffsäkert och resurserna användas mer effektivt.</p>	

Nyttor	Kostnader
Länsstyrelserna	
<p>Förslaget innebär att länsstyrelsernas uppdrag i det regionala och lokala genomförandet av omställningen till hållbar utveckling enligt agendan förtydligas. Det medför att länsstyrelserna får ett utökat ansvar för stödet till det lokala och regionala genomförandet, att deras mandat stärks och att deras arbete kan effektiviseras och bli mer träffsäkert.</p>	<p>Bedöms rymmas inom länsstyrelsernas instruktionsenliga uppdrag, men påverkar länsstyrelsernas arbetsbelastning.</p> <p>Det finns dock en risk för att det i praktiken kan konkurrera med andra uppdrag som ligger på länsstyrelsernas bord om inte den interna samordningen med utgångspunkt i agendan genomförs.</p> <p>Förslaget kräver extra resurser för den externa och interna samordning som det förtydligade uppdraget innebär.</p>
<p>Genom tydligare styrning ger förslaget möjlighet att arbeta mer fokuserat och målinriktat med hållbar utveckling.</p> <p>Förslaget innebär ett ökat stöd till det lokala och regionala arbetet som är tänkt att stärka regionernas och kommunernas kapacitet och förutsättningar att arbeta med omställningen men också företagens.</p>	<p>Förslaget innebär ett starkare krav på samordning regionalt och lokalt.</p> <p>Det finns en risk för att det uppstår gränsdragningsproblematik mellan länsstyrelsernas och regionernas arbete som måste hanteras.</p>
Kommunerna	
<p>Förslaget innebär ett utökat stöd till kommunerna och regionerna i genomförandet av omställningen. Dels genom tydligare styrning, utökat uppdrag till länsstyrelserna och genom en förlängning av uppdraget till en samordnarfunktion. Ambitionen är att detta ska stärka kommunernas och regionernas kapacitet och förutsättningar att arbeta med omställningen.</p>	<p>Hur mycket förslaget påverkar kommunernas och regionernas arbete kan också variera. En kommun eller region som redan ligger långt fram i arbetet med agendan kommer påverkas mindre än en kommun eller region som inte kommit lika långt.</p>
Näringslivet	
<p>I förslaget ingår att möta näringslivet efterfrågan på stöd, exempelvis genom ett utökat uppdrag till en samordnare att fungera nätverksskapande liksom tydligare uppdrag till länsstyrelserna.</p> <p>Förslaget påverkar ingen specifik bransch som inkluderas mer än någon annan, utan det handlar helt om företagens eget engagemang och vilja.</p>	<p>Företagens investeringskostnader för omställning till hållbar utveckling.</p>

Nyttor	Kostnader
Civilsamhället	
Civilsamhället berörs av förslaget genom att civilsamhällets organisationer ges möjligheter att delta i olika forum. De ges möjlighet att bidra med kunskap och synpunkter och möjlighet att ingå nya partnerskap. Medverkan är frivillig så aktörerna berörs bara av förslaget på det sätt som de själva väljer.	Civilsamhällesorganisationer kan få ökade kostnader genom att ingå i partnerskap m.m. men kostnaderna bör vägas upp av nyttorna.

6.5 Jämställdhet, miljö och integration påverkas positivt

Förslagen påverkar inte jämställdhet, miljö och integration direkt. Däremot innebär förslagen en ambitionshöjning i genomförandet av agendan, där jämställdhet, integration och miljö är viktiga komponenter. När det gäller jämställdhet och integration som har tydliga kopplingar till den sociala dimensionen av hållbar utveckling, skulle etableringen av ett råd för social hållbarhet kunna bidra till att integrations- och jämställdhetsfrågor bevakas i större utsträckning än i dag.

Genom sin integrerade utformning omfattar agendan frågor om jämställdhet.¹⁴ Agendans delmål 5 behandlar just jämställdhet mellan kvinnor och män och beaktar en rättvis fördelning av makt, inflytande och resurser. Genom sin inkluderande utformning verkar även agendan positivt för till exempel integrationspolitiska mål och för social sammanhållning och likvärdighet i hela landet.¹⁵ Agendan inkluderar även mål om att minska ojämlikheter och fredliga och inkluderande samhällen, vilket kan bidra till minskad segregation. Minskade klyftor, ökad jämlikhet, ökad kvalitet i skolan och minskad ekonomisk utsatthet bidrar även till minskade spänningar i samhället och på sikt minskad brottslighet.

Miljödimensionen i agendan är stark och beaktar flera viktiga miljöaspekter. Det handlar till exempel om tillgången till rent vatten, hållbar energi, hållbar innovation, infrastruktur, hållbara samhällen och konsumtion. Agendan inkluderar även viktiga mål i bekämpningen av

¹⁴ SOU 2019:13.

¹⁵ SOU 2019:13.

klimatförändringar och i att bevara den biologiska mångfalden och ekosystemen.

En ökad ambition i genomförandet av agendan bör således ha en positiv påverkan på jämställdhet, integration och miljö.

6.6 Det kommunala självstyret, sysselsättningen och offentlig service påverkas inte

Det kommunala självstyret eller organiseringen lokalt bedöms inte påverkas av förslagen. Inte heller uppdelningen mellan staten och kommunsektorn. Omställningen till hållbar utveckling i enlighet med agendan förverkligas emellertid främst på lokal och regional nivå, varför kommunerna och regionerna genom en ambitionshöjning i arbetet kan komma att påverkas. Samtidigt innebär förslagen rörande tydligare styrning, förlängd samordnarfunktion och ökat samordningsansvar till länsstyrelserna för statligt stöd att det ges ett ökat stöd till kommunernas och regionernas arbete med omställningen. Förslagen bedöms möta framför allt kommunernas behov av praktiskt och nära stöd i genomförandet. Förslagen bedöms inte påverka sysselsättningen eller den offentliga servicen.

6.7 Genom att stärka arbetet med Agenda 2030 stärker vi vårt åtagande i EU

En svensk ambitionshöjning av genomförandet av agendan innebär att vi stärker vårt åtagande i EU. Det finns inga hinder i den svenska lagstiftningen för detta.

6.8 Förslagen kräver information, förankring och utvärdering

Inrättandet av en parlamentarisk beredning, en förlängning av samordnarfunktionen, ett förtydligande av länsstyrelsernas uppdrag, etableringen av ett råd för social hållbarhet och ett utökat uppdrag till Klimatpolitiska rådet i form av ett samordningsansvar för utvärderingen av politiken för hållbar utveckling i enlighet med agendan, kräver dialog, information och förankring med de aktörer som berörs

direkt men också med samhällets övriga aktörer såsom civilsamhället och näringslivet. Det kommer kräva särskilda informationsinsatser och förankring.

Samordnaren föreslår att den nya organisationsstrukturen utvärderas samlat inför år 2030 då tiden för Agenda 2030 löper ut. Det är lämpligt att den mer långsiktiga organisationsstrukturen för arbetet med omställningen till hållbar utveckling som här föreslås då utvärderas för att kunna göra eventuella justeringar för att arbetet fortsatt ska vara effektivt och ge effekt. Det är också troligt att agendan då har ersatts med ett nytt, uppdaterat ramverk för arbetet med utgångspunkt i världens utmaningar 2030.

Referenser

Offentligt tryck

Betänkande 2020/21:FiU28 *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*

Betänkande 2022/23:FiU7 *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*

Dir. 2010:74 *Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljö kvalitetsmålen kan nås.*

Dir. 2014:55 *Uppföljning av utvecklingen mot jämställdhet samt jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet.*

Dir. 2015:78 *Vetenskapligt råd för hållbar utveckling – tilläggsdirektiv till Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A).*

Dir. 2016:66 *Initiativet Fossilfritt Sverige.*

Dir. 2020:17 *En nationell samordnare för Agenda 2030.*

Dir. 2020:141 *Direktiv till parlamentarisk beredning för underlag om hur miljömålen kan uppnås (Miljömålsberedningen).*

Fi 2018:3 *Handlingsplan Agenda 2030 2018-2020.*

Fö 1992:B *Försvarsberedningen (Fö 1992:B) Organ inom Regeringskansliet.*

Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*

Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023.*

Regeringsbeslut (Fi2018/03796/RS) *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende länsstyrelserna.*

Regeringsbeslut (Fi2022/02803, Fi2022/02837) *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna.*

- Regeringsbeslut (M2022/00494, M2022/02369 (delvis))
Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.
- Regeringsbeslut (U2023/00413) *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende universitet och högskolor.*
- Rskr 2020/21:154.
- SFS 1974:152 *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.*
- SFS 1996:1515 *Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.*
- SFS 2017:868 *Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.*
- SFS 2000:605 *Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.*
- SFS 2007:515 *Myndighetsförordning (2007:515)*
- SFS 2021:642 *Lag (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter.*
- Skr. 2017/18:146 *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030.*
- Skr. 2021/22:247 *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*
- SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.*
- SOU 2015:86 *Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.*
- SOU 2015:104 *Långtidsutredningen 2015, huvudbetänkande.*
- SOU 2016:21 *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige – Delbetänkande av Miljömålsberedningen.*
- SOU 2016:47 *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.*
- SOU 2017:47 *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – slutbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa.*
- SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*
- SOU 2018:79 *Analys och utvärderingar av effektiv styrning.*
- SOU 2019:13 *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet.*
- SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.*

- SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
- SOU 2020:40 *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen.*
- SOU 2022:68 *Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning.*
- SOU 2022:70 *En uppväxt fri från våld.*

Myndighetspublikationer

- En nationell samordnare för Agenda 2030. (2020). *Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen.*
- En nationell samordnare för Agenda 2030. (2022). *Remissvar från Nationell samordnare för Agenda 2030 på underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen (M2022/01830).*
- Länsstyrelserna. (2021). *Länsstyrelserna hemställer om en mer utvecklad styrning avseende uppgiften att främja länets utveckling.*
- Länsstyrelsen i Södermanlands län. (2022). *Förstudie om verktyg och visualisering av A2030-data.*
- Länsstyrelsen i Uppsala län. (2022). *Lokal och regional klimatomställning. Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023.*
- Riksrevisionen. (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel.*
- Riksrevisionen. (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna.*
- Statskontoret. (2011). *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*
- Statskontoret. (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.*
- Statskontoret. (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter.*
- Statskontoret. (2020). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner.*

- Statskontoret. (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.*
- Tillväxtverket. (2022), *Regionalt utvecklingsarbete 2021. Sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser.*

Webbpublikationer

- Council of the European Union. (2017). *EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development – a sustainable European future.* <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/20/agenda-sustainable-development/> (2023-02-24).
- Demos/Helsinki. (2022). *Pathway to the Transformative Policy of Agenda 2030: Evaluation of Finland's Sustainable Development Policy.* (https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-78853-7_16).
- GD-forum <https://www.folkhalsomyndigheten.se/gd-forum-agenda-2030/>.
- OECD. (2018). *Eight building blocks for coherent implementation of the SDGs.* [https://one.oecd.org/document/CE\(2018\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/CE(2018)2/en/pdf)
- Prime Minister's Office. (2020). *Report on the implementation of the 2030 Agenda for sustainable development.* https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26261VNR_Report_Finland_2020.pdf.
- Ramboll. (2019), *Kartläggning av hur Agenda 2030 påverkar olika länders strategier och verksamhet inom forskning och innovation.* <https://formas.se/analys-och-resultat/publikationer/2019-05-23-hur-agenda-2030-paverkar-strategier-och-verksamhet-inom-forskning-och-innovation.html>.
- SNS Analys nr. 59. (2019). Dahlström C, E. Lundeberg & K. Pronin. *Det statliga kommittéväsendets förändring 1990–2016.*
- Statsrådet. (2020). *Statsrådets redogörelse om det globala handlingsprogrammet Agenda 2030 för hållbar utveckling.* <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162476>.

- Statsrådet. (2022). *Färdplan för Agenda 2030 utarbetad av kommissionen för hållbar utveckling*.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164199>.
- UNDESA. (2019). *The future is now: science for achieving sustainable development*.
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf.
- United Nations Development Goals. *Divide of Action*.
[https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/\(2023-02-16\)](https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/(2023-02-16)).
- Vetenskapligt råd för hållbar utveckling <https://sou.gov.se>.

Övriga publikationer

- Brundtlandkommissionen. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*.
- Jacobsson B. (2016). *Går det att styra? – konsten att förverkliga politik*.
- Linnér, B-O. & Wibeck, V. (2020). *Conceptualising variations in societal transformations towards sustainability*. Environmental Science and Policy 106.
- Mickwitz P, P. Kivimaa, M. Hildén, A. Estlander & Melanen M. (2009). *Mainstreaming Climate Policy and Policy Coherence. Background report for the Government foresight report on climate and energy*. [English translation of Mickwitz et al. 2008] Prime Minister's Office Publications 21/2009.).

Kommittédirektiv 2020:17

En nationell samordnare för Agenda 2030

Beslut vid regeringssammanträde den 20 februari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare, som ska fungera som nationell samordnare, ska stödja regeringen i arbetet med att genomföra Agenda 2030 och FN:s globala mål för hållbar utveckling nationellt. Samordnaren ska bl.a.

- stärka, främja och fördjupa de olika aktörernas arbete med att genomföra agendan genom att samverka med kommuner och regioner, regionala och lokala aktörer, näringsliv och det civila samhället,
- samverka med myndigheter och universitet och högskolor,
- verka för att det, vid behov, tas fram underlag för nya relevanta initiativ och åtgärder som stärker de olika aktörernas arbete och som bidrar till att förbättra måluppfyllelsen,
- synliggöra och kommunicera pågående arbete för att nå de globala målen för hållbar utveckling i syfte att stimulera fler aktörer att bidra till att målen nås, och
- ta fram ett verktyg där data och statistik på ett enkelt, inkluderande och kommunikativt sätt görs tillgängligt så att det går att följa Sveriges arbete för att nå de globala målen för hållbar utveckling.

Mänskliga rättigheter och jämställdhet är centrala utgångspunkter för arbetet med Sveriges genomförande av Agenda 2030. Ett särskilt fokus ska läggas på barnets rättigheter, däribland barns och ungas perspektiv

och rätt till delaktighet och på vad som behöver göras för att nå dem som befinner sig i en särskilt utsatt situation. Agendans princip om att inte lämna någon utanför ska värnas.

Kommuner och regioner har en central roll i genomförandet av Agenda 2030. En viktig framgångsfaktor för samordnarens arbete är att initiera och främja samverkan och partnerskap mellan olika samhällsaktörer.

Samordnaren ska lämna en delredovisning av arbetet senast den 1 mars 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2024.

Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030

Genom Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling har världens länder enats om mål och delmål för att uppnå en global hållbar utveckling till 2030. De globala delmålen är vägledande för det nationella arbetet. Varje regering ställer upp sina egna nationella delmål med utgångspunkt i den globala ambitionsnivån. Varje regering beslutar även hur målen ska införlivas på nationell nivå. För att kunna göra detta behöver det föras en samstämmig politik. Sambandet mellan de tre dimensionerna av hållbar utveckling, dvs. de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna, och relevanta pågående nationella processer ska beaktas. En utgångspunkt för genomförandet är att varje land ska utgå från sina nationella förhållanden och prioriteringar (A/RES/70/1 – Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, paragraf 55). Mänskliga rättigheter och jämställdhet är centrala utgångspunkter för arbetet med Sveriges genomförande av Agenda 2030.

Av budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utgiftsområde 2 s. 51) och av regeringens handlingsplan för Agenda 2030, 2018–2020, från juni 2017, framgår att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030. I ett globalt perspektiv har Sverige mycket gynnsamma förutsättningar att kunna ställa om till ett hållbart samhälle. Arbetet med Agenda 2030 bör emellertid även sättas i en svensk kontext för att man ska kunna mäta den förflyttning som sker nationellt. Statistiska centralbyrån (SCB) har i rapporten Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild 2019 (SCB) från oktober 2019 sammanfattat Sveriges största utmaningar i förhållande till målen i Agenda 2030.

Uppdraget att stärka, främja och fördjupa de olika aktörernas arbete att nå målen

Genom att anta Agenda 2030 har Sverige åtagit sig att införliva agendan i en svensk kontext. Som ett led i detta analyserade Agenda 2030-delegationen relationen mellan de 169 delmålen i Agenda 2030 och befintliga riksdagsbundna mål. Av analysen framgår att agendans delmål till stor del omfattas av befintliga riksdagsbundna mål. Av budgetpropositionen för 2020 framgår att arbetet med att nationellt genomföra Agenda 2030 ska ske i befintliga processer med utgångspunkt i de redan etablerade målsystemen. Genom vissa riksdagsbundna mål har Sverige uttryckt mer långtgående ambitioner än vad som uttrycks på delmålsnivå i Agenda 2030. Det är angeläget att fortsatt arbeta för att nå de mål som redan är beslutade.

Kommuner och regioner har en central roll i genomförandet av Agenda 2030. Det är angeläget att genomslaget för Agenda 2030 fortsätter att öka på lokal och regional nivå och att det finns en god samverkan mellan de olika nivåerna för att bidra till genomförandet såväl nationellt som globalt. En viktig framgångsfaktor för samordnarens arbete är att initiera och främja samverkan och partnerskap mellan olika samhällsaktörer.

Samordnaren ska därför

- verka för att stärka, främja och fördjupa de olika samhällsaktörernas arbete med att nå målen för hållbar utveckling,
- i samverkan med myndigheter, kommuner och regioner, regionala och lokala aktörer, näringsliv, universitet och högskolor och det civila samhället verka för att dessa aktörer bidrar till en förbättrad måluppfyllelse för de globala målen för hållbar utveckling,
- initiera och främja samverkan och partnerskap mellan olika samhällsaktörer, och
- stärka och synliggöra nödvändiga perspektiv i genomförandet av agendan utifrån principen om att ingen ska lämnas utanför.

Uppdraget att bidra till dialog och ökad kunskap

Av Agenda 2030 framgår att agendan ska genomföras och följas upp genom att en bredd av olika sektorer och aktörer bidrar och samverkar på lokal, regional, nationell och global nivå. Av regeringens handlingsplan för Agenda 2030, 2018–2020 (s. 3 och 7) framgår att partnerskap är en grundbult i det svenska genomförandet. Ett led i arbetet är att föra en bred dialog med och mellan olika samhällsaktörer. Det är angeläget att denna dialog säkras för att Sverige ska leva upp till agendan när det gäller delaktighet och att ingen ska lämnas utanför, i synnerhet när det gäller de som befinner sig i en särskilt utsatt situation.

För att få till den omställning av samhället som agendan kräver behövs kunskapshöjande insatser om såväl agendans mål som hur dessa ska kunna uppnås. Det krävs kommunikation som både informerar och engagerar. Kunskap om Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling bygger också på att det finns tillgänglig och aktuell information. Kommunikationsinsatser är en grundförutsättning för att sådan kunskap ska komma samhällets aktörer till del. Dessa insatser måste ske på samtliga nivåer i samhället och på ett tillgängligt och efter målgruppen anpassat sätt. Det kommer att behövas olika lösningar till exempel folkbildande insatser, lärande exempel och en dialog med relevanta aktörer som representerar olika perspektiv och målgrupper. Genom bättre kunskap om aktörernas arbete för att nå målen för hållbar utveckling och för att genomföra Agenda 2030 kan potentialen för samverkan identifieras och aktörernas olika aktiviteter synliggöras.

Samordnaren ska därför

- sprida kunskap om Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling bl.a. genom folkbildande insatser och lärande exempel,
- synliggöra och kommunicera pågående arbete för att nå målen för hållbar utveckling med syfte att stimulera fler aktörer att bidra till att uppnå målen,
- översiktligt sammanställa och sprida goda exempel på aktörernas arbete för att nå målen för hållbar utveckling och sprida goda exempel på andra länders genomförande,
- vid behov bidra till de rapporter som Sverige avser att frivilligt ta fram för FN:s politiska högnivåforum för hållbar utveckling, och

- i samarbete med SCB, inom ramen för deras uppdrag att samordna utveckling, produktion och tillgängliggörande av statistik, ta fram ett verktyg där data och statistik på ett enkelt, inkluderande och kommunikativt sätt görs tillgängligt så att det går att följa Sveriges arbete för att nå de globala målen för hållbar utveckling.

I arbetet ska särskild hänsyn tas till hur barn och unga och personer med olika funktionsnedsättningar ska kunna ta del av informationen.

Den nationella samordnarens arbetssätt

Den nationella samordnarens arbete ska präglas av ett inkluderande arbetssätt. Det är av särskild vikt att inhämta barns och ungas erfarenhet och att ge utrymme för deras perspektiv. Detsamma gäller de som befinner sig i en särskilt utsatt situation. Mänskliga rättigheter och jämställdhet är centrala utgångspunkter för arbetet. Digitaliseringsens möjligheter att bidra till ökad hållbarhet ska tas till vara.

Samordnaren kan, i egen regi eller i samverkan med andra, arrangera regionala eller nationella konferenser i syfte att ta fram förslag för de olika aktörernas fortsatta arbete. Det ingår inte i samordnarens uppdrag att ta fram förslag eller nya mål för regeringens fortsatta arbete. Samordnaren kan vidare tillsammans med representanter från näringslivet, civila samhället, forskarsamhället, kommuner och regioner och statliga myndigheter utforma färdplaner för att möta de största utmaningarna att nå målen för hållbar utveckling och genomföra Agenda 2030.

Samordnaren ska vid behov även samarbeta med andra offentliga utredningar inom ramen för utredningsväsendet för att stödja dem i deras arbete med att ta fram och utforma förslag, så att de kan bidra till att genomföra Agenda 2030 och hållbar utveckling.

Samordnaren ska därför

- knyta till sig en eller flera referensgrupper med relevanta samhällsaktörer från näringslivet, civila samhället, forskarsamhället, kommuner och regioner och statliga myndigheter som representerar den miljömässiga, sociala och ekonomiska dimensionen, och

- i bred samverkan arbeta utifrån agendans helhetsperspektiv och fokusera arbetet på områden där det finns tydliga mervärden och störst behov av att kraftsamla i genomförandet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Samordnaren ska genomföra uppdraget i nära dialog med SCB och andra berörda myndigheter inklusive länsstyrelserna, Klimatpolitiska rådet, kommuner och regioner, universitet och högskolor, civila samhället, företag, intresse- och branschorganisationer samt andra relevanta samhällsaktörer och offentliga utredningar.

Samordnaren ska inhämta kunskap från nätverket Svenska myndigheter i samverkan för Agenda 2030 och dra nytta av erfarenheter från liknande arbete i andra länder.

Samordnaren ska vid de tidpunkter och i den form som bestäms i dialog med Regeringskansliet (Miljödepartementet) informera om arbetet. Den nationella samordnaren har ett långsiktigt uppdrag då Agendan sträcker sig fram till 2030.

Senast den 1 mars 2022 ska en delredovisning lämnas. Av redovisningen ska det framgå hur verksamheten bedrivits, vilka aktörer som samordnaren har samverkat med samt planerna för det fortsatta arbetet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2024.

(Miljödepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben.
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.

Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]